

Notitie etnisch profileren in historisch perspectief

Aan: KC Janny Knol, plv. KC Liesbeth Huyzer
Van: 5.1.2.e en 5.1.2.e

Datum: 8 mei 2024

Beste Janny en Liesbeth,

Graag bieden 5.1.2.e (HRM) en ik (5.1.2.e, Bestuurszaken) jullie een notitie over etnisch profileren aan. Het is wat ons betreft een bijzonder verhaal, omdat wij uit eigen beweging al geruime tijd bezig zijn met het onderwerp en het ons niet alleen als politiemedewerkers maar ook als 'gewone burgers' na aan het hart ligt. Vandaar ook de wat informele vorm en toon van deze notitie. 5.1.2.e en ik vinden elkaar wel vaker vanuit een gedeelde belangstelling voor onderwerpen. Voorbeelden daarvan zijn ons werk op het gebied van de emancipatie en participatie van vrouwen en culturele minderheden (notitie KLO, juli 2019) en grensoverschrijdend gedrag (SPOK in KLO, februari en april 2022). In dit geval werden wij beiden 'getriggerd' door de combinatie van het kritische rapport van Amnesty International van maart jongstleden met nieuwe incidenten met grensoverschrijdende appgroepen in dezelfde periode. Dat wierp voor ons de indringende vraag op waar we als politie nu staan wat betreft etnisch profileren (als uitingsvorm van discriminatie en racisme), gegeven het feit dat we er in de afgelopen jaren veel energie en middelen aan hebben besteed. Doen we wel genoeg? Doen we wel de juiste dingen? En bewegen we de juiste kant op, of niet?

Om die vragen te kunnen beantwoorden, hebben we een 'deep dive' gedaan in de wetenschappelijke literatuur over etnisch profileren, daarbij geholpen door de eveneens in maart verschenen meta-studie 'Effectieve aanpak etnisch profileren door politie vereist meer kennis' van het WODC. Dat combineren we met onze eigen ervaringen met grote sociale veranderprocessen bij de politie. Ons doel is om jullie vanuit een brede invalshoek in staat te stellen om in het gesprek met Amnesty van aanstaande maandag een historisch verantwoorde ('we weten waar we vandaan komen'), zelfbewuste ('we zijn trots op wat we bereikt hebben') en realistische ('we weten dat we nog een hoop te doen hebben') positie in te nemen. En dat zal, naar wij hopen, de toon en inhoud van het gesprek ten goede komen.

1. Voorgeschiedenis

Een snel veranderende context

Toen het eerste rapport van Amnesty over etnisch profileren verscheen, eind oktober 2013, reageerde toenmalig korpschef Gerard Bouman furieus. De kernboodschap dat etnisch profileren een *structureel* probleem was bij de Nederlandse politie, vond hij volkomen onterecht. Het waren wat hem betreft niet meer dan incidenten, veroorzaakt door een paar 'rotte appels'. Maar na signalen van binnen het korps ('dit komt meer voor dan je denkt') en van buiten (Kamervragen en reacties op een indringend filmpje van het net opgerichte Controle Alt Delete), was de uiteindelijke formele beleidsreactie een genuanceerde. Die bleef echter bij een krachtige veroordeling van incidenten en de belofte dat het korps er alles aan zou blijven doen om medewerkers te leren dat etnisch profileren niet mag. En daarmee was de kous voor dat moment af.

Dit geeft mooi aan hoezeer de maatschappelijke context en het zelfbeeld van de politie op het gebied van discriminatie, racisme en etnisch profileren binnen een jaar of tien zijn veranderd. Anno 2024 bestaat er in ons land een vrij brede consensus dat discriminatie en

racisme bij de *gehele* overheid – en dus ook bij de politie – een fors en structureel probleem vormt; dat dat probleem (mede) voortkomt uit ons koloniale verleden; en dat recht moet worden gedaan aan de slachtoffers. Ideeën die in 2013 nog nauwelijks bestonden.

Etnisch profileren komt op de kaart...

