

Boeven vangen

Boeven vangen

Een onderzoek naar proactief politieoptreden

W. Landman
L. Kleijer-Kool

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Ontwerp:
Mediaeval Tekst en Vorm & Martien Frijns

ISBN: 978 90 352 4935 6
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2016 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Twynstra Gudde, Amersfoort

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors

Inhoud

	Voorwoord	9
1	Proactief politieoptreden in de schijnwerpers	13
1.1	Proactief politieoptreden: optreden op eigen initiatief	13
1.2	Etnisch profileren: hoe een discussie zich heeft ontwikkeld	15
1.3	Bedoeling: beter begrijpen van proactief politieoptreden	19
1.4	De opbouw van dit boek	22
2	Proactief politieoptreden in context	25
2.1	Het maatschappelijke decor: de controlecultuur	25
2.2	De uitwerking op de politie: een langzame paradigmashift	29
2.3	Naar het optreden: verruiming van bevoegdheden en methoden	35
2.4	Tot slot: institutioneel frame voor proactief politieoptreden	39
3	Proactief politieoptreden onderzocht	41
3.1	Drie richtinggevende uitgangspunten: etnografisch veldwerk	41
3.2	De onderzoekssettings: vier basisteams in vier werkgebieden	42
3.3	Dataverzameling en analyse: van veldwerk naar uitkomsten	45
3.4	Verloop van het onderzoeksproces: van binnenkomst tot afscheid	48
3.5	Reflectie op het veldwerk: een inschatting van onze invloed	50

4	Op straat: zoeken, selecteren en interveniëren	53
4.1	Het dominante werkperspectief: boeven vangen	53
4.1.1	Boeven vangen als opdracht	53
4.1.2	Boeven vangen als spel	55
4.2	Op zoek naar boeven: tussen bureau en straat	58
4.2.1	Op eigen initiatief (al dan niet) de straat op	58
4.2.2	Het kiezen van bestemmingen	61
4.2.3	De informatie over (categorieën) personen	69
4.3	Selecteren: definiëren wat interessant is	71
4.3.1	Een kwantitatief beeld	72
4.3.2	Constateren als selectiepatroon	77
4.3.3	Koppelen als selectiepatroon	81
4.3.4	Herkennen als selectiepatroon	84
4.3.5	Abnormaliseren als selectiepatroon	86
4.3.6	Profileren als selectiepatroon	94
4.3.7	Enkele reflecties op de 'power of suspicion'	105
4.4	Natrekken van voertuigen: proactief informatiegebruik	113
4.4.1	De wijze van proactief informatiegebruik	113
4.4.2	De intensiteit en opbrengsten van proactief informatiegebruik	116
4.5	Interveniëren: ongevraagde bemoeienis met burgers	122
4.5.1	De interventiebeslissing vanuit een kwantitatief perspectief	122
4.5.2	De interventiebeslissing vanuit een kwalitatief perspectief	127
4.5.3	De interventiebeslissing beschouwd vanuit etnisch profileren	130
5	In de situatie: bejegenen en afhandelen	141
5.1	Bejegenen: het verloop na een staandehouding	141
5.1.1	Toelichting op het optreden door politieagenten	141
5.1.2	Gebruik van bevoegdheden	149
5.1.3	Gebruik van informatie tijdens de interactie	161
5.1.4	Interactiepatronen tussen politie en burgers	162
5.2	Afhandelen: opbrengsten en kosten van proactief politieoptreden	173
5.2.1	Afhandeling bij proactief politieoptreden	173
5.2.2	Opbrengsten van proactieve controles	178
5.2.3	Kosten van proactieve controles	189

6	Samenvattende conclusies en reflectie	197
6.1	Conclusies: in antwoord op de onderzoeksvragen	197
6.2	Recht doen aan variatie: politiestijlen	210
6.3	Reflectie: een poging tot begrip	216
7	Effectiviteitsverbetering van proactieve controles	223
7.1	Perspectief van dit hoofdstuk: een rechtvaardige politie	223
7.2	Beperken van de discretionaire ruimte van politieagenten	225
7.3	Onthullen van beperkte effectiviteit van proactieve controles	229
7.4	Investeren in bewustwording en bejegening	231
7.5	Professionaliseren van het selectieproces	233
7.6	Tot slot: het kwetsbare gezicht van de rechtsstaat	235
	Literatuur	239

Voorwoord

Ik draai een dienst mee met Ratko. Rond 14.00 uur ziet hij op een parkeerplaats langs de snelweg een negroïde jongeman in een witte Peugeot 108, die met de deur open aan het bellen is (zittend op de stoel van de bestuurder met het been naar buiten). Ratko rijdt nog even rond en parkeert dan in de buurt van het betreffende voertuig. Tegen mij: 'Het is geen *racial profiling*, maar die donkere jongen, ik denk dat het een huurauto is.' Ratko belt met het operationeel centrum om het kenteken na te trekken. Hij blijkt gelijk te hebben. Het is inderdaad een huurauto. Er staan verschillende meldingen op het voertuig in verband met hennephandel. Ratko tegen de meldkamer: 'Ik ga hem zo aan de kant zetten.' Tegen mij: 'Dit gebeurt vaker. Een basale en goedkope huurauto, vaak een witte. Het is echt geen *racial profiling*. Bij een blanke had ik dit ook gedaan.' Ratko zet de bestuurder op een later moment 'aan de kant'. Ratko: 'Rij- en kentekenbewijs alstublieft.' De jongeman geeft de benodigde papieren. Ratko: 'Waar kom je vandaan?' De jongeman: 'Duitsland.' Ratko trekt de jongeman na via de meldkamer. Er volgt een 1000 (komt niet voor in de systemen). Ratko licht de reden van staandehouding nader aan de jongen toe. 'Deze auto is in het verleden gebruikt door personen die met de politie te maken hebben gehad, daarom heb ik je aan de kant gezet. Maar het is in orde.' De jongeman kijkt een beetje verschrikt en geeft aan dat hij hier niet van op de hoogte is. Ratko wenst de jongeman een fijne dag.

Is dit goed politiewerk? Deugt het en doet het deugd (Nap, 2012)? Is er sprake van een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor de staandehouding? En wat als het natrekken van het voertuig tot niets had geleid en de politieagent ook tot een staandehouding was overgegaan? Is de bejegening correct? En compenseert een correcte bejegening de – eventueel frequente – staandehouding? Wat wil het eigenlijk zeggen als deze politieagent een blanke burger inderdaad ook had nagetrokken en staande had gehouden? Zal Ratko als gevolg van de toenemende druk op de politie in dit soort situaties terughoudender worden om tot een staandehouding over te gaan? En is dat wenselijk? En dan

de jongeman. Ervaart hij dit als etnisch profileren? Veronderstel dat hij twee maanden later wordt benaderd voor een enquête: gaat hij aangeven dat hij zich weleens door de politie gediscrimineerd voelt?

Dit boek doet verslag van een onderzoek naar proactief politieoptreden: optreden dat op initiatief van politieagenten plaatsvindt. Dit optreden is sinds enkele jaren onderwerp van politiek-maatschappelijke kritiek. De kern van deze kritiek is dat politieagenten zich bij deze vorm van optreden te veel richten op etnische minderheden, zonder dat deze (disproportionele) oriëntatie te rechtvaardigen is: etnisch profileren. Deze kritiek impliceert dat de rechtvaardigheid van het proactief politieoptreden ter discussie wordt gesteld. Dat raakt de politie in haar essentie, omdat de politie beoogt bij te dragen aan een rechtvaardige samenleving. De al dan niet terechte kritiek tast de functie van de politie als *symbool van een werkende rechtsstaat* aan. Daarmee is er volgens ons per definitie een vraagstuk dat zowel urgent als belangrijk is.

In de huidige politiek-maatschappelijke discussie gaat veel aandacht uit naar de vraag of de politie in ons land etnisch profileert en zo ja, in welke mate. Is het incidenteel of structureel? Ook dit boek zal door velen worden gelezen vanuit het perspectief van deze vraag. Daarmee bestaat de kans dat de aandacht wordt afgeleid van waar het naar ons idee eigenlijk om gaat: begrijpen hoe het politieoptreden en de reactie daarop kunnen zorgen voor iets dat niemand wil, namelijk verwijdering tussen de politie en (delen van) de samenleving. De emotionele lading van het onderwerp kan er gemakkelijk voor zorgen dat eenieder bij het lezen van dit boek alleen informatie toelaat die zijn of haar eigen en al bestaande opvattingen bevestigt (zie ook Glaser, 2015). Dit is in essentie *precies hetzelfde mechanisme* dat ervoor zorgt dat veel politieagenten hun opvattingen over de relatie tussen etniciteit en criminaliteit in stand houden. De politiek-maatschappelijke discussie over etnisch profileren wordt hierdoor gemakkelijk eenzijdig, terwijl het debat juist gaat over de eenzijdigheid in de oriëntatie van politieagenten.

Wij hopen dat wij met dit onderzoek een bijdrage leveren aan meer inzicht in het proactief optreden van politieagenten en het daarmee samenhangende (complexe) vraagstuk van (etnisch) profileren en daarnaast ingrediënten bieden om het vraagstuk ter hand te nemen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in opdracht van Politie & Wetenschap. Hiervoor zijn wij hen dankbaar. Onze dank gaat ook uit naar de leden van de begeleidingscommissie die voor dit onderzoek is ingesteld: Paul Gademan, Joanne van der Leun, Herman Reuvers, Philip Vijfhuize en vanuit Politie & Wetenschap Kees Loef en Adriaan Rotten-

berg. Zij hebben ons van waardevol commentaar en nuttige suggesties voorzien. Daarnaast willen wij Ruben Boomsma bedanken voor de inhoudelijke sparring over het onderzoek. Simone Wevers danken wij voor haar ondersteuning bij de kwantitatieve analyse. Een laatste woord van dank richt zich op de twee regionale eenheden en vier basisteams die in dit onderzoek hebben geparticipeerd. Zij hebben ons open en gastvrij ontvangen en een *betekenisvolle* inkijk gegeven in proactief politieoptreden.

Amersfoort, augustus 2016

Wouter Landman
Lianne Kleijer-Kool

Proactief politieoptreden in de schijnwerpers

1.1 Proactief politieoptreden: optreden op eigen initiatief

Proactief politieoptreden heeft betrekking op het optreden van politieagenten dat op basis van *eigen initiatief* tot stand komt (zie onder andere Reiss, 1971; Ericson, 1982). Het gaat om alle situaties waarin de politie zich ongevraagd bemoeit met het leven van burgers (Landman, 2015). Deze vorm van optreden onderscheidt zich van het optreden dat naar aanleiding van meldingen plaatsvindt. Bij dat laatste is er altijd iemand die om bemoeienis van de politie heeft gevraagd.¹ Proactief politieoptreden vormt een belangrijk en substantieel onderdeel van het politiewerk. Hoewel er verschillen bestaan tussen politieteam, kan in algemene zin worden gesteld dat meer dan de helft van het optreden van politieagenten een proactief karakter heeft (zie bijvoorbeeld Stol e.a., 2004; Liedenbaum, 2011; Landman, 2015).² Deze constatering relativeert het beeld dat politieagenten in hun werk overwegend reactief zijn (Stol e.a., 2004). Zij interveniëren met grote regelmaat op eigen initiatief in het leven van burgers. Het karakter van het optreden loopt hierbij sterk uiteen: van een waarschuwing voor een verkeersovertreding tot preventief fouilleren.

Proactief optreden vindt bij uitstek plaats in de discretionaire ruimte van politieagenten (Landman, 2015). De reden hiervoor is dat politieagenten bij proactief optreden op meer gebieden eigen keuzes kunnen maken dan in geval

1 Ook binnen de recherche is het onderscheid tussen reactief en proactief politiewerk relevant. Daar heeft het alleen een andere uitwerking. Reactief recherchewerk heeft betrekking op de aangiftecriminaliteit, terwijl proactief recherchewerk gaat over aangifteloze delicten (zie ook Van der Torre e.a., 2013).

2 Wellicht ten overvloede: het onderscheid tussen reactief en proactief politiewerk wordt in dit kader bepaald door wie het optreden van politieagenten initieert en niet door het onderscheid tussen het reageren op criminaliteit en het voorkomen van criminaliteit. Het gaat dus om het karakter van het optreden en niet om de doelstelling van het optreden. Het optreden van de politie op eigen initiatief kan criminaliteit vanzelfsprekend voorkomen – bijvoorbeeld als iemand wordt staande gehouden die van plan was om in te breken –, maar het kan evengoed gaan om een overtreding of misdrijf dat al is gepleegd of om een voortdurend delict als verboden wapenbezit of heling. Zie voor een onderscheid tussen aflopende delicten en voortdurende delicten het *Zakboek strafrecht voor de politie 2015* (Hoekendijk, 2014).

van meldingen. Smith e.a. (2005: 327) spreken in dit kader over ‘discretionary time’: ‘... time during which an officer is not responding to calls or performing other directed activities and when an officer is free to choose activities to perform’. Ga ik de straat op? Waar ga ik naartoe als ik de straat opga? Wat doe ik met wat ik op straat zie? Het zijn allemaal vragen die met meer en minder grote beslissingen gepaard gaan. De beslissingen die politieagenten in het kader van proactief optreden nemen, behoren tot *de minst zichtbare en controleerbare beslissingen* in het politiewerk (zie Novak & Chamlin, 2012). Proactief politietoetreden is (in ons land³) in de regel alleen controleerbaar als het leidt tot een formele afhandeling (zoals een bekeuring of aanhouding), een mutatie of, in voorkomende gevallen, tot klachten van burgers.⁴

Kenmerkend voor proactief politietoetreden is dat het op straat plaatsvindt. Op straat is op vrijwel ieder moment een stroom van ontwikkelingen gaande die voor het politiewerk relevant kan zijn (zie ook Landman, 2015). De aard en omvang van deze ‘stroom’ – burgers die lopen, autoverkeer enzovoort – is afhankelijk van het werkgebied waarover politieagenten ‘waken’. De begrensde capaciteit van de politie heeft als consequentie dat de waakzaamheid van de politie per definitie onvolkomen is. Er is geen sprake van een perfecte surveillance, zoals in het *panopticon* van Jeremy Bentham waar iedereen in de gaten kan worden gehouden (Foucault, 1989), maar van een *selectieve waakzaamheid*. Er zijn bepaalde plaatsen, tijden, gebeurtenissen en burgers die meer van de schaduw van de politie ontvangen dan andere plaatsen, tijden, gebeurtenissen en burgers (zie ook Manning, 2010). Er is sprake van *overpolicing* en *underpolicing* van verschillende groepen in de samenleving (Easton e.a., 2010).

Proactief politietoetreden ligt vanwege de onvermijdelijke *over-* en *underpolicing* van bepaalde (groepen) burgers maatschappelijk gevoelig. Wordt de aandacht van de politie en de daaruit voortvloeiende (repressieve) actie van de politie wel rechtvaardig verdeeld? De vraag naar rechtvaardige verdeling is bij uitstek voor de politie van belang. De politie is de meest visuele representatie van de aanwezigheid van de rechtsstaat in het dagelijks leven van burgers (Van Maanen, 1978; Manning, 1997). Het politietoetreden speelt daarmee ook een belangrijke rol in de constructie van de Nederlandse rechtsstaat (Çankaya, 2015). De politie heeft invloed op de mate waarin burgers het gevoel hebben dat zij leven

3 Dit is een verschil met bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk waar proactieve controles door de politie worden geregistreerd door middel van zogenoemde stopformulieren (zie ook hoofdstuk 7).

4 De klachten van burgers beperken zich (veelal) ook tot de gevallen waarin er een formele afhandeling aan de orde is en zij een bekeuring krijgen of worden aangehouden (zie Delsol, 2015).

in een rechtvaardige samenleving; een just world (Van der Vijver, 1993). Het is juist dit gevoel van rechtvaardigheid dat in de afgelopen periode bij vooral etnische minderheden onder druk is komen te staan. Dit heeft ervoor gezorgd dat proactief politieoptreden volop in de schijnwerpers staat. Hierbij komt één term voortdurend terug: *etnisch profileren*.

1.2 Etnisch profileren: hoe een discussie zich heeft ontwikkeld

De maatschappelijke gevoeligheid rondom de selectiviteit in proactief politiewerk concentreert zich op de *overpolicing* van etnische minderheden. Het gaat hierbij in het bijzonder om de mogelijkheid dat ras, kleur, religie, nationaliteit of etnische afkomst een belangrijke rol spelen in de selecties die politieagenten maken als zij op eigen initiatief optreden, zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat (zie ook Harris, 2002). In 2011 en 2012 komt het vraagstuk van etnisch profileren⁵ voorzichtig op de politiek-maatschappelijke agenda door een rapport van Amnesty International (2011) over de mensenrechten in Nederland en door het onderzoek van Çankaya (2012) naar proactief politieoptreden in Amsterdam. Vooral het onderzoek van Çankaya (2012) leidt tot diverse berichten in de media met titels als ‘Politie discrimineert onbewust’⁶ en ‘Uiterlijk bepaalt verdenking’.⁷ In 2013 komt het vraagstuk steviger op de agenda door een rapport van Amnesty International met de titel *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten*. Amnesty International (2013a) stelt dat de praktijk van etnisch profileren in Nederland het niveau van op zichzelf staande incidenten overstijgt. Etnische minderheden worden vaker aan proactieve politiecontroles onderworpen zonder dat zij verdachte zijn of er een geïndividualiseerde aanwijzing voor een controle bestaat, zo wordt gesteld. De korpsleiding reageert op de uitspraken van Amnesty International door te stellen dat etnisch profileren niet verder strekt dan incidenten.⁸ Hierbij wordt benadrukt dat de politie etnisch profileren nadrukkelijk afwijst.