Als het specifiek gaat om etnisch profileren door de politie, kunnen we met de kennis van nu zien dat dit rond 2012 – 2013 min of meer ‘op de kaart is gezet’. Als je kijkt naar eerdere onderzoeken en publicaties daarover, zie je dat verreweg de meeste daarvan gaan over de vraag of etnisch profileren (‘racial profiling’) ook in Nederland zou *kunnen* voorkomen aangezien er in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zoveel over werd gesproken en geschreven. Met daarbij dan doorgaans de conclusie dat dat niet heel waarschijnlijk was omdat in Nederland de relatie tussen de (witte) meerderheid en diverse minderheden immers onvergelijkbaar veel beter was dan in de VS en het VK. Mogelijk om die reden werd in Nederland nauwelijks onderzoek gedaan naar etnisch profileren bij de politie.

Twee publicaties veranderden dat. De eerste was het onderzoek van Sinan Çankaya naar selectiebeslissingen van agenten van Amsterdamse politie uit 2012 (*De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie*). Hij stelde dat agenten in die beslissingen vaak impliciet of expliciet discriminerende opvattingen over bepaalde bevolkingsgroepen lieten meewegen en dat daarmee een soort ‘self-fulfilling prophecy’ van controle – registratie – verdenking ontstond. Etnisch profileren met aanzienlijke gevolgen dus; een boodschap die hem door de toenmalige (net vernieuwde) leiding van het Amsterdamse korps niet in dank werd afgenomen. De tweede invloedrijke publicatie was het eerdergenoemde rapport van Amnesty uit 2013. Het is frappant om te zien hoe de hoeveelheid onderzoek naar etnisch profileren in ons land sindsdien is toegenomen en hoe vaak het werk van Çankaya en van Amnesty daarin worden aangehaald als directe aanleiding of inspiratie.

...en wordt verder bevestigd door incidenten

In de periode 2015 - 2016 werd het beeld van etnisch profileren (als concrete uitingsvorm van discriminatie en racisme) door een aantal incidenten als het ware ingekleurd en bevestigd: in 2015 de gewelddadige dood van Mitch Henriquez en in 2016 de staandehoudingen van rappers Typhoon, Boef en Mr. Probz, en voetballer Kenneth Vermeer. Dit kwam in 2018 samen met soortgelijke ervaringen van prominente Nederlanders in de televisiedocumentaire ‘Verdacht’. Tegen deze tijd was ook de internationale context flink veranderd: geruchtmakende zaken rond etnisch profileren en excessief politiegeweld in 2012-2014 in de VS leidden tot het ontstaan van de Black Lives Matter-beweging en tot grootschalige rellen in Ferguson, Missouri. In de jaren daarna waren er steeds weer nieuwe incidenten in de VS, met als voorlopig dieptepunt de dood van George Floyd in 2020, gevolgd door het ontstaan van de ‘defund the police’ beweging. Dit alles leidde ook in Nederland tot indringende vragen over discriminatie en racisme bij de politie.

Discriminatie en racisme als erfenis van het verleden

Maar dat is nog niet alles. Ook de bredere discussie in ons eigen land over discriminatie en racisme intensiverde in deze periode. Dat begon al eerder (begin jaren 2000) met mondige burgers van Surinaamse en Antilliaanse komaf die (hernieuwde) aandacht vroegen voor de excessen van het Nederlands koloniale verleden en daarnaast, als extra element, ook de doorwerking van dat historische onrecht in de machtsstructuren van onze *huidige* maatschappij. Vanaf ongeveer 2011 kreeg die kritische opvatting (discriminatie en racisme in Nederland is een groot en structureel probleem dat terug te voeren is tot het slavernijverleden) verder inhoud en momentum door de activiteiten van Kick Out Zwarte Piet en daarna door politieke partijen zoals Denk (vanaf 2015) en BIJ1 (2016). Ook de toeslagenaffaire speelde hierin vanaf 2019 een rol, als concreet en schrijnend voorbeeld van institutioneel racisme dat zoveel burgers had beschadigd. Dit alles leidde in de afgelopen jaren tot officiële erkenning van schuld in de vorm van excuses door onder andere de regering en de Koning, en de oprichting van verschillende instellingen zoals een Nationaal

Coördinator en een Staatscommissie tegen discriminatie en racisme. Nederland is overigens sterk verdeeld op dit punt: 'linksige' politieke partijen en hun aanhangers hebben deze schuldvraag volledig omarmd terwijl 'rechtsige' partijen deze afdoen als revisionistisch en 'woke'.

Maar ook #metoo

En dan is er nóg een relevante contextuele factor: de discussie over grensoverschrijdend gedrag. Vanaf 2017 en beginnend in de Verenigde Staten (#metoo) is daar bijna mondiaal in korte tijd zeer veel aandacht voor gekomen. In eerste instantie met een focus op seksueel grensoverschrijdend gedrag, maar later eigenlijk op alle vormen van wangedrag, nadrukkelijk inclusief discriminatie, uitsluiting en racisme. Ook in Nederland en ook specifiek voor de politie.

De optelsom van dit alles is, zoals gezegd, een snelle en wezenlijke verandering van de maatschappelijke context en daar bovenop ook van de maatschappelijke norm: een breed besef van schuld en de erkenning dat we in Nederland een fors probleem hebben; dat dat onaanvaardbaar is en dat dat zo snel mogelijk moet worden opgelost. Met daarbij een grote gevoeligheid voor incidenten en de overtuiging dat daartegen streng moet worden opgetreden. Zeker bij de politie, als handhaver van de maatschappelijke norm.

Een nieuwe norm

De politie is in deze ontwikkeling van probleembesef, zelfbeeld en norm meegegaan: vanaf 2015 is er veel aandacht geweest voor de bestrijding van discriminatie en racisme in de vorm van speciale programma's (De Kracht van het Verschil en Politie voor Iedereen) en andere maatregelen (onder andere de instelling van een Chief Diversity Officer en in 2017 de invoering van een Handelingskader Proactief – later 'professioneel' – Controleren). Specifiek bij de politie vond in mei - juni 2022 nog een verdere aanscherping van probleembesef, zelfbeeld en norm plaats naar aanleiding van de documentaire 'De Blauwe Familie'. Het statement dat de politietop naar aanleiding daarvan publiceerde, is zonder twijfel de meest stellige positiebepaling ten aanzien van discriminatie en racisme in de geschiedenis van de politie, met in het verlengde daarvan de aankondiging van een strenge handhaving van de nieuwe norm en eind 2023, in overleg met Control Alt Delete en Amnesty, een aanzienlijke aanscherping van het Handelingskader Professioneel Controleren.

En dat brengt ons bij het recente rapport van Amnesty. Dat gaat op de keper beschouwd over de gehele overheid, maar de politie komt daarin prominent naar voren. *Jullie doen van alles, maar je kunt niet bewijzen dat het werkt. Je kunt beter gewoon ophouden met die proactieve controles*, is onze ultrakorte samenvatting van de inhoud. De frustratie hierover is voelbaar in onze reactiebrief. Het eerste doet ons tekort, het tweede is uiteraard onbespreekbaar.

2. Analyse

Waar brengt ons dit als politie? Waar staan we nu, anno 2024? Onze visie op discriminatie en racisme bij de politie, en specifiek daarbinnen etnisch profileren, is in vrij korte tijd ingrijpend veranderd. Reageerde de toenmalige korpsleiding eind 2013 nog met een verontwaardigde en ontkennende reactie op het eerste rapport van Amnesty, zo iets is anno nu ondenkbaar. Dat geeft goed aan hoe wezenlijk die verandering is: de reactie van de KL indertijd was *oprecht*. Men kon in die tijd simpelweg niet geloven dat etnisch profileren door de politie een structureel probleem was.¹

¹ Toenmalig korpschef Gerard Bouman maakte zelf in januari 2015, naar aanleiding van de aanslag op het kantoor van Charlie Hebdo, een zichtbare draai in zijn opvatting, zoals blijkt uit zijn blog 'Het gif van de uitsluiting'.