Het vraagstuk van etnisch profileren is sinds de agendering in 2011 en 2012 ook niet meer van de politiek-maatschappelijke agenda afgegaan. Er volgen bijeenkomsten en seminars over het onderwerp en er wordt over gedebatteerd in

5 Wij komen later uitgebreider terug op de definitie(s) van etnisch profileren. Zie onder andere §1.3.

6 *Het Parool*, 12 oktober 2012.

7 *De Volkskrant*, 15 oktober 2012.

8 <https://www.politie.nl/nieuws/2013/oktober/28/00-politie-wijst-etnisch-profileren-af.html>.

de Tweede Kamer. Ook vindt er nieuw onderzoek naar etnisch profileren plaats in Den Haag (Van der Leun e.a., 2014). Uit dit onderzoek komt naar voren dat de politie in Den Haag *niet structureel etnisch profileert*. In 2015 verschijnt er een onderzoek van Mutsaers (2015) waarin onder andere wordt geconcludeerd dat de politie zich bij verkeerscontroles richt op bepaalde etnische doelgroepen. Naar aanleiding van dit onderzoek verschijnt er in de media een hoos aan nieuwsberichten met titels als ‘Discriminatie door de politie ook hier gewoon’⁹ en ‘Nederlandse politie discrimineert op grote schaal’.¹⁰ De toenmalige korpschef reageerde op deze aantijgingen door te stellen dat hij het beeld niet herkent: ‘het past niet bij de kernwaarden van de politie’.¹¹ Hij wijst discriminatie, in welke vorm dan ook, af en benadrukt dat de aanpak van discriminatie hoog op de agenda van de politie staat. De berichtgeving over discriminatie door de politie zet stevig door als eind juni 2015 Mitch Henriquez overlijdt bij zijn aanhouding op een festival. Het optreden van de politie verschijnt als waarschijnlijke oorzaak voor het overlijden.¹² Hoewel dit incident niets te maken heeft met proactief politieoptreden en (dus ook niet met) etnisch profileren, is in de maatschappelijke discussie merkbaar dat verschillende fenomenen gemakkelijk op één hoop worden gegooid (zie ook §1.3). De ondertoon is niettemin hetzelfde: *ongelijke behandeling door de politie*.¹³ De demonstratie naar aanleiding van de dood van Mitch Henriquez loopt in de Schilderswijk uit op rellen, die zich in de dagen daarna doorzetten. Hoewel ons land in veel mindere mate dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk een geschiedenis kent van rellen tussen de politie en etnische minderheden (Adang e.a., 2010), maken de gebeurtenissen in de Schilderswijk duidelijk dat deze geschiedenis geen rustig bezit is.

Eind mei 2016, rondom de afronding van de conceptversie van dit boek, laait de discussie over etnisch profileren door de politie opnieuw op als de Nederlandse rapper Typhoon wordt staande gehouden door de politie in Zwolle. Via Instagram brengt hij het bericht de wereld in dat hij is staande gehouden, omdat zijn nieuwe auto *niet matcht met zijn profiel*. De dienstdoende agent heeft in het gesprek met Typhoon aangegeven dat hij bevooroordeeld was en er rekening mee hield dat het bij zo’n auto om drugsgeld kan gaan. De rapper geeft aan dat het de zoveelste keer is dat hem dit overkomt. Hij benoemt het motief

9 Trouw, 9 juni 2015.

10 <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/nederlandse-politie-discrimineert-op-grote-schaal>.

11 <https://www.politie.nl/nieuws/2015/juni/8/reactie-korpschef-op-artikel-in-trouw.html>.

12 Het onderzoek van de Rijksrecherche is op het moment van schrijven afgerond en overhandigd aan het OM.

13 Zie bijvoorbeeld Trouw van 30 juni 2015 over ongelijke behandeling door de politie.

als *etnische profilering* en deelt het op de sociale media, om openbaar te maken dat het niet op zichzelf staat. ‘Het is niet alleen de politie, het is een dikke error in de Nederlandse samenleving’, aldus Typhoon. De politie in Zwolle biedt Typhoon haar excuses aan en geeft aan de onterechte controle te betreuren. Naar aanleiding van het bericht van Typhoon verschijnt er wederom een hoos aan berichten in de media. In de Tweede Kamer wordt de minister van Veiligheid en Justitie om opheldering gevraagd tijdens het wekelijkse vragenuur. De minister geeft aan dat etnisch profileren voorkomt bij de politie, maar niet structureel is. Hij benoemt het als onacceptabel. De korpschef reageert ook: het komt voor, maar is allesbehalve schering en inslag. Zowel de minister als de korpschef spreekt over *een inschattingsfout* en beiden benadrukken dat inschattingsfouten door politieagenten nooit helemaal te voorkomen zijn.

Door de grote mate van aandacht voor etnisch profileren kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat de suggestie van etnisch profileren door de politie in ons land nieuw is. Dit is echter niet het geval. Bovenkerk (2014) wijst erop dat het gaat over *een oude kwestie*, die vroeger discriminatie werd genoemd. Hij geeft aan dat autobestuurders van Surinaamse afkomst zich er 35 jaar geleden al over beklagden dat zij voortdurend door de politie langs de weg werden gezet zonder dat daar naar hun mening een aanleiding voor bestond. In observatieonderzoek uit de jaren zeventig en tachtig komen ook aanwijzingen naar voren die wijzen op het verschijnsel dat tegenwoordig etnisch profileren wordt genoemd. Wie de studie van Punch (1983) over het politiewerk in de Warmoesstraat leest, komt het woord ‘stereotype’ geregeld tegen. Het gaat dan vooral om de stereotypering van de Surinamer als crimineel, brutaal en agressief. Een stereotype dat consequenties had voor het proactief optreden van politieagenten. Maar de inzichten over etnisch profileren gaan verder terug. We citeren uit een van de eerste observatieonderzoeken naar het werk van de politieursveillance (Junger-Tas & Van de Zee-Nefkens, 1977: 10-11):

‘Verder konstateren we dat kleurlingen, langharigen en “slordig geklede” personen vaker naar het bureau worden meegenomen. Maar de opvallendste bevinding is hier dat significant meer kleurlingen en “slordig geklede” personen na controle worden doorgestuurd, waarbij dus geen overtreding werd vastgesteld. Deze resultaten lijken erop te wijzen dat de politie, met name waar het kleurlingen betreft, een zekere selectieve aandacht vertoont.’

14 Zie bijvoorbeeld de blogs op de website van Amnesty International, maar ook uiteenlopende krantenberichten.

De indruk die in, vooral agenderende, publicaties geregeld wordt gewekt, is dat etnisch profileren in ons land *is toegenomen*.¹⁴ Verklaringen hiervoor worden *onder andere* gezocht in de dreiging van terrorisme, zorgen over illegale migranten, het toenemende belang van risicobeperking en preventie, en daarmee samenhangend de steeds verdere uitbreiding van controlebevoegdheden waarover de politie beschikt (zie bijvoorbeeld Open Society Justice Initiative, 2009a, 2012; EU-FRA, 2010). Berichten over de toename en het structurele karakter van etnisch profileren door de politie in ons land zijn opmerkelijk, omdat de omvang van etnisch profileren in ons land vooralsnog niet is onderzocht, laat staan de eventuele toename ervan (zie Bovenkerk, 2014). Ons land kent – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk – *geen uitgebreide onderzoekstraditie* naar etnisch profileren (Van der Woude & Van der Leun, 2013). De ontkenning van het structurele karakter van etnisch profileren door de minister van Veiligheid en Justitie en de politieleiding is, vanwege dezelfde reden, eveneens opmerkelijk. Maar ook als het verschijnsel meer wordt onderzocht, zoals in de Verenigde Staten het geval is, dan nog blijkt het lastig om een eenduidig antwoord te vinden op de vraag in welke mate etnisch profileren door de politie voorkomt (zie Dekkers e.a., 2015). In die zin heeft Hoogenboom (2015) een terecht punt als hij stelt dat het onderwerp – van etnisch profileren en discriminatie – *niet gemakkelijk is te adresseren*.

Hoewel het vraagstuk van etnisch profileren niet gemakkelijk is te adresseren, is het een feit dat het hoe dan ook op de politiek-maatschappelijke agenda staat. De discussie lijkt in toenemende mate onderdeel te worden van een breder maatschappelijk onbehagen over het samenleven onder een conditie van etnische en culturele pluriformiteit. Dat is ook waar Typhoon op wijst met zijn uitspraak: ‘Het is niet alleen de politie, het is een dikke error in de Nederlandse samenleving.’ Dit neemt niet weg dat het een vraagstuk is dat de politie niet kan negeren. Er is maatschappelijke kritiek op het politieoptreden en *deze verdwijnt niet* wanneer de politieleiding etnisch profileren in normatieve zin afwijst en in empirische zin aangeeft dat het incidenten zijn van politieagenten die inschattingfouten maken. Het dominante beeld is dat de politie etnisch profileert en dit beeld schaadt de relatie tussen de politie en etnische minderheden, en het vertrouwen dat zij, en wellicht ook anderen, in de politie hebben (zie bijvoorbeeld Harris, 2002; Bradford, 2015; Glaser, 2015).¹⁵ Kortom: er is voldoende

15 Naar aanleiding van het incident met Typhoon heeft Maurice de Hond een peiling gehouden waaruit blijkt dat twee op de drie Nederlanders etnisch profileren acceptabel vindt in de strijd tegen misdaad. Zie <http://nos.nl/artikel/2109286-2-op-de-3-nederlanders-steunen-etnisch-profileren.html>.

reden om (nieuw) onderzoek te doen naar proactief politieoptreden en de daarmee samenhangende praktijk van (etnisch) profileren.

1.3 Bedoeling: beter begrijpen van proactief politieoptreden

De maatschappelijke gevoeligheid rondom proactief politieoptreden maakt het naar ons idee relevant om te investeren in het *beter begrijpen* van proactief politieoptreden. Dit is het voornaamste doel van dit onderzoek. Naar ons idee is het voor het beter begrijpen van proactief politieoptreden van belang dat dit optreden breder in kaart wordt gebracht dan vooralsnog is gebeurd. Door de focus op etnisch profileren lijkt het alsof proactief politieoptreden alleen voortvloeit uit profilering van burgers en het uitsluitend etnische minderheden zijn die door politieagenten worden geprofileerd. Op basis van eerder onderzoek hebben wij voldoende aanleiding om te veronderstellen dat dit een smalle manier van kijken is (zie Landman, 2015). Dat is niet zozeer kritiek – smal kijken kan immers (meer) diepgang opleveren – als wel een pleidooi om ook met enige regelmaat uit te zoomen en het bredere karakter van proactief politieoptreden in ogenschouw te nemen. Dit onderzoek beoogt daaraan bij te dragen. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

Hoe ziet het proactief optreden van politieagenten eruit?

De volgende deelvragen hebben verder richting gegeven aan het onderzoek:

- 1 Welke overwegingen spelen bij politieagenten een rol bij het bepalen van de plaatsen waar zij gaan surveilleren/ waar zij op zoek gaan naar gebeurtenissen voor proactief optreden?
- 2 Op welke wijze selecteren politieagenten gebeurtenissen die aanleiding zijn voor het overwegen van proactief optreden en in welke mate komen deze geselecteerde gebeurtenissen voor?
- 3 In welke mate leiden geselecteerde gebeurtenissen tot situaties van proactief politieoptreden en welke overwegingen van politieagenten spelen hierbij een rol?
- 4 Hoe verlopen de situaties van proactief politieoptreden in termen van (onder andere) toelichting op het optreden, gebruik van bevoegdheden en informatiegebruik?
- 5 Hoe worden situaties van proactief politieoptreden afgehandeld en tot welke opbrengsten leidt proactief politieoptreden?

Het is van belang op te merken dat etnisch profileren in de vraagstelling niet apart is opgenomen. Het onderwerp is verweven in de deelvragen 2 t/m 5 en komt vooral aan de orde bij de beslissing om over te gaan tot een staandehouding (deelvraag 3). Dit past bij de insteek van dit onderzoek om het bredere karakter van proactief politieoptreden in kaart te brengen. De deelvragen moeten naar ons idee worden beantwoord door een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Wij zijn ervan overtuigd dat deze combinatie noodzakelijk is om proactief politieoptreden beter te kunnen begrijpen. Een dergelijke combinatie is niet nieuw. Het straatwerk is in het verleden op deze wijze onderzocht door bijvoorbeeld Stol (1996), Kop e.a. (1997) en Stol e.a. (2004). Ook naar etnisch profileren is (verkenkend) onderzoek gedaan op basis van een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek (Svensson e.a., 2011; Van der Leun e.a., 2014). Vanuit het perspectief van de geformuleerde deelvragen zijn deze onderzoeken naar ons idee echter te breed (oriëntatie op het gehele straatwerk waardoor focus op proactief optreden verloren gaat) of juist te smal (oriëntatie op selectieproces vanuit de vraag of etnisch profileren voorkomt). De ambitie van dit onderzoek is om ten opzichte van het bestaande onderzoek – waaronder ook het kwalitatieve onderzoek (Çankaya, 2012) – kennis toe te voegen, zodat in zijn geheel een vollediger inzicht in proactief politieoptreden ontstaat.

In het kader van de oriëntatie van het onderzoek is het van belang om op deze plek aandacht te besteden aan de begrippen etnisch profileren en discriminatie. Ten aanzien van etnisch profileren geldt dat er in de literatuur verschillende definities worden gebruikt. Zeker wanneer ook het aanverwante – en in de Verenigde Staten veel gebruikte – begrip *racial profiling* wordt meegenomen. De definities verschillen in de hoeveelheid elementen die in de definitie worden meegenomen. In een deel van de definities wordt uitsluitend nadruk gelegd op de betekenisgeving van politieagenten. Neem als voorbeeld de definitie van Glaser (2015: 3): ‘Racial profiling is the use of race or ethnicity, or proxies thereof, by law enforcement officials as a basis for judgment of criminal suspicion.’ In andere (typen) definities wordt het ontbreken van een objectieve of redelijke rechtvaardiging eraan toegevoegd. Een voorbeeld is de definitie van Amnesty International (2013a: 5): ‘Het gebruik door de politie, zonder oogmerk en redelijke rechtvaardiging, van gronden zoals ras, kleur, taal, religie, nationaliteit of

16 Deze definitie is vergelijkbaar met die van het Open Society Justice Initiative (OSJI, 2009a: 8) ‘The term “ethnic profiling” describes the use by law enforcement of generalizations grounded in ethnicity, race, religion, or national origin – rather than objective evidence or individual behavior – as the basis for making law enforcement and/or investigative decisions about who has been or may be involved in criminal activity.’

ationale of etnische afkomst, bij controle-, bewakings- of onderzoeksactiviteiten.’¹⁶ In de derde en laatste categorie definities wordt ook het element van disproportionaliteit aan de definitie toegevoegd. Van der Leun e.a. (2014: 7) hanteren een dergelijke definitie: ‘het disproportioneel vaak staande houden van burgers op grond van hun zichtbare etnische achtergrond en/of huidskleur, zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat’. Wanneer er sprake is van disproportionaliteit zonder een objectieve en redelijke rechtvaardiging is er eveneens sprake van een vorm van discriminatie (op grond van artikel 1 van de Grondwet), omdat etnische afkomst geen grond van ongelijke behandeling mag zijn (zie Bovenkerk, 2014; Van der Leun e.a., 2014). Anders gezegd: het gebruik van etniciteit bij proactief politieoptreden is als zodanig niet discriminatoir, omdat daarvoor de vergelijking met de (etnische) ander nodig is.