Vanaf 2014-2015 hebben we veel energie en middelen aangewend om discriminatie en racisme, en daarbinnen specifiek etnisch profileren, te bestrijden. Dat heeft ongetwijfeld positieve effecten gehad in termen van bewustwording en gedragsverandering. Alleen: we kunnen dat niet goed, niet precies vaststellen. Dat is ook de kern van de kritiek van Amnesty in het laatste rapport. Tegelijkertijd zien we dat er telkens maar weer pijnlijke incidenten naar boven komen (met name foute appgroepen), waardoor je zomaar de indruk zou kunnen krijgen dat de politie eerder 'achteruit boert' dan vooruitgang boekt. En dat is wat activistische organisaties zoals Controle Alt Delete ook suggereren. Dat werpt de vraag op: *doen we als politie genoeg en doen we de juiste dingen?* Een vraag die, zoals gezegd, lastig te beantwoorden is.

Maar op dit punt is er sprake van een bijzondere samenloop van omstandigheden: min of meer gelijktijdig met het Amnesty rapport verscheen 'Etnisch profileren door de politie; een systematische literatuurstudie toegespitst op de Nederlandse context', een onderzoek door Radboud Universiteit en de Universiteit Leiden (in opdracht van het WODC). De strekking van dat rapport is dat er in de wetenschap maar *heel weinig kennis* bestaat over etnisch profileren door de politie. Noch over hoe vaak het voorkomt, noch over hoe je het betrouwbaar kan meten, noch over wat je het beste kan doen om het tegen te gaan. Dat beeld wordt bevestigd door andere Nederlandse studies zoals die van Landman en Sollie (2018) en studies in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, waar al veel langer onderzoek wordt gedaan naar 'racial profiling'. Het is dus niet vreemd dat wij geen – zoals Amnesty het noemt – 'bewezen effectieve' aanpak hebben. Die kennen we simpelweg nog niet.

Is het dan verkeerd of zelfs zinloos wat we doen? Nee, beslist niet. Het is aannemelijk dat maatregelen zoals explicietere normstelling, trainingen, campagnes, diversere teams en handelingskaders effect hebben. We kunnen het alleen niet aantonen. Er is te weinig wetenschappelijk gevalideerde kennis om op terug te vallen. We moeten het dus voorlopig doen met wat ons moreel kompas, onze motivatie en gezond verstand ons ingeeft.

Dat mag echter geen reden zijn om berustend achteruit te leunen (als we dat al zouden willen).

We weten dat grote sociale veranderingen bij de politie een lange adem en niet-aflatende aandacht vergen. Neem bijvoorbeeld de acceptatie van vrouwen in de organisatie: dat is een proces niet van jaren maar van decennia geweest, met heel veel vallen en opstaan en met veel 'collateral damage' in de vorm van gefrustreerde en beschadigde pioniers. Iets dergelijks zien we vanaf het begin van de jaren tachtig met de acceptatie van culturele minderheden in de organisatie: voornemens, beleid, maatregelen, weerstand, kleine successen, frictie, spraakmakende incidenten en nieuw beleid, nieuwe maatregelen, enzovoort, en zo verder. Met daarbij toch, nauwelijks zichtbaar door het gedoe en de stofwolken, een geleidelijke verandering in de juiste richting.

Dat zal zeker ook het geval zijn bij de aanpak van discriminatie en racisme bij de politie, in het bijzonder etnisch profileren. Uit wetenschappelijk onderzoek komt namelijk duidelijk naar voren dat politiemensen in de keuzes die ze op straat maken vooral gericht zijn op het onderzoeken van het ongewone, het afwijkende, het abnormale. Het herkennen daarvan noemen we vaak 'professionele intuïtie' of zelfs 'professionele onderbuik'; iets dat onmogelijk te definiëren is maar ook het hart vormt van wat we, ook in de top van de organisatie, benoemen en roemen als 'goed politiewerk'. En juist in die 'onderbuik' zitten ook de overtuigingen, stereotypen en vooroordelen die de basis vormen van etnisch profileren.