Het element van disproportionaliteit in de definitie van etnisch profileren is problematisch. Dit komt doordat er niet zomaar een geschikte referentiemaat is die adequaat kan worden gehanteerd (zie ook Svensson e.a., 2011). Dit wordt in de Angelsaksische literatuur ook wel het *benchmarkprobleem* genoemd (Bowling & Phillips, 2007; Bovenkerk, 2014; Van der Leun e.a., 2014; Glaser, 2015). Dit probleem gaat over de vraag ten opzichte van wat de disproportionaliteit moet worden bepaald. In de literatuur is men het niet eens over wat de referentiemaat zou moeten zijn. Er zijn drie mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is de populatie die woonachtig is in een bepaald gebied (verhouding aandeel staandehoudingen met aandeel populatie). De tweede mogelijkheid is de beschikbare populatie in een bepaald gebied (verhouding aandeel staandehoudingen met aandeel populatie op straat of rijdende populatie).¹⁷ De derde mogelijkheid is de mate van delinquent gedrag (verhouding aandeel staande-

17 De aandacht voor de beschikbare populatie vloeit vooral voort uit een artikel van Waddington e.a., (2004). In dit artikel nemen zij onder andere de uitkomsten van het spraakmakende MacPherson-rapport uit 1999 onder de loep. In dit rapport wordt vastgesteld dat bij staandehoudingen door de Britse politie sprake is van een disproportioneel aandeel van etnische minderheden ten opzichte van hun aandeel in de populatie. De politie zou zich schuldig maken aan etnische stereotypering en er zou sprake zijn van institutioneel racisme. Waddington e.a. (2004) geven aan dat er bij de vaststelling van disproportionaliteit onvoldoende is nagedacht over wat disproportioneel precies inhoudt en wijzen erop dat de aandelen van groepen burgers in staandehoudingen proportioneel kunnen zijn in relatie tot hun aanwezigheid op straat en op bepaalde momenten (soms gaat men ook uit van de rijdende populatie, aangezien proactief politieoptreden zich vooral richt op bestuurders van auto's, zie ook Harris, 2002). Kortom: zij introduceren een andere referentiemaat die kan leiden tot andere conclusies. Het gaat ons hier niet om wat waar is, maar om het illustreren van de verschillende perspectieven op disproportionaliteit en de consequenties voor de oordelen die over het politieoptreden (kunnen) worden gegeven (zie ook Svensson e.a., 2011).

houdingen met aandeel in criminaliteit). Iedere referentiemaat heeft in haar aard en de toepassing haar eigen beperkingen (zie onder andere Bowling & Phillips, 2007; Bovenkerk, 2014; Glaser, 2015). Het benchmarkprobleem behelst daarmee niet alleen de keuze van de referentiemaat, maar ook de toepassing ervan.

Het fenomeen van etnisch profileren is in deze studie ‘gelaagd’ onderzocht. Dit wil zeggen dat aandacht wordt besteed aan het gebruik van etniciteit in het selectieproces en bij staandehoudingen (genereren verdenking en oordeelsvorming) en daarnaast wordt ingegaan op het vraagstuk van disproportionaliteit en, indien hier sprake van is, de eventuele rechtvaardiging voor deze disproportionaliteit. Hierbij moet worden opgemerkt dat we het benchmarkprobleem hebben ‘opgelost’ door de (woonachtige) populatie als referentiemaat te nemen. Een tweede opmerking is dat onze uitspraken over de objectieve en redelijke rechtvaardiging een indicatief karakter hebben. Op basis van voorliggend onderzoek kunnen – weliswaar met de nodige mitsen en maren – uitspraken worden gedaan over of etnisch profileren voorkomt in de onderzochte werkgebieden. Conclusies over de omvang van etnisch profileren – in het licht van de meerdimensionale definitie – zijn met (nog) meer voorzichtigheid geformuleerd en moeten als indicatief worden beschouwd.

1.4 De opbouw van dit boek

In het volgende hoofdstuk wordt proactief politieoptreden van context voorzien door de aandacht te richten op het maatschappelijke decor waartegen de uitbreiding van de mogelijkheden tot proactief optreden door de politie heeft plaatsgevonden. Dit decor wordt gevormd door de ontwikkeling naar een controle- of veiligheidscultuur in (onder andere) Nederland. Deze context is van belang, omdat het optreden van politieagenten niet in een isolement plaatsvindt. In een controle- of veiligheidscultuur zijn er ook meer en minder expliciete verwachtingen ten aanzien van het proactief optreden van politieagenten. Het is van belang om hier enige aandacht aan te besteden.

In hoofdstuk 3 staat de aanpak van het onderzoek centraal. In dit hoofdstuk gaan we in op de uitgangspunten van het onderzoek, de settings waar het onderzoek heeft plaatsgevonden, het verloop van het veldwerk en de aanpak van het analyseproces.

Hoofdstuk 4 gaat in op de eerste onderdelen van het proactief politieoptreden. Dit hoofdstuk begint met het perspectief waarmee politieagenten de straat

opgaan: boeven vangen. Vervolgens staan we stil bij de keuze van de bestemming van de surveillance: waar gaan politieagenten naartoe als er geen meldingen zijn? Daarna beschrijven we hoe politieagenten de straat 'lezen': welke (typen) selecties maken zij in welke mate? Een vierde onderwerp dat aandacht krijgt, is het proactieve informatiegebruik van politieagenten. In welke mate wordt in de fase na de selectie, maar voorafgaand aan de beslissing om al dan niet te interveniëren, gebruikgemaakt van informatie en wat levert dat op? Het laatste onderdeel van dit hoofdstuk gaat over het daadwerkelijke optreden: in welke mate interveniëren politieagenten op basis van de selecties die zij maken? Hierbij komt ook aan de orde of er sprake is van etnisch profileren.

Hoofdstuk 5 handelt over de interacties en opbrengsten van proactief politieoptreden. In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats beschreven hoe politieagenten hun proactieve optreden toelichten aan burgers, welke bevoegdheden zij in welke mate gebruiken, of en in welke mate informatie in de interactie wordt opgevraagd en hoe het interactieproces verloopt. Daarnaast wordt ingegaan op de afhandeling en de opbrengsten van proactief politieoptreden. In welke mate wordt er repressief opgetreden? Hoe effectief is proactief politieoptreden eigenlijk? Het zijn vragen die in dit hoofdstuk van een antwoord worden voorzien.

In hoofdstuk 6 worden de (samenvattende) conclusies beschreven en wordt op deze conclusies gereflecteerd door terug te gaan naar de institutionele context waarbinnen proactief politieoptreden plaatsvindt (hoofdstuk 2).

In hoofdstuk 7 wordt, met de conclusies in het achterhoofd, ingegaan op de mogelijkheden om de effectiviteit van proactief politieoptreden – en dan in het bijzonder proactieve controles – te verbeteren.

Proactief politieoptreden in context

2.1 *Het maatschappelijke decor: de controlecultuur*

Het proactieve optreden van politieagenten vindt niet plaats in een isolement. Politieoptreden is ingebed in een bredere maatschappelijke, politieke, beleidsmatige en juridische context. Deze context wordt onder andere gevormd door de controlebevoegdheden waarover de politie beschikt (juridische context). In het vorige hoofdstuk is benoemd dat deze bevoegdheden in de afgelopen tien tot vijftien jaar zijn uitgebreid. Deze uitbreiding van bevoegdheden houdt verband met ontwikkelingen in de dominante manier van kijken naar de gewenste aanpak van criminaliteit en onveiligheid, en het veiligheidsbeleid dat hier een uitvloeisel van is (zie onder andere Terpstra, 2010; Svensson e.a., 2011; Van der Woude & Van der Leun, 2013). In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op het decor waartegen de uitbreiding van controlebevoegdheden plaatsvindt. Dit decor wordt volgens ons gevormd door de ontwikkeling naar een controle- of veiligheidscultuur die in de afgelopen decennia in meer westerse landen heeft plaatsgevonden (zie o.a. Garland, 2001; Terpstra, 2010). Dit als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en de politieke reactie daarop. Hieronder gaan we in op de ontwikkeling van de controlecultuur vanuit het besef dat we ons beperken tot hoofdlijnen en daarmee weinig ruimte laten voor de tegenstrijdigheden die zich ook voordoen (zie Boutellier, 2002).

De controlecultuur kan alleen worden begrepen als we de aandacht richten op de ontwikkeling die de samenleving in de afgelopen decennia heeft doorgemaakt (zie bijvoorbeeld Garland, 2001; Boutellier, 2002; Terpstra, 2010; Van der Woude & Van der Leun, 2013). Er heeft in de afgelopen decennia een aantal fundamentele veranderingen in onze samenleving (en andere westerse samenlevingen) plaatsgevonden. Het betreft veranderingen in demografisch, economisch, sociaal-cultureel, technologisch en ecologisch opzicht. Er zijn hele bibliotheken over volgeschreven. Het gaat onder andere over de instroom van migranten, de dominantie van het (globale) kapitalisme en marktdenken, het daarmee gepaard gaande consumentisme, de sterk toegenomen mobiliteit, de voortschrijdende secularisatie, de emancipatie van vrouwen, de seksuele revolutie, de toegenomen

variatie in het gezinsleven, de differentiatie in levensstijlen, de democratisering van het sociale leven, de onstuitbare opkomst van elektronische massamedia enzovoort. Boutellier (2015: 174) vat het kernachtig samen: 'Ik constateer op basis van de veldstudies dat de wereld totaal, maar dan ook totaal veranderd is.'

De gedaantewisseling die de samenleving in de afgelopen decennia heeft ondergaan, wordt vanuit veel verschillende invalshoeken getypeerd (Boutellier, 2002). Binnen de sociologie wordt deze vooral getypeerd als een ontwikkeling van een moderne naar een laatmoderne of, volgens sommigen zelfs, postmoderne samenleving. De fundamentele veranderingen in de manier waarop wij samenleven, heeft een angstige en onzekere samenleving opgeleverd waarin mensen een gebrek aan houvast ervaren (Boutellier, 2015). Het is mede om die reden dat Bauman (2000, 2005) spreekt over vloeibare moderniteit en een *vloeibaar leven*: de omstandigheden waarin we leven veranderen sneller dan ons vermogen om ons aan te passen (en nieuwe gewoonten en routines te ontwikkelen). De (ontologische¹⁸) onzekerheid die hiervan het resultaat is, wordt door burgers in belangrijke mate vertaald in gevoelens van – en klachten over – onveiligheid (Terpstra, 2010).¹⁹ Dit is gepaard gegaan met een afnemende tolerantie voor normoverschrijdend gedrag (Van Stokkom, 2008). Mede hierdoor is er onder burgers een roep om meer veiligheid ontstaan. De staat heeft gehoor gegeven aan de roep om meer veiligheid, omdat hij juist op dit terrein zijn positie moet legitimeren (Boutellier, 2002). De benadering van criminaliteit en onveiligheid die is meegegroeid met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat voldeed in deze context langzamerhand niet meer.²⁰ In de reactie van de overheid tekende zich een meer repressieve, op controle gerichte benadering van criminaliteit af die een duidelijke breuk vormde met het verleden.²¹ Veiligheid is mede daardoor een kernbegrip geworden in de organisatie van de maatschappelijke orde (zie Van Swaaningen, 2004; Boutellier, 2015).

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe benadering van criminaliteit en onveiligheid is *risicodenken* in het strafrecht, ook wel risicojustitie genoemd (Feeley & Simon, 1994; Buruma, 2005; Terpstra, 2010; Van der Woude & Van der Leun, 2013). De ontwikkeling naar risicojustitie houdt in dat de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding steeds meer in het teken komt te staan van het tegengaan van mogelijke bedreigingen en risico's. Dit heeft onder andere als

18 Zie Giddens (1991). Volgens Giddens worden mensen in een laatmoderne samenleving geconfronteerd met een fundamentele (zijns)onzekerheid in een wereld die hun lijkt te ontglippen (zie ook Terpstra, 2010).

19 Terpstra (2004) wijst erop dat de zorgen van burgers over de ontwikkeling van criminaliteit vooral gepaard gaan met een algemene, veel meer dan persoonlijke, onrust over onveiligheid als maatschappelijk probleem.

gevolg dat er in de rechtspraak een groter gewicht wordt toegekend aan de toekomstige risico's van een verdachte (Buruma, 2005) en de proactieve inzet van strafrechtelijke middelen dominant wordt in beleid en wetgeving (zie ook Van der Woude & Van der Leun, 2013). Traditionele uitgangspunten van het strafrecht, zoals waarborgen voor burgers en beperkingen in het optreden van de overheid tegen burgers, worden vanuit het risicodenken opgerekt ten gunste van een *voorzorgslogica* en uitbreiding van toezichtmogelijkheden (zie Ashworth & Zedner, 2008).²² Die voorzorgslogica is in belangrijke mate gebaseerd op de overtuiging dat we, mede door de beschikbaarheid van technologie, in staat zijn om crimineel gedrag enigszins te voorspellen. Deze overtuiging hangt, in de woorden van Harcourt (2007: 174), samen met '... the "will to know the criminal" – the desire to predict criminality. It is the drive to operationalize and model future behavior in the most parsimonious way, the quest for more efficient ways to anticipate crime.' Binnen deze context heeft het gebruik van risicoprofielen binnen de rechtshandhaving zich ontwikkeld. Een ontwikkeling die volgens Harcourt (2007) door velen veel meer als hoopvol dan als alarmerend wordt beschouwd. Dit geldt ook voor ons land: '... het is heel wenselijk dat er wordt geïnvesteerd in het vroegtijdig herkennen en inkapselen van potentiële veiligheidsrisico's' (Van der Woude & Van der Leun, 2013: 127).

In ons land kan de beleidsnota *Naar een veiliger samenleving* uit 2002 als een belangrijke markering worden beschouwd in de ontwikkeling naar een controlecultuur (zie ook Stol, 2009; Terpstra, 2010). In deze nota is, ten opzichte van de decennia daarvoor, een andere toon te lezen in relatie tot de aanpak van criminaliteit en onveiligheid. Het jargon is strijdlustig, de harde hand staat in de

-
- 20 Met 'benadering' kiezen we hier voor een algemene duiding. Duidelijk mag zijn dat het hier een variëteit aan overtuigingen, manieren van kijken en daarmee samenhangende aanpakken betreft. Zo heeft er een ontwikkeling plaatsgevonden in het daderbeeld: in plaats van als zondige en (sociaal) zwakkere medemens die ter verantwoording dient te worden geroepen, maar die tegelijkertijd onze hulp en steun verdient, lijken heel wat daders nu te worden gezien als ernstige *risicofactoren*, die zo veel mogelijk onschadelijk moeten worden gemaakt (De Wit & Claessen, 2015).
- 21 Er is veel kritiek geuit op de stelling van Garland (2001) dat de controlecultuur, zoals hij deze beschrijft, zich voordoet in alle laatmoderne samenlevingen en niet alleen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, de landen die hij in zijn analyse heeft betrokken (zie bijvoorbeeld Boutellier, 2002; Daems, 2009). Er is niettemin voldoende reden om te veronderstellen dat de ontwikkeling naar een controlecultuur ook in ons land heeft plaatsgevonden (zie ook Van Swaaningen, 2004).
- 22 Boutellier (2002) maakt het onderscheid tussen ultiem en urgent strafrecht. Het strafrecht is tot ontwikkeling gekomen als een ultimum remedium, een laatste redmiddel dat bij voorkeur wordt vermeden, teneinde de staatsmacht beperkt te houden. De urgente functie van het strafrecht, die onder andere wordt gekenmerkt door een dominante staat, afschrikking en selectiviteit, is toegenomen. Boutellier (2002) stelt dat er van het strafrecht meer wordt verlangd dan het kan realiseren.

aanpak centraal (Terpstra, 2010).²³ De publieke ruimte moet worden *herwonnen* door middel van intensivering van toezicht, handhaving en opsporing. Kenmerkend is dat de harde aanpak zich vooral richt ‘... op specifieke groepen “lastige personen”, waarbij de beleidsterminologie minder verhullend is geworden: veelplegers, bedelaars, draaideurcriminelen, stelselmatige daders, asociale gezinnen, drunks en (vooral allochtone) risicojongeren. Zij vormen “de Ander”, waaraan veel van het Kwaad wordt toegeschreven.’ (Terpstra, 2010: 133) Verschillende auteurs wijzen erop dat het veiligheidsprobleem en de positie van migranten sinds het begin van de eenentwintigste eeuw steeds meer in elkaars kader worden beschouwd (zie bijvoorbeeld Terpstra, 2010; Van der Woude & Van der Leun, 2013; Boutellier, 2015). Criminaliteit en migratie zijn met elkaar vervlochten geraakt: migratie als veiligheidsprobleem en veiligheid als migrantenprobleem. Terpstra (2010) geeft aan dat juist in een dergelijke constellatie, waarin de *Ander*, de buitenstaander als het kwaad en de oorzaak van vele maatschappelijke problemen wordt gezien, de roep om verharding ruime weerklank vindt.

Om een harde aanpak mogelijk te maken, vindt er in de jaren na het verschijnen van de beleidsnota een uitbreiding plaats van toezichtmogelijkheden en controlebevoegdheden. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan enerzijds cameratoezicht, stadswachten (en andere bijzondere opsporingsambtenaren) en de inzet van particuliere beveiligers, en anderzijds de algemene identificatieplicht, bestuurlijke handhaving en preventief fouilleren. Schuilenburg (2011) duidt de combinatie van deze ontwikkelingen als de *securitisering* van de samenleving: er zijn steeds meer partijen die met steeds meer (preventieve en repressieve) bevoegdheden de overlast en criminaliteit bestrijden. Een deel van de nieuwe bevoegdheden heeft volgens Schuilenburg (2011: 81) het karakter van een quasi-strafrecht. Het gaat om wetgeving die een supplement is op het strafrecht.

‘Here, the supplement does not have a neutral meaning in the sense that the offender is subject only to the applicable Dutch criminal law. In fact, however, a new set of instruments and techniques is being created, alongside the criminal law system, and this is intended to maintain a grip on the public and moral structure of different domains in society.’

23 Volgens Punch (2006) reflecteert het nieuwe taalgebruik het neoliberale gedachtegoed. Traditioneel links is volgens hem naar het middenveld geschoven en uitgesproken bestuurders van de rechtervleugel kunnen een andere taal en andere middelen hanteren om problemen op te lossen.

Voorbeelden van quasi-strafrecht zijn gebiedsverboden, maar ook de collectieve winkelontzegging die in grote steden door winkeliers wordt ingezet. De kern is dat het vaak vrijheidsbeperkende maatregelen zijn die worden ingezet in situaties die worden gekenmerkt door een vervagend onderscheid tussen burger en verdachte. Schuilenburg (2011) wijst erop dat dit gepaard gaat met het risico dat vrijwel iedereen een *risicoburger* wordt.

Het is van belang op te merken dat hoewel het ontstaan van de controlecultuur mede is gevoed door de sterke groei van criminaliteit vanaf de jaren zestig, dit tegelijkertijd niet wil zeggen dat een afname van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens er ook toe leidt dat de controlecultuur meer naar de achtergrond verdwijnt. Dit komt in de eerste plaats doordat een daling van de objectieve en subjectieve veiligheid de gevoelens van onzekerheid en onbehagen niet zomaar wegneemt. Deze gevoelens blijven zich vertalen in een roep om veiligheid. Veel Nederlanders zien het bevorderen van veiligheid nog steeds als de voornaamste doelstelling van de overheid (Terpstra, 2010). Daarnaast moet worden beseft dat wanneer een controlecultuur zich eenmaal heeft gevestigd, deze niet zomaar verdwijnt (zie ook Daems, 2009). Volgens Garland (2001) kan de obsessie met controle ertoe leiden dat we in een nieuwe weberiaanse *ijzeren kooi* worden ingesloten. Het is de vraag of we zijn pessimisme moeten volgen en in hoeverre het van toepassing is op de Nederlandse context. Duidelijk is wel dat er ook in ons land een meer fundamentele verandering in de aanpak van criminaliteit en onveiligheid heeft plaatsgevonden, die op dit moment eerder wordt doorgezet dan ontmanteld.

2.2 De uitwerking op de politie: een langzame paradigmashift

De verschuiving in de aanpak van criminaliteit laat vanzelfsprekend de politie – als een van de voornaamste partijen in de criminaliteitsbestrijding – niet ongemoeid. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen ingegaan op de ontwikkelingen die in het dominante politieparadigma hebben plaatsgevonden.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog is het politieparadigma van de verzorgingsstaat geleidelijk dominant geworden (Van Reenen, 2006). Een belangrijk kantelpunt was *Politie in verandering*, de visie van de Projectgroep Organisatiestructuren (POS) waarin de maatschappelijke acceptatie en inbedding van de politie centraal stond. Van Dijk e.a. (2015) spreken in dit verband ook wel over het paradigma van *consent*: een maatschappelijk geïntegreerde politie die vanuit een brede taakopvatting werkt aan de preventie en bestrijding van criminaliteit.

Het aanpakken van achterliggende problemen is in dit paradigma een belangrijk streven van politieoptreden (Van Reenen, 2006). Terughoudendheid met het gebruik van geweld is een centraal uitgangspunt in het politieoptreden (idem). Vooral vanaf het midden van de jaren tachtig werd dit paradigma in belangrijke mate leidend voor de organisatie van het politiewerk (Boin e.a., 2003). Dit kwam onder andere tot uiting in de invoering van het concept van de teampolitie: kleine, lokale eenheden met een generieke taakstelling die weten wat er lokaal leeft en speelt, en een sterke bestuurlijke oriëntatie hebben (zie ook Broer e.a., 1987).

Aan het einde van de jaren negentig is het publieke en politieke draagvlak voor het bovengenoemde politieparadigma gaan wankelen (Boin e.a. 2003). Onder invloed van zorgen over criminaliteit, onveiligheid en gebrek aan naleving van normen, groeide de maatschappelijke kritiek op het functioneren van de politie (zie ook Vries & Van der Vijver, 2002). Het gezag en de effectiviteit van de politie kwamen onder druk te staan en de verklaringen daarvoor werden onder andere gezocht in de *softheid* van de politie die met het politieparadigma van de verzorgingsstaat werd geassocieerd.²⁴ Tegen het einde van de jaren negentig, toen de sterke stijging van de criminaliteit tot stilstand kwam, begon het politieke klimaat rondom het optreden van de politie nadrukkelijk te veranderen (zie ook Terpstra, 2010). De politie moest zich op haar kerntaken gaan richten, meer gaan handhaven en in algemene zin strenger gaan optreden. Prestatieafspraken waren een van de politieke middelen om de politie daartoe te bewegen. Onder invloed van de politiek schoof het politieparadigma steeds meer op naar een *controleparadigma* (Van Dijk e.a., 2015).²⁵ Dit paradigma wordt gekenmerkt door een smal mandaat voor de politie, gericht op criminaliteitsbestrijding en openbare-ordehandhaving. Anderen spreken over het normatief-repressieve politieparadigma dat vanaf het einde van de jaren negentig steeds dominanter is geworden (Van Reenen, 2006). Welk begrip ook wordt gehanteerd, de verschuiving in het denken over het gewenste politieoptreden komt overeen: meer gerichtheid op opsporing en handhaving, een meer assertieve stijl met meer nadruk op repressie (zie ook Punch, 2006).

24 Dat deed de politie in haar visie op de politiefunctie ook: 'Waar in de jaren zestig een te veel en te strikt overheidsoptreden de oorzaak was van legitimiteitsproblemen, is nu juist het omgekeerde het geval.' (PVP, 2005: 26)

25 De toevoeging 'onder invloed van de politiek' is niet onbelangrijk. Waar de ontwikkeling naar het paradigma van *consent* in belangrijke mate door de politie was geïnitieerd, werd de ontwikkeling naar het paradigma van *control* vooral politiek beïnvloed. Boin e.a. (2003) wijzen erop dat de bestuurlijke legitimatie (op lokaal niveau) van het POS-denken (paradigma van *consent*) de politie minder alert had gemaakt op signalen dat dit paradigma tekortschoot. In die zin werd de politie ingehaald door de regering die op basis van een meer centrale aansturing een verandering in het politieoptreden wilde bewerkstelligen.

De verschuiving die in het politieparadigma heeft plaatsgevonden komt op verschillende manieren tot uiting. Hierbij kan worden gedacht aan de organisatiestructuur, de verdeling van capaciteit, de wijze van sturen, de operationele concepten die dominant zijn en uiteindelijk het politieoptreden. Een grondige uitwerking van verschuivingen op deze aspecten gaat de bedoeling en mogelijkheden van dit boek te buiten. We beperken ons – ten aanzien van de aspecten organisatiestructuur, capaciteitsverdeling en de wijze van sturen – tot enkele hoofdlijnen:

- Vanaf de regionalisatie van de politie is er sprake van een voortdurende tendens van schaalvergroting binnen de politieorganisatie. Deze begon met de regionalisatie en zette zich in veel regiokorpsen door met de ene reorganisatie na de andere (Van der Torre, 2007). Met de vorming van de Nationale Politie is deze lijn van schaalvergroting stevig doorgetrokken, wat onder andere heeft geresulteerd in basisteams met een omvang van tussen de ongeveer 60 en 200 fte.
- Vanaf de regionalisatie van de politie is de politiecapaciteit gegroeid en deze sterktegroei is vooral ten goede gekomen aan de opsporing, de informatieorganisatie en staf- en beleidsfuncties. Dit alles weerspiegelt de toegenomen focus op opsporing en informatiesturing en de groeiende beleids- en bestuursdruk die gepaard gaat met schaalvergroting (zie ook Haagsma e.a., 2012). Deze focus is ook zichtbaar in de inrichting van de Nationale Politie (NP, 2012).
- Vanaf de regionalisatie van de politie is er sprake van een tendens van meer centrale sturing, al is deze tendens minder lineair dan die bij de twee voorgaande punten. Eind jaren negentig werd het Beleidsplan Nederlandse Politie geïntroduceerd, daarop volgde de kwantitatieve benadering als uitvloeisel van *Naar een veiliger samenleving* en vervolgens ging men toch terug naar een meer kwalitatieve benadering met beleidsprioriteiten (zie ook Landman, 2011). Met de vorming van de Nationale Politie heeft de tendens van centrale sturing zich verhevigd doorgezet.

Ten aanzien van operationele concepten die de politie gebruikt om uitvoering te geven aan het politiewerk kan in algemene zin worden gesteld dat deze veelal komen overwaaien uit Angelsaksische landen (zie ook Van Dijk e.a., 2010). Er zijn hiervan vele voorbeelden te geven: *community policing*, *broken windows policing*, *problem-oriented policing*, *intelligence-led policing*, *hotspots policing*, *zero-tolerance policing* enzovoort. Daarnaast zijn er ook concepten die op eigen bodem zijn uitgevonden, zoals de nodale oriëntatie en contextgedreven werken.²⁶ De opelsom van alle

26 Waarbij het woord 'nodaal' dan wel weer wordt geleend uit het Engels (zie ook Ferwerda e.a., 2009).

operationele concepten die in het afgelopen decennium de revue zijn gepasseerd, onderstreept de niet aflatende drang naar vernieuwing die de politie in ons land heeft (zie ook Landman, 2015). Hierbij moet worden opgemerkt dat de Angelsaksische concepten in de regel niet letterlijk worden gekopieerd, maar worden ingepast binnen de bestaande waarden en gewoonten van de politie in Nederland (Punch, 2006). Daarnaast verschilt de mate waarin bepaalde operationele concepten in zwang raken tussen perioden en organisatieonderdelen, al is het de bedoeling dat er op het laatste punt meer eenheid komt.

In de afgelopen jaren is er vooral veel nadruk komen te liggen op de Nederlandse variant van intelligence-led policing: informatiegestuurde politie (IGP). Dit is in de eerste plaats op te maken uit het politiebeleid. Het betreft dan onder andere *Politie in ontwikkeling* (PVP, 2005) en meer recent het *Inrichtingsplan Nationale Politie* (NP, 2012). In het *Inrichtingsplan* wordt gesteld dat informatie en intelligence de slagader van het politiewerk zijn. Informatie en intelligence dragen volgens de politietop bij aan overzicht van en inzicht in de veiligheidssituatie, een intelligente sturing op het politiewerk en aan doeltreffendheid van de uitvoering van het politiewerk. Daarnaast wijst ook onderzoek in de richting van een steeds grotere nadruk op informatiegestuurd werken (zie bijvoorbeeld Landman, 2011; Meesters, 2014; Landman, 2015). Dit komt in het politiewerk in de basispolitiezorg onder andere tot uiting in de invoering van nieuwe vormen van briefen en debriefen, de beschikbaarheid van informatie door middel van mobiele technologie en de toenemende nadruk die wordt gelegd op het verzamelen van informatie.

De ontwikkeling die informatiegestuurd werken binnen de politie maakt, kan naar ons idee niet los worden gezien van de bredere context van de controlecultuur en het daarin dominante risicodenken. Dit wordt vooral duidelijk wanneer we kijken naar de volgende stap in het intelligence- of informatiegestuurd werken: *predictive policing* (Rienks, 2015; Smit e.a., 2016). De kern van dit operationele concept is wat de naam al doet vermoeden: politiewerk aan de hand van voorspellingen (Smit e.a., 2016). Het ideaal is een effectievere politie die ingrijpt voordat het onheil is geschied (preventieve actie).²⁷ Daarin ligt ook de relatie met proactief politieoptreden. De ontwikkeling naar *predictive policing* wordt gedreven door technologie: er zijn steeds meer data en er zijn op eenvoudige wijze steeds complexere analyses mogelijk. Hierdoor kan *predictive*

27 In dit verband wordt in ons land nu ook gesproken over *prescriptive policing* (Smit e.a., 2016). Het wordt gezien als de stap die volgt op *predictive policing*. De kern van dit concept of idee is dat een voorspelling wordt gedaan voor de effectiviteit van een bepaalde inzet van politiemiddelen, gegeven een specifieke situatie.

policing, zo is de gedachte, het element van de toekomst toevoegen aan intelligencegestuurde politie. ‘Met de komst van predictive policing krijgt de recherche er een broertje bij: de “pre-recherche”, die zich niet richt op waarheidsvinding in het verleden, maar op waarheidsvinding in de toekomst.’ (Rienks, 2015: 27) Anderen gaan mee in deze aantrekkelijke gedachte. ‘De politie kan proactief aan de slag in plaats van achter de feiten aan te lopen. Rechercheren verandert in prechercheren, voorspellen welk type criminaliteit veel voor zal komen, wie een dader wordt (of een slachtoffer) en wanneer er iets gaat gebeuren.’ (Smit e.a., 2016: 11)

De politie staat, zo stelt Rienks (2015), aan de vooravond van de doorbraak van predictive policing. Op dit moment worden er op kleine schaal ervaringen opgedaan met het concept. In Amsterdam is er al sinds 2013 een Criminaliteit Anticipatie Systeem (CAS) operationeel, dat wordt gebruikt om straatroven en woninginbraken te voorspellen. De surveillanceroutes van een flexteam worden er onder andere op gebaseerd.²⁸ Binnen de politie wordt de ontwikkeling naar predictive policing aangemoedigd, omdat men ervan overtuigd is dat predictive policing tot een effectievere politie kan leiden.²⁹ Er is binnen de politie sprake van een toename van pilots onder de noemer van predictive policing (zie ook hoofdstuk 4). Er zijn al allerlei software-aanbieders in Nederland actief met voorspellende software. Ook in de *Nationale Innovatieagenda Veiligheid 2015* is het herkennen en voorspellen van afwijkend gedrag een van de speerpunten binnen het thema ‘handelingsgerichte informatievoorziening’ (HSD, 2014). Kortom: predictive policing is meer dan toekomstmuziek. Het neemt in Nederland, volgens onderzoekers van TNO, een enorme vlucht.³⁰

Het voorgaande laat zien hoe de dominantie van het controleparadigma zich ook binnen de politie doorzet. Hierbij zijn allerlei nuancerende opmerkingen te maken. Een eerste opmerking is dat het politieparadigma van de POS (*consent*) weliswaar zijn dominantie heeft moeten prijsgeven, maar daarmee nog niet is verdwenen (Van Dijk e.a., 2015). Ook de ontwikkelingen binnen de politie zijn *meerdimensionaal*. De politie in ons land is niet ineens een uitsluitend repressieve (controle)politie geworden. Dat zou een veel te eenzijdige voorstelling van zaken zijn. Zo vinden er ook tegenwoordig allerlei nieuwe ontwikkelingen op

28 <https://decorrespondent.nl/3044/De-politie-van-de-toekomst-houdt-iedere-burger-non-stop-in-de-gaten/279163005704-5df91b90>.

29 *Predictive policing* is als innovatiedomein toegevoegd aan de business intelligence roadmap van de politie (Smit e.a., 2016).

30 Zie <https://www.groene.nl/artikel/bij-voorbaat-gearresteerd>.

het gebied van burgerparticipatie plaats, die niet zonder meer congruent zijn met een meer op controle gerichte politie op afstand van de bevolking.³¹ Een tweede opmerking is dat veranderingen in politiebeleid niet zomaar leiden tot veranderingen in de uitvoering van het politiewerk. Het realiseren van veranderingen in de uitvoering van het politiewerk is weerbarstig en vraagt een lange adem (Landman e.a., 2015). ‘Het duurt een tijd voordat een paradigmawisseling de werkvloer van de politie heeft bereikt.’ (Van Reenen, 2006: 171; zie ook Terpstra e.a., 2016) Kortom: nieuwe manieren van denken in de politietop en nieuwe beleidstaal bewerkstelligen nog geen stijlbreuk.

Deze nuancerende opmerkingen nemen niet weg dat de lokale, op maatschappelijke acceptatie gerichte en bestuurlijk georiënteerde politie is opgeschoven naar een meer gecentraliseerde, op repressie gerichte en justitieel georiënteerde politie. Van Reenen (2006) schreef tien jaar geleden over de voor- en nadelen van de verschillende politieparadigma's. Hij wees erop dat schaalvergroting, instrumentalisering, disciplineren en een toenemende oriëntatie van politiemensen op handhaving, naar verwachting leiden tot vermindering van het vermogen om complexiteit te hanteren in het werk. Hij adresseerde het risico dat er maatschappelijk ongenoegen zou ontstaan onder bepaalde bevolkingsgroepen en dat dit tot maatschappelijke mobilisatie zou leiden. In het licht van de actuele, maatschappelijke discussie over het politieoptreden was zijn voorspellende vermogen veelzeggend:

‘In dat geval wordt het teruglopende vermogen van de politie om complexiteit te hanteren een handicap. Er is dan een politiek en politieel probleem bij uitstek ontstaan: onrust onder minderheden binnen steden die gevoed wordt door gevoelens van achterstelling die raciale ondertonen heeft. Het is een probleem bovendien dat een bedreiging vormt voor de politieke legitimiteit binnen die groepen. Verlies van netwerken en contacten in buurten gekoppeld aan toenemende repressie van de politie leidt bijna onvermijdelijk tot verdere onderlinge afstand en op den duur tot negatieve stereotypering en tot vijandbeelden.’ (Van Reenen, 2006: 177)

31 Ook dit soort ontwikkelingen wordt vaak in het Engels aangeduid: *smart policing*. Zie bijvoorbeeld: <https://www.linkedin.com/pulse/next-generation-smart-policing-international-ritesh-kotak?trk=v-feed>.