Daar komt bij dat politiemensen, net zoals alle mensen, last hebben van zogenoemde 'confirmation bias': als je intuïtie blijkt te kloppen, is dat telkens een bevestiging van hoe

goed en waardevol die is, maar als je intuïtie niet blijkt te kloppen, ligt dat vooral aan iets anders.

Tot slot blijkt eveneens uit onderzoek dat de nodige politiemensen geloven dat de oververtegenwoordiging van bepaalde minderheden in de misdaadcijfers een *valide reden* is om deze vaker te controleren. 'Het mag misschien niet maar het is wel gewoon goed politiewerk'. Dit is een hardnekkig fenomeen, waarschijnlijk omdat het 'intuïtief klopt' en het tegenbewijs daarvan een behoorlijk abstracte (statistische) redenering is.

Maar toch zijn er redenen om te verwachten dat het uitbannen van etnisch profileren sneller zal kunnen gaan dan je op basis van deze belemmerende (cultuur-) factoren zou denken. We weten dat de maatschappelijke context en norm van de arbeidsparticipatie van vrouwen heel langzaam is veranderd. Hetzelfde geldt, in iets mindere mate, voor de (volwaardige en evenwaardige) arbeidsparticipatie van culturele minderheden. Maar de huidige situatie is anders: de context en norm zijn juist *heel snel* en *heel ingrijpend* veranderd. Dat zorgt ervoor dat druk om te veranderen hoog is, en dat heeft de politie nodig. Ten tweede zien we dat de politie in het verleden min of meer achter grote sociale veranderingen is 'aangehobbeld', vaak zelfs met onverholen tegenzin aan de top. Ook dat is nu anders: in de discussie over discriminatie, racisme en etnisch profileren staat de politie – veel meer dan bijvoorbeeld de krijgsmacht, de Belastingdienst of gemeenten – aan de frontlinie van de verandering. Letterlijk als pionier en daarmee zichtbaar en ook kwetsbaar. En is er nu, anders dan vroeger, sprake van een (landelijke) politietop die intrinsiek gemotiveerd is om het probleem aan te pakken.

3. Wat betekent dit voor het gesprek met Amnesty?

We zeiden het aan het begin van deze notitie al: de korpsleiding kan een historisch verantwoorde, zelfbewuste en realistische positie innemen. We weten waar we vandaan komen, dat we het nodige hebben bereikt en dat we het nodige te doen hebben. We weten ook dat druk en kritiek van buiten helpt, ook al doet het soms pijn. Wij gaan, ondanks het gebrek aan 'bewezen effectiviteit', door met onze aanpak. Meer diverse teams, een veiliger werkklimaat, meer opleiding, meer bewustwording, strakkere normstelling en handhaving daarvan, en alle andere maatregelen die nuttig kunnen zijn.

Eén ding kunnen we wellicht beter doen: kritisch kijken naar de 'organisatie-culturele context' van etnisch profileren. Dat is een aanbeveling van het WODC-rapport en die is de moeite waard om goed te onderzoeken. Dat gaat over de vraag: zitten er in de organisatie, in ons beleid en in onze cultuurelementen, factoren, principes of aannames die (het geloof in de waarde van) etnische profileren op de werkvloer stimuleren of bestendigen? Als we die bredere blik niet hanteren, lopen we het gevaar dat etnisch profileren vooral 'het probleem van de werkvloer' wordt (dan wel blijft). En dat zou onterecht en ook contraproductief zijn.

Tot slot. Amnesty International is belangrijke speler op het gebied van de bestrijding van discriminatie, racisme en etnisch profileren. Met veel kennis en veel invloed, ook bij onze medewerkers. Een betekenisvolle toenadering tot Amnesty, met respect voor elkaars verschillende rollen en doelen en met begrip voor de beperkingen die dat oplevert, kan ons helpen. Zo'n toenadering zou op zich al een mooi resultaat zijn van het gesprek van aanstaande maandag.