2.3 Naar het optreden: verruiming van bevoegdheden en methoden

De ontwikkeling naar een controlecultuur heeft er, zoals eerder aangegeven, onder andere toe geleid dat de bevoegdheden van politieagenten in het kader van proactief optreden zijn verruimd. In deze paragraaf staan we nader stil bij deze verruiming van bevoegdheden. Hierbij concentreren we ons op enkele bevoegdheden en op de laatste tien tot vijftien jaar. Daarnaast besteden we aandacht aan verandering in de wijze waarop naar het gebruik van bevoegdheden wordt gekeken. Hierbij is dus niet zozeer een (wettelijke) verruiming van bevoegdheden aan de orde als wel een *andere inzet* van bevoegdheden ten behoeve van proactief optreden.

In het kader van de verruiming van bevoegdheden is in de eerste plaats preventief fouilleren van belang. In 1997 viel de term ‘preventief fouilleren’ voor de eerste keer in de Tweede Kamer (zie Stol, 2009). Met preventief fouilleren wordt verwezen naar de bevoegdheid van de politie om burgers te fouilleren zonder dat zij worden verdacht van een strafbaar feit. De opkomst van de discussie over de politieke bevoegdheid tot preventief fouilleren moet worden begrepen tegen de achtergrond van enkele wapenincidenten in de Randstad in de jaren negentig. Preventief fouilleren werd door sommige politici beschouwd als een manier om het bezit van vuurwapens te bestrijden (zie Kuppens e.a., 2011a). Dit heeft geleid tot een wetsvoorstel om preventief fouilleren mogelijk te maken. Dit wetsvoorstel is in 2002 door de Tweede Kamer aangenomen en behelsde een wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie (WWM). Hierdoor werden de bevoegdheden van de politie tot proactief optreden uitgebreid. In aanloop naar de wetswijziging zijn door diverse Kamerleden zorgen geuit over het mogelijk stigmatiserend en discriminerend effect dat gepaard zou kunnen gaan met het (selectief) toepassen van de bevoegdheid (zie Kuppens e.a., 2011a).

Uit onderzoek komt naar voren dat het gebruik van preventief fouilleren na de introductie in 2002 niet ‘om zich heen heeft gegrepen’ (Kuppens e.a., 2011a). De toepassing heeft vooral het karakter van kleinschalige controles in de gemeenten die het instrument toepassen of toepasten. Er heeft een ontwikkeling plaatsgevonden van frequent (grootschalig) gebruik van preventief fouilleren als generiek instrument, naar benutting van preventief fouilleren onder meer specifieke omstandigheden en met specifieke bedoelingen. De oorspronkelijke doelstelling van het bestrijden van het bezit van vuurwapens en het terugdringen van het aantal wapenincidenten is naar de achtergrond verschoven en subdoelstellingen die te maken hebben met het verbeteren van het veiligheidsgevoel van burgers en het tegengaan van onrust onder burgers (bij-

voorbeeld na recente incidenten) zijn dominanter geworden. De preventief-fouilleeracties van de politie hebben veelal een kleinschalig en dynamisch karakter en zijn geregeld onderdeel van een bredere actie, zoals een dynamische verkeerscontrole (zie ook vervolg).

Een tweede ontwikkeling is de invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) in 2005 (zie Kuppens e.a., 2011b). Met de invoering van de WUID zijn de bevoegdheden van politieagenten om van burgers een identiteitsbewijs te vorderen aanzienlijk verruimd. Het criterium is verschoven van 'een redelijke verdenking van een strafbaar feit' en enkele specifieke situaties (waarin die verdenking niet nodig was), naar 'voor zover dit redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak'. De regering was namelijk van mening dat de bestaande identificatieplicht (Wet op de identificatieplicht, WID) niet meer toereikend was. De WUID had tot doel de opsporingsambtenaar te ondersteunen bij de taakuitoefening in het kader van criminaliteitsbestrijding, handhaving van de openbare orde en toezicht daarop. De WUID werd gezien als instrument om de handhaving en toezicht door de overheid over de gehele linie te versterken. Met de invoering van de WUID kreeg de politie er een zelfstandige bevoegdheid bij: het vragen naar, dan wel vorderen van, een identiteitsbewijs. De WUID behelsde daarmee niet alleen een wijziging en aanvulling van de WID, maar ook van onder andere de Politiewet, waarin de bevoegdheid is opgenomen tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.

Tijdens het politieke en maatschappelijke debat rond de invoering van de WUID is er veel aandacht uitgegaan naar het criterium van 'redelijkerwijs noodzakelijk' (zie Kuppens e.a., 2011b). Bij sommigen bestond de vrees dat dit criterium *onvoldoende was afgebakend*. De discretionaire ruimte in de toepassing zou kunnen leiden tot discriminatie, zo was de vrees. Terpstra (2010) wijst er in dit kader op dat de invoering van de algemene identificatieplicht (voor iedereen vanaf 14 jaar) lange tijd onbespreekbaar was vanwege herinneringen aan de Tweede Wereldoorlog. Terrorismedreiging, maar ook het argument dat het gezag op straat effectiever moest worden, gaf uiteindelijk de doorslag. Om het onafgebakende karakter van de redelijkerwijs noodzakelijkheid enigszins te ondervangen, is er met de invoering van de WUID door het College van procureurs-generaal een Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht opgesteld. In deze aanwijzing zijn uiteenlopende situaties beschreven waarin wordt voldaan aan het criterium van redelijkerwijs noodzakelijkheid. In de praktijk blijkt dat identiteitscontroles door politieambtenaren worden ingezet voor het beheersen van overlast en criminaliteit in brede zin (zie Kuppens e.a., 2011b). De wetgeving laat politieamb-

tenaren een grote eigen beoordelingsruimte en deze wordt in de regel ook door hen benut.

In het kader van proactief politieoptreden is het ook relevant om aandacht te besteden aan de wijze waarop politieambtenaren bestaande bevoegdheden gebruiken. In dit verband is vooral de toenemende nadruk op het opsporingsperspectief binnen de verkeershandhaving van belang. Dit is een ontwikkeling van het laatste decennium. In 2004 is in de voormalig politieregio Amsterdam-Amstelland een methode ontwikkeld die sinds die tijd binnen de politie aan populariteit heeft gewonnen en regelmatig wordt toegepast: de dynamische verkeerscontrole. Deze methode is beschreven in het *Blauwe boekje* (zie Bulstra & Würth, 2015). De kern van deze methode is het uitvoeren van verkeerscontroles, gericht op personen die volgens de politie vermoedelijk crimineel actief zijn (de zogenoemde ‘beroepscriminelen’), met het oog op het ontdekken van strafbare feiten, zoals bezit van wapens, verdovende middelen of andere verboden goederen. De essentie van de methode is het selecteren van beroepscriminelen om hen vervolgens proactief te controleren op basis van de Wegenverkeerswet en vanuit daar – via het principe *vragen staat vrij* – toe te werken naar een moment waarop toestemming wordt gevraagd om te fouilleren en te doorzoeken. De reden van de politie om naar toestemming te vragen, is dat er – in geval van instemming van de betrokken burger(s) – sprake is van vrijwilligheid en het gebruik van bevoegdheden niet hoeft te zijn gebaseerd op een redelijk vermoeden van schuld, zoals bedoeld in het Wetboek van Strafvordering.

De dynamische verkeerscontrole past als methode bij uitstek in een politieel controleparadigma waarin de nadruk op een meer assertieve stijl, opsporing en repressie een belangrijke plek innemen (zie §2.2). Hierbij maakt de politie gebruik van jurisprudentie waarin het gebruik van bevoegdheden in het kader van de verkeershandhaving voor opsporingsdoeleinden wordt gereguleerd, zolang er ook wordt beantwoord aan het doel van de Wegenverkeerswet (WVW) (zie ook Amnesty International, 2013a). In het *Blauwe boekje* wordt dit voor het optreden van politieagenten teruggebracht tot het volgende advies. ‘In de praktijk komt het erop neer dat je bij aanvang van de daadwerkelijke verkeerscontrole vraagt naar het rij- en kentekenbewijs. Hiermee laat je zien dat je de gebruikte controlebevoegdheid ook echt toepast.’ (Bulstra & Würth, 2015: 42) Voor het vragen naar toestemming voor bijvoorbeeld een doorzoeking van een voertuig is volgens jurisprudentie geen verdenking nodig, maar wel een logische reden. Het principe van *vragen staat vrij* is daarop gebaseerd. Kortom: de methode van dynamische verkeerscontrole laat zien hoe de politie, binnen de grenzen van wetgeving en jurisprudentie, haar bevoegdheden op nieuwe

manieren inzet met het oog op een effectievere opsporing. In het laatste schuilt de belofte van de methode. ‘Als je deze methode veel zal gaan toepassen, ben je bijna gegarandeerd van mooie aanhoudingen.’ (Bulstra & Würth, 2015: 40)

Op het gebied van jurisprudentie is er echter sprake van een recente uitspraak die de rechtmatigheid van de methode van dynamische verkeerscontrole ter discussie stelt. Het betreft een uitspraak van het Hof in Amsterdam op 21 december 2015 waarin een verdachte is vrijgesproken van het bezit van een omvangrijke hoeveelheid hennep, omdat deze vondst was gedaan bij een verkeerscontrole en de controlebevoegdheden zouden zijn ingezet op een manier die de wetgever niet had bedoeld (*détournement de pouvoir*).³² In de visie van het Hof waren de betreffende politieagenten niet geïnteresseerd in een controle op de naleving van verkeersvoorschriften. De essentie van de uitspraak is dat het Hof het niet eens is met de stelling dat je door te vragen naar rij- en kentekenbewijs laat zien dat je ook controleert op basis van de WVV. Het Hof stelt de intentie centraal: de betreffende politieagenten waren volgens het Hof bij voorbaat gericht op opsporing, zonder dat er sprake was van een verdenking ter zake van enig strafbaar feit. Volgens het Hof wordt bij de dynamische verkeerscontrole de schijn van verkeershandhaving opgehouden en deze schijn is volgens het Hof een onderdeel van het politiebeleid (het *Blauwe boekje*). Dynamische verkeerscontroles schenden op deze wijze, zo oordeelde het Hof, de persoonlijke levenssfeer en beperken de vrijheid van beweging. Het Openbaar Ministerie heeft tegen de uitspraak van het Hof cassatieberoep ingesteld. Het gebruik van de methode van dynamische verkeerscontrole gaat in de tussentijd door.³³

De dynamische verkeerscontrole past als methode binnen een breder geheel van opsporingsmethoden van de politie dat is gericht op personen die zich vermoedelijk bezighouden met het plegen van strafbare feiten. Zo is in 2000 bij de politie in het oosten van het land het operationele concept ‘ochtendgluren’ ontwikkeld: een omvangrijke (nachtelijke) controle op de snelweg waarbij eerst (vanaf 22.00 uur) auto’s steekproefsgewijs worden gecontroleerd en vervolgens alle voertuigen die passeren. Bij de controle zijn niet alleen de politie, maar ook allerlei andere organisaties betrokken, zoals de Koninklijke Marechaussee en enkele bijzondere opsporingsdiensten. In de methode van ochtendgluren worden – net als bij de dynamische verkeerscontrole – verkeers-

32 <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHAMS:2015:5307>.

33 De advocaat-generaal die de Hoge Raad adviseert, vindt het onbegrijpelijk dat het Hof heeft geoordeeld dat er van misbruik van bevoegdheden sprake was en het bewijs van tafel heeft geveegd. Zie <http://www.parool.nl/amsterdam/-verkeerscontrole-om-boef-te-vangen-gaat-niet-te-ver~a4318719/>.

handhaving en opsporing met elkaar gecombineerd. Hierdoor is er bij deze methode sprake van precies hetzelfde risico van *détournement de pouvoir* als bij de dynamische verkeerscontrole.

Een ander, en tevens laatste, voorbeeld van een methode die past binnen de focus op personen die zich vermoedelijk bezighouden met het plegen van criminaliteit is de *patseraanpak*.³⁴ Deze aanpak wordt sinds 2005 gebruikt en is gericht op personen – veelal relatief jonge jongens – die de indruk geven dat ze over veel geld beschikken: dure auto's, gouden sieraden, de nieuwste mobiele telefoons enzovoort. Onduidelijk is hoe deze personen aan het vermogen komen om deze goederen te kunnen aanschaffen. De politie vermoedt dat zij niet op rechtmatige wijze aan dit vermogen (kunnen) komen. In strafrechtelijke zin is het voor de politie veelal lastig om deze personen aan te pakken. Dat weten deze personen ook. Sommigen gedragen zich provocerend en onaantastbaar ten opzichte van de politie. In de patseraanpak worden criteria gebruikt om potentiële patsters in het vizier te krijgen. Politieagenten op straat bouwen een informatiepositie op, onder andere door deze personen proactief te controleren en informatie te verzamelen. Op basis hiervan worden in de politieorganisaties selecties gemaakt ten aanzien van welke personen daadwerkelijk als patser kunnen worden aangemerkt. In samenwerking met partners wordt de informatiepositie over deze personen verder verstevigd en bekeken welke mogelijkheden er zijn – strafrechtelijk of niet strafrechtelijk – om hen aan te pakken. Hierbij heeft een strafrechtelijke aanpak in principe de voorkeur.

2.4 Tot slot: institutioneel frame voor proactief politietoetreden

In dit hoofdstuk is proactief politietoetreden van context voorzien door aandacht te besteden aan de ontwikkelingen in de dominante manier van kijken naar de aanpak van criminaliteit en onveiligheid, en de rol van de politie daarin.

Op macroniveau is de ontwikkeling naar een controlecultuur in onze samenleving aan de orde, die onder andere wordt gekenmerkt door meer nadruk op het vroegtijdig herkennen en beheersen van veiligheidsrisico's (risicodenken) en een intensivering van toezicht, handhaving en opsporing. In deze manier van kijken naar de aanpak van criminaliteit en onveiligheid worden traditionele uitgangspunten van het strafrecht, zoals waarborgen voor burgers en beperkingen

34 Zie bijvoorbeeld <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/patseraanpak-amsterdam-west-de-jacht-op-bling-bling-en-snelle-autos-258.html>

in het optreden van de overheid tegen burgers, opgerekt ten gunste van een voorzorgslogica en uitbreiding van toezichtmogelijkheden.

Op mesoniveau betreft het ontwikkelingen binnen de politie. In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat de – na *Politie in verandering* ontstane – lokale, op maatschappelijke acceptatie gerichte en bestuurlijk georiënteerde politie, is opgeschoven naar een meer gecentraliseerde, op repressie gerichte en justitieel georiënteerde politie. In dit meer repressieve politieparadigma speelt, in het verlengde van het risicodenken op macroniveau, de wens om in te grijpen voordat het onheil is geschied een belangrijke rol. Het gebruik van (voorspellende) informatie of intelligence wordt door de politie gezien als een belangrijk middel om tot meer effectiviteit in handhaving en opsporing te komen.

De maatschappelijke, politieke en politieke ontwikkelingen op het gebied van repressie en risicodenken worden concreet zichtbaar in de controlebevoegdheden waarover de politie beschikt en de methoden die door de politie en haar partners worden ingezet om de criminaliteit te bestrijden. De controlebevoegdheden van de politie zijn in de afgelopen tien tot vijftien jaar substantieel uitgebreid. Een burger die geen verdachte is, kan hierdoor *gemakkelijker met de bevoegdheden van de politie te maken krijgen*. In de methoden die de politie inzet, is een vergelijkbare verschuiving waar te nemen. Binnen de bestaande (en in ontwikkeling zijnde) bevoegdheden is de politie in de afgelopen tien tot vijftien jaar op zoek gegaan naar mogelijkheden om de oriëntatie op vroegtijdig opsporen te versterken. Deze mogelijkheden heeft zij vooral gevonden in de combinatie van verkeershandhaving en opsporing, zoals onder andere blijkt uit het beleid rondom de dynamische verkeerscontrole.

De ontwikkelingen op macro- en mesoniveau voltrekken zich geleidelijk en met tempoverschillen tussen beide niveaus. Hoewel er tegelijkertijd ook tegenstrijdige ontwikkelingen gaande zijn (zoals meer burgerparticipatie in plaats van meer afstand), is er ontegenzeggelijk sprake van een verschuiving naar meer risicogerichtheid en controle. Deze verschuiving heeft zonder veel politieke weerstand plaatsgevonden (zie ook Terpstra, 2010). Het is anno 2016 een belangrijk deel van de achtergrond waartegen proactief politieoptreden plaatsvindt. Het vormt een *institutioneel frame* (zie ook Ruijters, 2015). Dit frame is relevant voor het onderzoek. In het volgende hoofdstuk maken we de stap naar het onderzoek en gaan we in op de opzet en het verloop van het onderzoek. Daarna behandelen we de uitkomsten van het onderzoek. Dan worden de praktijken van politieagenten – het microniveau – zichtbaar. In hoofdstuk 6 verbinden we de uitvoeringspraktijken aan het institutionele frame dat in dit hoofdstuk is behandeld.

Proactief politieoptreden onderzocht

3.1 Drie richtinggevende uitgangspunten: etnografisch veldwerk

De opzet van het onderzoek is, uitgaande van de doel- en vraagstelling, gebaseerd op een drietal uitgangspunten.

Dit onderzoek is gericht op het (beter) begrijpen van proactief politieoptreden (zie §1.3). Dit wil zeggen dat we ernaar streven om inzicht te krijgen in de totstandkoming van het proactief optreden van politieagenten. Hierbij stellen we het perspectief van politieagenten centraal. Naar ons idee is *etnografisch veldwerk* dan noodzakelijk.³⁵ De kern van etnografisch veldwerk bestaat uit twee met elkaar verbonden activiteiten: ‘Firsthand participation in some initially unfamiliar social world and the production of written accounts of that world by drawing upon such participation.’ (Emerson e.a., 1995: 1) Etnografisch veldwerk biedt onderzoekers de mogelijkheid om erbij te zijn als politieagenten, zowel voor als achter de coulissen (zie ook Goffman, 1959), betekenis geven aan hun omgeving. Dit is voor het begrijpen van proactief politieoptreden van groot belang. ‘Because data on policing are iffy at best and cops, like everyone, love to tell a tall tale, the best way to see what happens on the street is to be there as it happens.’ (Moskos, 2008: 4) *Research on the body* dus (Flyvbjerg, 2001): kijken wat ze doen, daar vragen over stellen en er iets over vastleggen. ‘Get the seat of your pants dirty in real research.’ (Holdaway, 1983: 3)

Anders dan bij veel ander etnografisch veldwerk hebben we ervoor gekozen om de data kwalitatief en kwantitatief te analyseren (zie ook §1.3). Kwantitatieve analyse is naar ons idee noodzakelijk om de onderzoeksvragen van een antwoord te kunnen voorzien en nieuwe inzichten te kunnen toevoegen aan de

35 We spreken over etnografisch veldwerk om het daarmee te onderscheiden van het bredere etnografisch onderzoek. Voorliggend boek is volgens ons geen etnografie. We hebben wel gebruikgemaakt van een etnografische manier van dataverzameling en hanteren ook een etnografische oriëntatie of doelstelling, waarin de nadruk ligt op betekenisgeving door politieagenten en het begrijpen van hun optreden (vanuit hun perspectief). Brewer (2000) maakt een onderscheid tussen *big en little ethnography*. Voorliggend onderzoek is meer het eerste dan het laatste. In termen van Wolcott (2008) heeft ons onderzoek meer het karakter van ‘borrowing ethnographic techniques’ en minder van ‘doing ethnography’.

bestaande kennis over proactief politieoptreden, bijvoorbeeld waar het gaat over de opbrengsten van proactief politieoptreden (zie §5.2.2). De kwalitatieve analyse is van belang om de kwantitatieve uitkomsten van context, invulling en illustratie te voorzien en ruimte te bieden aan de overwegingen en rechtvaardigingen van politieagenten. Door de combinatie van een kwantitatieve en kwalitatieve oriëntatie ontstaat een rijk inzicht in proactief politieoptreden. De wens of noodzaak tot kwantitatieve analyse stelt eisen aan het veldwerk, omdat data op een (enigszins) gestructureerde manier moeten worden verzameld, zodat invoer in SPSS mogelijk is.

Een derde uitgangspunt van het onderzoek is dat variëteit in onderzoekssettings nodig is om nieuwe inzichten aan de bestaande kennis over proactief politieoptreden toe te voegen. Hiermee bedoelen we dat het etnografisch veldwerk moet plaatsvinden in verschillende organisatorische eenheden en werkgebieden. De reden hiervoor is dat proactief politieoptreden er in verschillende settings of contexten anders uit kan zien. Ten aanzien van de organisatorische context kan onder andere worden gedacht aan de mate waarin proactieve controles voorkomen, terwijl vanuit het perspectief van het werkgebied de aanwezigheid van etnische minderheden een relevant kenmerk kan zijn. Wordt er bijvoorbeeld ook geprofileerd in werkgebieden waar nauwelijks etnische minderheden verblijven en, zo ja, op basis van welke kenmerken? Dit type vragen kan alleen worden beantwoord door ook onderzoek te doen in dit soort werkgebieden. Een beperking van het bestaande onderzoek naar etnisch profileren is naar ons idee dat het plaatsvindt in werkgebieden met veel etnische minderheden en er daardoor weinig inzicht wordt verkregen in het bredere karakter van proactief politieoptreden.

3.2 De onderzoekssettings: vier basisteams in vier werkgebieden

In het onderzoeksvoorstel was opgenomen dat we het onderzoek zouden uitvoeren door in totaal dertig diensten mee te draaien in twee basisteams die relatief sterk van elkaar verschillen: in een stedelijk en in een landelijk werkgebied. In de voorbereiding op het veldwerk kwam vanuit de politieleiding in het stedelijk werkgebied het verzoek om in twee basisteams mee te draaien. Dit vanwege de belasting voor het betreffende basisteam. Voorts verzocht de begeleidingscommissie van Politie & Wetenschap om in het landelijk werkgebied ook twee basisteams in het onderzoek te betrekken: een op het platteland en een in een middelgrote stad.

Het voorgaande betekent dat het onderzoek is uitgevoerd in vier basisteams van twee regionale eenheden: een regionale eenheid in sterk stedelijk gebied (waarin een van de grote steden valt) en een regionale eenheid in een gebied met een variëteit aan middelgrote steden, kleine steden en dorpen (platteland). We spreken, vanwege anonimisering, over een ‘stedelijke regionale eenheid’ en een ‘rurale regionale eenheid’ of ‘landelijke regionale eenheid’. Bij de keuze voor de eenheden hebben inhoudelijke en pragmatische overwegingen een rol gespeeld. De keuze voor de stedelijke regionale eenheid was allereerst gebaseerd op de inhoudelijke overweging dat in de betreffende grote stad nog geen wetenschappelijk onderzoek naar proactief politieoptreden had plaatsgevonden en in diverse andere grote steden wel (zie bijvoorbeeld Çankaya, 2012; Van der Leun e.a., 2014). Daarnaast bestonden in deze regionale eenheid relaties om toegang te krijgen voor het veldwerk. Voor de rurale regionale eenheid gold dat de keuze was gebaseerd op de aanwezigheid van plattlandsgebied, het bestaan van relaties voor toegang en een gunstige geografische ligging ten opzichte van de woonplaats van een van de onderzoekers. Hieronder volgt een nadere beschrijving van de onderzoekssettings.

Stedelijke regionale eenheid

De stedelijke regionale eenheid bestaat uit zes districten met zeventien basisteams. De totale sterkte in deze eenheid is ruim 6000 fte. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in twee basisteams binnen twee grootstedelijke districten. We noemen deze teams, omwille van anonimisering, team Vlommersdijk en team Prinsenpoort.

In basisteam Vlommersdijk heeft een van de onderzoekers acht diensten meegedraaid. Dit was in de periode van mei tot en met juni 2015. Basisteam Vlommersdijk beschikt over een formatie van ongeveer 210 fte. Het werkgebied bestaat uit een compacte stadswijk waar ongeveer 75.000 inwoners op enkele vierkante kilometers wonen. De wijk kent een relatief jonge bevolking; ongeveer eenderde van de bewoners is jonger dan 24 jaar. 51% van de bevolking is, op basis van de CBS-definitie, niet-westers allochtoon, 14% is westers allochtoon en 35% autochtoon. De grootste groepen niet-westerse allochtonen zijn van Surinaamse, Turkse, ‘overig niet-westerse’ en Marokkaanse afkomst. Het aantal bij de politie geregistreerde misdrijven in 2013 bedroeg 7180 (97 per 1000 inwoners). Het basisteam benoemt in zijn gebiedsscan van 2015 de navolgende thema’s tot zijn prioriteit:

- high impact crimes (onder meer woninginbraken);
- geweld;
- jeugd;
- ondermijning;
- drugs.

In basisteam Prinsenpoort heeft een van de onderzoekers zeven diensten meegedraaid. Dit was in de periode van juni tot en met juli 2015. Basisteam Prinsenpoort beschikt over een formatie van ongeveer 225 fte. Het werkgebied bestaat eveneens uit een compacte stadswijk waar ongeveer 103.000 inwoners op enkele vierkante kilometers wonen. De wijk kent eveneens een relatief jonge bevolking; ongeveer eenderde van de bewoners is jonger dan 24 jaar. 33% van de bevolking is niet-westers allochtoon, 13% is westers allochtoon en 54% autochtoon. De grootste groepen niet-westerse allochtonen zijn van Surinaamse, Turkse, 'overig niet-westerse' en Marokkaanse afkomst. Het aantal bij de politie geregistreerde misdrijven in 2013 bedroeg 4476 (88 per 1000 inwoners). Het basisteam benoemt in zijn gebiedsscan 2014-2015 de volgende drie prioriteiten:

- drugs en overlast;
- jeugd en overlast;
- high impact crimes.

Rurale regionale eenheid

De rurale regionale eenheid bestaat uit vijf districten met zevenentwintig basisteams. De totale sterkte in deze eenheid is bijna 7000 fte. Het onderzoek heeft plaatsgevonden binnen twee basisteams van hetzelfde district. We noemen deze basisteams Heeksewoud en Widuveld.

In basisteam Heeksewoud heeft een van de onderzoekers acht diensten meegedraaid. Dit was in de periode van juli tot en met september 2015. Basisteam Heeksewoud beschikt over een formatie van ongeveer 110 fte. Het werkgebied van het basisteam bestaat uit vier gemeenten waarvan drie het karakter hebben van plattelandsgemeenten. Het werkgebied grenst aan Duitsland. De onderzoeker heeft ook twee diensten meegedraaid met het grensteam dat in ongeveer hetzelfde werkgebied actief is, maar dan meer op de snelweg. Er wonen bijna 102.000 inwoners op ruim 440 km². Bijna een kwart van de inwoners is jonger dan 24 jaar, ongeveer 3% is niet-westers allochtoon en ongeveer 7% is westers

allochtoon. Het basisteam benoemt in zijn jaarwerkplan de volgende prioriteiten en aandachtsgebieden:

- woninginbraken;
- voertuigcriminaliteit;
- geweld;
- overlast jeugdgroepen;
- verkeer;
- drank- en drugsgebruik onder jongeren;
- ondermijning hennep.

In basisteam Widuveld heeft een van de onderzoekers zeven diensten meegedraaid. Dit was in de periode van november 2015 tot en met medio januari 2016. Basisteam Widuveld beschikt over een formatie van ongeveer 230 fte. Het werkgebied van het basisteam bestaat uit een middelgrote stad en enkele dorpskernen daaromheen. Er wonen ruim 158.000 inwoners op ruim 140 km². Bijna eenderde van de inwoners is jonger dan 24 jaar, ongeveer 15% is niet-westers allochtoon en ongeveer 13% is westers allochtoon. Het basisteam benoemt in zijn plan de volgende prioriteiten:

- high impact crimes (woninginbraken, straatroof, overvallen);
- geweld;
- jeugdcriminaliteit en -overlast;
- overlast (zwervers, psychisch kwetsbaren, drugs).

3.3 Dataverzameling en analyse: van veldwerk naar uitkomsten

We hebben, zoals gezegd, dertig diensten van ongeveer acht uur meegelopen of meegedraaid. Het vertrekpunt van het onderzoek was dat we zo veel mogelijk diensten wilden meedraaien met politieagenten die in potentie veel gelegenheid hadden om op eigen initiatief tot politieoptreden te komen. Dit betekent dat we het liefst niet meegingen met de noodhulp. Die politieagenten worden namelijk als eerste aangestuurd vanuit de meldkamer om op meldingen te reageren. Dit bleek in verschillende mate te realiseren, mede afhankelijk van capaciteit in de teams. Niet altijd was er een zogenoemde 'wijkauto' of handhavingsauto beschikbaar en dan gingen we met de noodhulp mee. Voor het moment van de dienst kozen we vooral voor de avonddiensten, omdat ook daarbij de verwachting was dat proactief politieoptreden dan het meest zou plaatsvinden. We hebben geobserveerd in zestien handhavingsdiensten (meestal

in de auto, twee keer op de fiets en een halve dienst lopend met de wijkagent), elf noodhulpdiensten en twee diensten van onopvallende surveillance. Eenmaal betrof het eerste deel van de dienst handhaving en het tweede deel noodhulp. Daarnaast hebben we op verschillende tijden diensten meegedraaid: drie ochtend-, tweeëntwintig avond- en vijf nachtdiensten. In totaal hebben we 65 politieagenten vergezeld tijdens hun dienst(en). We hebben met vier van deze 65 agenten twee diensten meegedraaid. Soms gingen we gedurende een periode van een dienst met twee koppels mee, bijvoorbeeld omdat het koppel met wie we oorspronkelijk meegingen een aanhouding had verricht en (veel) administratief werk te doen had. De namen van de betreffende politieagenten zijn eveneens geanonimiseerd. Iedere politieagent heeft een vaste naam gekregen. Indien een politieagent bijvoorbeeld een Turkse of Joegoslavische voornaam had, dan is een naam met een vergelijkbaar karakter gekozen.

We hebben data verzameld door middel van niet-participerende observatie en informele of *walking interviews*. Met het laatste bedoelen we dat we vele, kleine gesprekken hebben gevoerd met de politieagenten met wie we tijdens de dienst meegingen. Op het bureau hebben we soms ook andere politieagenten informeel geïnterviewd, bijvoorbeeld tijdens het eten. Voor de informele interviews hebben we gebruikgemaakt van een topiclijst. Deze lijst had een globaal en richtinggevend karakter. We hebben ook vragen gesteld over andere onderwerpen en we hebben niet bij iedere politieagent alle vragen kunnen stellen. Ten behoeve van de niet-participerende observatie hebben we gebruikgemaakt van een semigestructureerd observatiekader waarin verschillende items waren opgenomen die naar ons idee voor proactief politietoetreden van belang zijn (zoals informatiegebruik, toelichting op het optreden enzovoort). Hierbij hebben we ons gebaseerd op ervaringen die wij tijdens eerder observatieonderzoek hadden opgedaan (Kleijer-Kool, 2013; Landman, 2015). Dit kader had tot doel om het verloop van een situatie zo nauwkeurig mogelijk vast te leggen (wat werd er gedaan, gezegd enzovoort). Een situatie heeft in dit onderzoek het karakter van een geval waarin een politieagent iets selecteert dat voor de handhavende en opsporende taak relevant is en waarbij de overweging tot optreden aan de orde is (zie ook §4.3.1). Dit wil, zoals eerder aangegeven, zeggen dat we ons niet beperken tot de gevallen waarin politieagenten interveniëren (vaak is dat een staandehouding), maar ook de fase daarvoor meenemen. Dit heeft als meerwaarde dat ook inzicht wordt verkregen in de situaties waarin politieagenten niet interveniëren (zie ook Alpert e.a., 2005).

Gedurende de 30 diensten hebben we 272 situaties geobserveerd. Dit zijn, wellicht ten overvloede, situaties die betrekking hebben op handhaving en

opsporing en die niet zijn gerelateerd aan een sociale of hulpvaardige insteek. De 272 situaties zijn vastgelegd in een veldwerkverslag waarin ze rijk zijn beschreven. Deze situaties hebben we daarnaast ingevoerd in SPSS. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt tussen 32 variabelen, variërend van type dienst, burgerkenmerken, wijze van selecteren (selectiepatroon) tot afhandeling en opbrengsten. Alle variabelen waren categorisch en kenden daarmee een nominaal meetniveau. Niet iedere situatie heeft tot een score op alle variabelen geleid. Dit heeft te maken met de volgordelijkheid van variabelen. Het belangrijkste criterium hierbij was of er al dan niet werd geïntervenieerd door politieagenten. Indien er niet werd geïntervenieerd (98 situaties), was een klein deel van de (begin)variabelen relevant. Ten aanzien van de totstandkoming van de waarden van de variabelen zijn twee opmerkingen van belang.

De eerste opmerking is dat de mogelijke waarden van de variabelen voor een deel voorafgaand aan het veldwerk zijn bepaald. Een voorbeeld hiervan is ‘aanleiding’ of ‘selectiepatroon’ (zie §4.3.1). Hierbij hebben we gebruikgemaakt van het onderscheid tussen vijf selectiepatronen van Landman (2015). Sommige variabelen hadden voorafgaand aan het veldwerk een open karakter. Een voorbeeld hiervan is ‘toelichting op het optreden’. Gedurende het veldwerk hebben we – op basis van de kwalitatieve data – een aantal waarden gemaakt, zoals ‘generieke toelichting’ en ‘specifieke toelichting’. Of een variabele nu vooraf was gedefinieerd in waarden of niet, onze observaties hebben we nooit op basis hiervan vastgelegd. We hebben de data rijk beschreven – wat ook noodzakelijk was voor het kwalitatieve deel van het onderzoek – en vervolgens iedere situatie ‘vertaald’ in scores op variabelen.

De tweede opmerking is dat we bij het ‘vertalen’ van de rijke beschrijvingen in scores op variabelen gebruik hebben gemaakt van regels. Deze regels bepaalden welke waarden werden geselecteerd (‘score’). Neem als voorbeeld de waarde ‘generieke toelichting’ bij de variabele ‘toelichting op het optreden’. Deze waarden kenden wij toe als politieagenten hun optreden toelichtten met ‘algemene verkeerscontrole’ of als zij verwezen naar een min of meer algemeen patroon in de criminaliteit in het gebied waar de staandehouding plaatsvond: ‘hier wordt de laatste tijd veel ingebroken’. Dit soort ‘regels’ hadden wij voor variabelen die betrekking hadden op een gevarieerde werkelijkheid die moest worden teruggebracht tot een score op een variabele. Op verschillende plekken in dit boek worden deze, meer of minder impliciet, toegelicht (voorafgaand aan de behandeling van uitkomsten). Er waren situaties die op bepaalde variabelen niet zo eenduidig konden worden gescoord. Deze werden door ieder van ons ingebracht in gezamenlijk overleg om tot een afgewogen keuze te komen.

Ten aanzien van de analyse kan worden opgemerkt dat dit onderzoek een beschrijvende doelstelling heeft: het in kaart brengen van proactief politieoptreden aan de hand van een aantal aspecten, die zijn opgenomen in deelvragen (zie hoofdstuk 1). De analyse had daarmee ook primair een beschrijvend karakter. We hebben per variabele de uitkomsten kwantitatief geanalyseerd en in tabellen en figuren opgenomen. Deze zijn opgenomen in de verschillende (sub)paragrafen in dit boek. Iedere (sub)paragraaf behandelt (veelal) een aspect van proactief politieoptreden (al dan niet uitgedrukt in een deelvraag). De uitkomsten van de kwalitatieve analyse zijn hier ook opgenomen. Op deze wijze zijn de uitkomsten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse gecombineerd rondom (volgordelijke) aspecten van proactief politieoptreden. Dit geeft bij elkaar (naar ons idee) een rijk inzicht.

Hoewel ons onderzoek bij aanvang geen verklarende doelstelling had, hebben de data wel verklarende potentie. Gedurende de uitvoering van het onderzoek hebben we gemeend deze potentie op onderdelen te moeten benutten. Het gaat hierbij in het bijzonder om de beslissing om al dan niet te interveniëren. We hebben, zoals aangegeven, 272 situaties geobserveerd waarin politieagenten iets uit het straatbeeld selecteerden en overwogen om te interveniëren. In 174 van deze situaties zijn de betrokken politieagenten tot een interventie, veelal een staandehouding (163), overgegaan. We waren geïnteresseerd in de variabelen die – vanzelfsprekend voor zover opgenomen in ons databestand – een significante samenhang vertoonden met de beslissing om te interveniëren. Om die reden hebben we een aantal chikwadraattoetsen uitgevoerd. Zie §4.5.1 voor de uitkomsten hiervan. In de analyse van de factoren die van invloed zijn op de interventiebeslissing hebben we ook kwalitatieve bevindingen betrokken.

3.4 Verloop van het onderzoeksproces: van binnenkomst tot afscheid

Het verloop van het onderzoeksproces had in de vier basisteams een vergelijkbaar karakter. De eerste contacten over het onderzoek vonden plaats op het niveau van de eenheids- of districtsleiding. De *gatekeepers*. Hierbij maakten we gebruik van ons netwerk. Deze personen bleken, vooral in de stedelijke regionale eenheid, enigszins beducht voor de gevoeligheid van het onderwerp en koppelden het al snel aan de actuele politiek-maatschappelijke discussie over etnisch profileren. Een mondelinge toelichting en het benadrukken van de bredere oriëntatie op proactief politieoptreden waren van meerwaarde voor het verkrijgen van medewerking voor het onderzoek. Naar onze indruk hielp onze

ervaring met (etnografisch) onderzoek naar politiewerk ook mee bij het genereren van vertrouwen.

Op het niveau van het basisteam hebben we (veelal) een kennismakingsgesprek gevoerd met de teamchef. De introductie van ons onderzoek bij de teamleden vond plaats aan de hand van een mail door de teamchef. De inhoud van deze mail was gebaseerd op een voorzet die door ons was opgesteld. Aan het begin van iedere dienst werden wij ‘toegewezen’ aan een koppel dat ons de betreffende dienst zou meenemen. Soms gaf de dienstdoende leidinggevende ook direct zijn eigen interpretatie van het onderzoek mee aan de betreffende politieagenten. ‘Wil jij Lianne alles uitleggen over jouw professionele intuïtie?’ Hierop antwoordde een van de politieagenten. ‘Ja hoor, die heb ik niet.’

Tijdens de briefing kregen wij veelal kort het woord om onze aanwezigheid toe te lichten. Wij vertelden dan iets over de doelstelling van het onderzoek (inzicht krijgen in proactief optreden) en over wat zij ervan zouden merken (mee op de auto, vragen over optreden enzovoort). Soms werden er tijdens de briefing vragen gesteld over het onderzoek. Veelal kwamen deze vragen echter later. In de politieauto of de kantine wilden agenten weten wat onze achtergrond was, waar we werkten, voor wie we het onderzoek deden – ‘in opdracht van de korpsleiding?’ – wat ermee ging gebeuren en waar wij nu precies naar keken. Hierbij legden sommige politieagenten de link naar etnisch profileren (zie ook §4.3.7). ‘Kijk je ook naar etnisch profileren en zo?’ Waarop een collega aanvulde: ‘Ja, want dat is hier nu echt actueel.’ Dit soort vragen en opmerkingen kwamen meer voor in de stedelijke regionale eenheid, al had het ook te maken met de interesse van individuele politieagenten.

Politieagenten vonden het in de regel leuk als wij vragen stelden. Daarmee zetten we hen aan het denken en dat maakte hen scherper, zo gaf men geregeld aan. We merkten dat agenten gaande de dienst uit zichzelf meer toelichting gaven op hun selecties en optreden. Ook vroegen ze zich soms hardop of de dienst voor ons zin had. ‘Was dit wat je zocht?’ Men was ook geregeld nieuwsgierig wat wij er nu van vonden. De ene keer naar aanleiding van een specifieke situatie en de andere keer meer in algemene zin. ‘En, goed proactief gewerkt?’ Tot slot kan worden opgemerkt dat politieagenten zeer regelmatig van de gelegenheid gebruikmaakten om bij een ‘geïnteresseerde buitenstaander’ hun hart te luchten over organisatiebeslommeringen en de impact van het werk op hun privéleven.

We hebben in de vier teams geen uitgebreide terugkoppeling gegeven op onze ervaringen en bevindingen. In een van de vier teams hebben we op hoofdlijnen onze ervaringen in het team teruggegeven aan een van de

teamchefs en twee operationeel experts. De nadruk lag hierbij meer op de manier van samenwerken en sfeer in het team dan op de uitkomsten van voorliggend onderzoek. Na afronding van het onderzoek hebben we een presentatie gegeven in de beide regionale eenheden. Voor deze presentaties was veel interesse, aangezien deze plaatsvonden in een periode dat het politiek-maatschappelijke debat over etnisch profileren op volle toeren draaide (juni-augustus 2016).

3.5 Reflectie op het veldwerk: een inschatting van onze invloed

In etnografisch veldwerk is de onderzoeker zelf het onderzoeksinstrument. De onderzoeker maakt deel uit van de sociale werkelijkheid die hij onderzoekt.³⁶ Daar kan een onderzoeker niet 'buiten' of 'boven' gaan staan. Het is als onderzoeker onmogelijk om geen invloed uit te oefenen op de sociale werkelijkheid die wordt bestudeerd (zie ook Landman, 2015). Het is wel mogelijk om te reflecteren op de processen van beïnvloeding die hebben plaatsgevonden. Dat doen we in deze paragraaf. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit niet gemakkelijk is. Een onderzoeker weet in essentie niet hoe natuurlijk het gedrag is dat hij observeert (zie ook Loftus, 2009).

De politieagenten met wie wij meegingen, hebben op verschillende momenten en in verschillende situaties laten merken dat zij zich bewust waren van onze aanwezigheid. Een veelvoorkomende situatie is het schrijven van veldwerkaantekeningen. Hoewel we hebben geprobeerd dit zo onopvallend mogelijk te doen, is dit niet altijd gelukt. Hierbij speelt mee dat we situaties (omstandigheden, taal, interactie) zo gedetailleerd mogelijk wilden vastleggen, wat per definitie leidt tot veel schrijfactiviteit. Dat viel politieagenten soms ook op. Zo kreeg een van ons tijdens de briefing de vraag: 'Wie ben jij eigenlijk? Ik heb nog nooit iemand zo veel zien schrijven tijdens de briefing als jij.' Of na een incident: 'Ze schrijft alles op: die rode agent zei: ik trek m'n vuurwapen, poef, poef!'

Wij hebben in algemene zin de indruk dat onze aanwezigheid nauwelijks heeft geleid tot wezenlijk ander gedrag/optreden van politieagenten. In de geobserveerde situaties leek het gedrag van de betrokken politieagenten natuurlijk. Hierbij baseren wij ons ook op onze ervaringen in andere onderzoeken en politieteam (zie bijvoorbeeld Landman, 2011; Kleijer-Kool, 2013; Landman, 2015; Landman e.a., 2015). Ook moet worden beseft dat een deel van de geob-

36 Waar 'hij' staat kan in in dit boek in veel gevallen ook 'zij' worden gelezen.

serveerde situaties betrekking had op contacten met bekende personen en het voor politieagenten niet goed mogelijk is om ineens heel ander gedrag te vertonen.³⁷ Daarnaast kan worden opgemerkt dat wij in de communicatie over het onderzoek geen nadruk hebben gelegd op etnisch profileren. In de gesprekken met politieagenten bleek overigens dat zij zich open over dit onderwerp uitspraken. Er is weinig hang naar politieke correctheid.

Het voorgaande neemt niet weg dat er momenten zijn geweest waarop wij de indruk hadden dat onze aanwezigheid invloed had. Soms kregen wij – met betrekking tot de plaatsen waar politieagenten surveilleerden (zie §4.2) – wel eens het gevoel dat we een soort sightseeing-tour kregen. Soms leken agenten hun taalgebruik aan te passen vanwege onze aanwezigheid. Zo gaf de chef van dienst die een van ons net daarvoor nog op het bureau had gesproken via het districtskanaal aan: ‘Het gaat om een auto met 3 Marokkanen erin... Herstel, dat heb ik niet gezegd: met 3 inzittenden.’ Na een situatie waarin iemand een waarschuwing kreeg voor het fout parkeren van een vrachtwagen, zei een agent: ‘Normaal ben ik niet zo aardig hoor, nu alleen omdat jij erbij bent.’

Dat politieagenten zich bewust waren van onze aanwezigheid was vooral merkbaar waar het ging om onze veiligheid. Als wij meegingen naar ernstige meldingen als reanimatie werd ons achteraf gevraagd: ‘Gaat het? Wat deed het met jou? Was dit de eerste keer dat je een reanimatie zag? Wil je ook “botten”?’³⁸ Er werden extra kogelwerende vesten voor ons meegenomen. Soms ging het koppel met wie wij meegingen niet naar een melding, omdat er ‘een burger aan boord’ was. Vaak tot teleurstelling van het betreffende koppel, want zij wilden boeven vangen. Ook op andere momenten zaten agenten met onze aanwezigheid in hun maag. Wat moesten ze bijvoorbeeld met ons bij een melding van onrust bij een demonstratie? Omdat wij niet in uniform waren, konden wij ons in dit soort situaties meestal gemakkelijk mengen onder het publiek. Overigens kon onze aanwezigheid ook worden aangewend om meldingen te ontwijken: ‘Ze gaan geen melding van woninginbraak aan mij slijten. Ik gebruik jou als excuus. Ik maak dankbaar misbruik van jou.’

Hoewel onze observaties een niet-participerend karakter hadden, werden wij door politieagenten soms gevraagd om enigszins te participeren in hun

37 Punch (1983) merkt op dat mensen het wijzigen van hun gedrag, vanwege de aanwezigheid van een observator, sowieso niet lang kunnen volhouden.

38 BOT staat voor bedrijfsopvangteam, inmiddels vervangen door TCO (team collegiale opvang). Met hiervoor aangewezen collega's bespreken agenten dan 'impactvolle' incidenten.

werk. We werden bijvoorbeeld ingeschakeld bij het signaleren: ‘Als jij iets ziet, moet je het altijd zeggen. Wij kunnen ook iets over het hoofd zien, en zes ogen zien altijd meer dan vier.’ Of we kregen een portofoon met de boodschap: ‘Met deze knop kun je zenden. Dus als wij over de grond liggen te rollen, roep je: help!’ Aan het eind van de reeks diensten herkenden we zelf soms ook gezichten van bepaalde burgers op straat en af en toe informeerden we de dienstdoende politieagenten over hoe hun collega’s tijdens een vorige dienst ten opzichte van een burger hadden opgetreden. Het gegeven dat we geen uniform droegen, maar wel voortdurend in de buurt waren van twee politieagenten kon soms ook verwarring veroorzaken. Op straat wisten politieagenten met wie wij niet de dienst meedraiden bijvoorbeeld niet altijd wie wij waren. Dat blijkt uit het volgende voorbeeld.

Na een melding van reanimatie zijn de agenten op straat met deze mevrouw bezig. Een collega die later arriveert zet een deel van de straat af en wil mij achter het lint dirigeren. Ik wijs en zeg: ‘Ik hoor bij hen.’ Zij heeft me wel gezien bij de briefing: ‘O ja, nu zie ik het.’ Ik breng in praktijk wat een andere politieonderzoeker die ochtend tegen me zei: ‘Als je wilt laten zien dat je “erbij” hoort, ga je tegen de politiewagen aanleunnen. Dat doen “burgers” nooit.’ Ik merk dat het helpt. Omstanders kijken me wat onderzoekend aan, maar agenten groeten me als ‘een van hen’.

Ook burgers keken soms vreemd op als ze ons achter in de politieauto zagen zitten, vroegen wie wij eigenlijk waren – een keer riep een jongen: ‘Wie is die vrouw achterin? Hé, ik ken haar, zij heeft mij een keer opgepakt!’ – of begonnen een hele conversatie met ons.

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van de opzet en uitvoering van het onderzoek. In de volgende hoofdstukken komt aan bod welke inzichten dit heeft opgeleverd.

Op straat: zoeken, selecteren en interveniëren

4.1 Het dominante werkperspectief: boeven vangen

Gedurende dit onderzoek zijn we ervan overtuigd geraakt dat proactief politie-optreden alleen kan worden begrepen wanneer niet alleen aandacht wordt besteed aan de (collectieve) praktijken van politieagenten, maar ook aan de manier van kijken die hieraan ten grondslag ligt. In de literatuur wordt in dit verband ook wel gesproken over een *professioneel frame* (Shaffer, 2006): een gemeenschappelijke manier van kijken van een beroepsgroep naar de eigen praktijk en wat daarin goed handelen of optreden is. Dit professionele frame onderscheidt zich van het institutioneel frame, dat betrekking heeft op de visie en waarden van de instituties waarin een (praktische) professional verkeert (zie ook Ruijters, 2015). Het institutionele frame is in hoofdstuk 2 behandeld. In deze paragraaf staat het professionele frame van politieagenten centraal.

4.1.1 Boeven vangen als opdracht

‘De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.’ Dat is de wettelijke formulering van de politietaak, zoals opgenomen in artikel 3 van de Politiewet 2012. Hoewel deze formulering op het eerste gezicht weinig ruimte laat voor onduidelijkheid (zie ook Terpstra, 2010), is de praktijk dat de taakomschrijving onvoldoende houvast biedt bij het doen van uitspraken over de kern van het politiewerk. De doelen en taken van de politie zijn dubbelzinnig en daar kan ook een steeds terugkerende kerntakendiscussie weinig aan veranderen (zie bijvoorbeeld Van der Vijver e.a., 2001; Van der Torre & Ferwerda, 2007).

De ambiguïteit in taken en doelen van de politie wordt door politieagenten gereduceerd tot iets wat hun in het straatwerk meer houvast geeft en hen van een consistente beroepsidentiteit voorziet. In hun gemeenschappelijke manier

van kijken staat centraal dat *boeven vangen* hun belangrijkste opdracht is. Met *boeven vangen* wordt verwezen naar het aanhouden van iemand die in de ogen van politieagenten echt iets fout heeft gedaan of zelfs fout is. Het laatste deel van voorgaande zin verwijst naar de morele lading die *boeven vangen* voor politieagenten heeft. Politieagenten gaan er hierbij van uit dat burgers, boven alles, van hen verwachten dat zij degenen pakken die de samenleving kwaad doen (zie ook Chan, 1997). Burgers herinneren politieagenten daar geregeld aan als zij worden bekeurd voor een verkeersovertreding: ‘Ga toch boeven vangen.’ De samenleving laat de sociale controle van allerlei soorten boeven aan de politie over. Die opdracht nemen politieagenten serieus (Reiner, 2000).

Het vangen van een boef op heterdaad wordt door politieagenten beschouwd als de kroon op het politiewerk. ‘Heterdaadjes zijn de krenten in de pap’, zo gaf een van de politieagenten ons mee. Hoe meer politieagenten moeten doen om de boef te vangen, hoe beter het in de regel is. Actie wordt een aantrekkelijk kenmerk van het politiewerk gevonden (Terpstra & Schaap, 2011; Kleijer-Kool, 2013; Landman, 2015). Van Maanen (1978) spreekt daarom ook wel over de heilige drie-eenheid van *chase, catch and arrest*. Het vangen van een boef is een belangrijk element van zingeving in politiewerk, zeker als het door een gezamenlijke inspanning gebeurt. Verhalen over boeven die zijn gevangen, gaan van mond tot mond de politieorganisatie door (zie ook Brown, 1988; Loftus, 2009).

Ik draai een dienst mee met agenten Erica en Birgül van team Vlommersdijk. Nadat de twee agenten een getinte man hebben staande gehouden, omdat hij met zijn scooter rijdt op een plek waar je alleen mag fietsen of lopen, blijkt hij een rijbewijs bij zich te hebben met een foto die niet echt op hem lijkt. Een wijkagent met MEOS wordt erbij gevraagd en hij achterhaalt dat het rijbewijs van de broer van de man is. Deze man blijkt internationaal gesignaleerd te staan. Hij wordt door collega’s in een bus afgevoerd naar het districts bureau. Nog voor de agenten Erica en Birgül op het wijkbureau arriveren (om mij af te zetten) is dit nieuws daar rondgegaan. Buiten worden ze al enthousiast onthaald: ‘Gefeliciteerd, mooie vangst! België wil hem hebben voor grootschalige drugshandel.’

Het vangen van een boef is niet alleen een moment van zingeving achteraf, maar ook een aantrekkelijk vooruitzicht. De politieagenten met wie we meegingen, spraken bij aanvang van de dienst geregeld over de hoop en de verwachting dat zij een boef gingen vangen. Zo zei een politieagent die op de fiets vanaf het bureau vertrok tegen een van ons: ‘We gaan vandaag een boef vangen.’

Ik voel het, ik ben zo scherp.’ Of een ander na de pauze: ‘Kom, laten we nog even een boef gaan vangen.’ Deze interacties moeten niet worden beschouwd als een representatie van een gemiddelde surveillance, maar eerder als een manier om de surveillance van een aantrekkelijk perspectief te voorzien (zie ook Landman, 2015). Politieagenten weten dat de kans dat zij tijdens een surveillance een boef vangen in de regel niet groot is (zie ook Fassin, 2013). Dit maakt de hoop niet minder levend.

Het is 23.00 uur. De briefing voor de nachtdienst begint. Ik draai een dienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Stijn is brigadier en werkt ruim tien jaar bij de politie. Hij heeft verkeer als specialisme en rijdt ook veel op de motor. Iwan is agent en ongeveer een jaar klaar met de opleiding. Iwan en Stijn zijn met elkaar in gesprek. Iwan tegen Stijn: ‘Niet alleen maar verkeer vanavond, hè? We gaan boeven vangen. Een grote. Een walvis.’

De oriëntatie van politieagenten op boeven vangen ligt in lijn met de stelling van Goldstein (1979), dat in het politiewerk de middelen de doelen domineren. Het reduceren van criminaliteit en vergroten van veiligheid zijn niet dominant in de manier van kijken van politieagenten. Het vangen van boeven is dat wel. Natuurlijk onderschrijven politieagenten in woorden de doelstelling om criminaliteit te reduceren en de veiligheid te vergroten, maar voor hun werkplezier zijn zij afhankelijk van de aanwezigheid van boeven die criminaliteit plegen (Landman, 2015). Als er minder boeven in hun werkgebied zijn, dan is dit goed voor de burger, maar niet zozeer voor hen (zie ook Rood, 2013).

4.1.2 Boeven vangen als spel

Om boeven te kunnen vangen, moeten politieagenten op boeven jagen. Het begrip ‘jagen’ past in een breder vocabulaire dat politieagenten gebruiken om te spreken over de opdracht zij in hun ogen hebben. Een deel van de politieagenten ziet het vangen van boeven als een spel waarin zij een rol vervullen (zie ook Fassin, 2013; Van der Leun e.a., 2014; Çankaya, 2015; Landman, 2015; Terpstra e.a., 2016). De inzet van dit spel is vanuit politieperspectief logischerwijs het vangen van de boef. Vanuit het perspectief van de boef is de inzet van het spel erop gericht uit handen van de politie te blijven (zie ook Hoogeveen e.a., 2016). Een politieagent merkte hier tegenover ons over op: ‘Hoe harder zij hun best

doen om uit onze handen te blijven, hoe harder wij ons best doen om ze te vangen.’ Een ander: ‘Het is ook een spel. Zij weten waarmee ze bezig zijn. Wij proberen ze te pakken.’ Kortom: het is een kat-en-muisspel en dat wordt niet alleen door politieagenten zo ervaren (zie ook Hoogeveen e.a., 2016).³⁹

Ik draai een avonddienst mee met Paul en Henk van team Heeksewoud. Henk vertelt me dat hij tijdens het regelen van het verkeer een half uur geleden een kenteken had genoteerd van ‘een verdacht autootje’. ‘Een Volkswagen Passat met twee gastjes erin.’ Hij heeft het kenteken later nagetrokken. De auto stond op naam van Kishna, een bekende zigeuner-familie uit het dorp. Er verscheen een hele rij antecedenten op het gebied van diefstal en opium. Henk baalt ervan. ‘Wat had ik die graag willen controleren.’ Ik vraag naar een toelichting. Hij wil gewoon graag boeven vangen. Het is ook een spel, zo geeft Henk aan. Een ander ‘crimineeltje’ had laatst ook tegen hem gezegd: ‘Het blijft toch een kat-en-muisspel.’ Henk had daarop geantwoord: ‘Ik ga winnen. Ik pak je alles af.’

‘Winnen’ en ‘verliezen’ zijn begrippen die we vaker hebben gehoord. Het spel tussen politieagenten en boeven bestaat uit oneindig veel ronden, aangezien de ‘winst’ van politieagenten vaak maar tijdelijk is. Politieagenten zien een gevangen boef in ieder geval weer veel sneller terug in het straatbeeld dan hun lief is (zie ook Fassin, 2013; Kort e.a., 2014; Landman, 2015). Het vangen van boeven wordt door hen ervaren als een enigszins moeizame – ‘het gaat nog niet zo gemakkelijk’ – en eenzame opdracht. Zij voelen zich in de uitvoering van hun opdracht beperkt gesteund door het strafrechtelijke systeem (zie ook Kort e.a., 2014).

Tijdens de briefing van team Heeksewoud worden de aanhoudingen van de voorgaande nacht behandeld. Iemand zegt: ‘Die zullen zo wel weer buiten staan.’ Degene die de briefing geeft: ‘Het OM gaat ermee aan de slag.’ Een ander: ‘Juist ja, die zullen zo wel weer buiten staan.’ Later praat ik erover door met een van de teamleden. Zij geeft aan dat zij zo’n opmerking van een collega wel begrijpt. ‘Ik probeer me ervan af te sluiten. Je hebt er geen invloed op. Maar af en toe denk je weleens: waar doe ik het nog voor?’

39 Het onderzoek van Hoogeveen e.a. (2016) met als titel *Hoe lang kun je schijt hebben?* geeft een waardevolle inzicht in het perspectief van jongeren die onderdeel waren van een criminele jeugdgroep. Deze jongeren gebruiken dezelfde woorden als politieagenten: een kat-en-muisspel.

Voorgenoemd voorbeeld is niet uitzonderlijk. Tijdens de briefing en in de gesprekken tussen politieagenten gaat het geregeld over hun ongeloof en onvrede over het functioneren van het strafrechtelijke systeem. Politieagenten ervaren geregeld dat hun inspanningen (in hun ogen) teniet worden gedaan door vooral de rechtelijke macht

‘Neem de hennepzaken. We hebben 180 zaken per jaar. 40 uur per zaak. De rechtbank behandelt zo’n zaak in 10 minuten. Het gaat ons om het wederrechtelijk verkregen voordeel, bijvoorbeeld €60.000. Daar lult een advocaat zo 25.000 vanaf. Waar doe je het nog voor? Zo’n gast rijdt in Porsche Cayenne en wordt uiteindelijk vrijgesproken. Zo krijg je ook wel een afkeer van het systeem.’

De *systeemteleurstelling* van politieagenten neemt niet weg dat zij boeven willen blijven vangen (zie Kort e.a., 2014; Landman, 2015). Juist omdat politieagenten van mening zijn dat het strafrechtelijke systeem de boef niet zo veel schade toebrengt, zoeken zij in de uitvoering van het politiewerk manieren om dit te compenseren. Holdaway (1983) spreekt in dit verband over *summary justice*. Politieagenten zijn veelal van mening dat zij het boeven lastig moeten maken door hen in de gaten te houden, te controleren en te raken waar zij hen raken kunnen. Boeven hebben hun aandacht nu eenmaal verdiend en moeten worden gestraft voor het kwaad dat zij de samenleving aandoen. Een politieagent zei daarover: ‘Ze moeten zich niet prettig voelen. We moeten ze het zo moeilijk mogelijk maken.’ Uit recent onderzoek naar jongeren die lid zijn geweest van criminele jeugdgroepen blijkt dat de ‘tegenstanders’ van politieagenten dit in de regel ook zo (‘moeilijk maken’) ervaren (Hoogeveen e.a., 2016).

Het overgrote deel van de politieagenten die wij erover hebben gesproken, laat zich niet demotiveren door het gebrek aan steun dat men ervaart van het strafrechtelijke systeem. Zeker niet als boeven het functioneren van het strafrechtelijke systeem gebruiken in een poging politieagenten te demotiveren in het spelen van het spel. Een van de politieagenten met wie wij meegingen, vertelde over een gesprek met een ‘jong crimineeltje’ die tegen hem zei: ‘Ik sta toch zo weer buiten. En dan?’ De politieagent had daarop geantwoord: ‘Dan ga ik je weer aanhouden. Dat blijf ik doen. Uiteindelijk win ik toch.’ Een collega voegde daaraan toe: ‘En het maakt het werk ook interessanter.’ Dit soort uitspraken onderstreept naar ons idee het werkperspectief dat onder veel politieagenten dominant is: *boeven vangen* is voor hen een interessant en aantrekkelijk spel.

4.2 Op zoek naar boeven: tussen bureau en straat

4.2.1 Op eigen initiatief (al dan niet) de straat op

Proactief politieoptreden heeft betrekking op het optreden van politieagenten dat op eigen initiatief plaatsvindt (zie ook §1.1). Het initiatief van politieagenten begint bij de vraag of zij naar buiten gaan. Indien er geen meldingen of opdrachten zijn, hebben zij veelal een grote mate van vrijheid bij het beantwoorden van deze vraag. De politieagenten met wie wij meegingen, waren na de briefing veelal snel op straat om te surveilleren en op zoek te gaan naar politiewerk. Soms kwam het voor dat politieagenten enige tijd binnen bleven zitten. Niet zozeer omdat men bijvoorbeeld nog schriftelijk werk moest verrichten, maar eerder voor gesprekjes met collega's.

Na de briefing van team Heeksewoud zit ik rond 15.00 uur in de kantine. Het koppel met wie ik meega – Johan en Joke – heeft handhavingsdienst. Ze maken nog weinig aanstalten om naar buiten te gaan. Johan zit in de kantine met collega's te praten over verschillende privé- en werkgerelateerde onderwerpen. Ik weet niet precies wat Joke aan het doen is. Om iets voor 17.00 uur gaan we naar buiten om te surveilleren.

De briefing van team Widuveld is een half uur geleden geëindigd. Een groep politieagenten zit bij elkaar in de zithoek. De ene politieagent tegen de andere: 'Laten we zo maar een keer naar buiten gaan. Ik val in slaap.' De ander: 'Ja, laten we een rondje rijden. O, dat mag ik niet meer zeggen. Kom, we gaan op "preventieve surveillance"'. Ze verzinnen ook elke keer iets nieuws.'

Onze observaties en de gesprekken met politieagenten maken duidelijk dat er tussen politieagenten stijlverschillen zijn met betrekking tot het al dan niet de straat opgaan (zie ook §6.2). Naar onze indruk vallen deze verschillen voor een deel samen met de leeftijd en het aantal dienstjaren van politieagenten. De politieagenten in het bovenstaande voorbeeld waren tussen de 40 en 50 jaar oud. Bij politieagenten van tussen de 20 en 30 jaar is de kans op een dergelijke situatie – waarin het twee uur duurt voordat men (voor het eerst) de straat opgaat – minder groot. Politieagenten kennen deze verschillen van elkaar. Men heeft bij voorkeur dienst met een collega die 'er hetzelfde in zit'.

Ik draai een nachtdienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. De briefing heeft net plaatsgevonden. Stijn en Iwan gaan direct de straat op. In de auto praten ze wat met elkaar. Iwan op een gegeven moment tegen Stijn: 'Ik ben blij dat ik dienst met jou heb, als je begrijpt wat ik bedoel. Ik ga liever naar buiten.' Stijn tegen Iwan: 'Ik ook. Je kunt wel de hele tijd binnen zitten, maar daar houd ik niet van.'

De vraag of de tijd wordt besteed op straat of op het bureau speelt tijdens een dienst eigenlijk voortdurend. Als een koppel al enige tijd op straat is en er geen meldingen zijn, dan komt er vanzelf een moment dat de overweging om naar het bureau te gaan aan de orde is. Vaak is er een politieagent die aan zijn of haar collega voorstelt om naar het bureau te gaan. De afstemming hierover wordt in de regel geïnitieerd met de vraag naar koffie.⁴⁰

Ik draai een dienst mee met Jan en Mike van team Widuvel. Rond 21.00 uur vraagt Jan aan Mike: 'Koffie?' Mike: 'Als we nu naar binnen gaan, gaan we ook niet meer naar buiten. We kunnen beter nog even buiten blijven.'

Uit bovenstaande interactie komt impliciet naar voren dat er bepaalde perioden zijn dat politieagenten hun tijd op het bureau doorbrengen ('als we nu naar binnen gaan, gaan we ook niet meer naar buiten'). In dit geval gaat het over het einde van de dienst. Als het kan, zorgen politieagenten ervoor dat ze minimaal een uur voor het einde van de dienst op het bureau zijn om onder andere de administratieve verwerking van de dienst uit te voeren. Naast het einde van de dienst zijn er meer momenten of perioden die worden gekenmerkt door aanwezigheid op het bureau (zie ook Landman, 2015). Het betreft in het bijzonder de lunch (ochtenddienst) en het avondeten (avonddienst). Hierbij zijn er verschillen tussen teams aan de orde. In team Heeksewoud hadden de lunch en het avondeten bijvoorbeeld veel meer een collectief karakter dan in de andere teams, waar koppels vaker los van elkaar bepaalden wanneer en eventueel wat er werd gegeten. Het werkaanbod is hierbij een factor: hoewel men in de betreffende teams soms wel probeerde om gezamenlijk te eten, lukte dit vanwege meldingen veelal niet. Als men eenmaal binnen is, en er zijn geen meldingen, dan wordt het opnieuw naar buiten gaan – bij afwezigheid van meldingen – veelal op dezelfde manier geïnitieerd als het naar binnen gaan. Er is op een

40 Soms wordt er bij het naar buiten gaan al afgestemd wanneer men weer naar binnen gaat. In team Heeksewoud ging een koppel rond 19.00 uur naar een melding van een hennepplantage. De een tegen de ander: 'Om half negen koffie?'

gegeven moment iemand die aan zijn of haar collega vraagt: ‘Zullen we een rondje maken?’

In team Heeksewoud speelden stijlverschillen tussen politieagenten ten aanzien van proactiviteit – op eigen initiatief naar buiten gaan, maar ook het al dan niet proactief optreden op straat (zie §4.5) – meer dan in de andere drie teams. Dit heeft mogelijk iets te maken met de relatief grote groep oudere medewerkers die in dit team werkt. De stijlverschillen tekenden zich namelijk vooral af langs het onderscheid tussen generaties. De jongere politieagenten vonden de oudere collega’s in de regel niet zo (pro)actief, al waren er zeker uitzonderingen, terwijl de oudere politieagenten veelal van mening waren dat hun jongere collega’s vooral georiënteerd waren op boeven vangen en te weinig verbinding met het gebied hadden (zie ook Terpstra e.a., 2016). In de andere teams speelde deze generatiekwestie in veel mindere mate. Degenen die wij erover spraken, waren van mening dat vrijwel iedereen graag op straat was en op zoek ging naar boeven en ander politiewerk. ‘De mentaliteit is hier goed. Hier worden ’s nachts bijvoorbeeld ook geen films gekeken.’ Een ander: ‘Sommige diensten duren heel lang als je het zelf niet opzoekt. Je kunt best wel even koffiedrinken, maar op een gegeven moment is het ook mooi geweest.’ In het verlengde van de verschillen tussen individuen zijn er ook verschillen tussen teams. Zo werd er in team Vlommersdijk geklaagd over een naburig basisteam waar ze ‘niets’ zouden doen. Het team Vlommersdijk had volgens de politieagenten van dit team het imago van ‘jagers’. ‘Ze noemen ons tijgers, wij jagen echt, wij vangen boeven. Wij zijn dus veel op straat. In sommige teams werkt men vanuit het bureau. Dat snap ik niet.’

De verschillen tussen individuen in de mate van proactief naar buiten gaan, kunnen naar onze indruk deels bestaan doordat er niet op wordt gestuurd door degenen die leidinggeven aan de dienst. Tijdens de briefing worden er weliswaar geregeld opdrachten gegeven, maar als deze opdrachten niet acuut hoeven te worden uitgevoerd, vormen ze geen reden om direct de straat op te gaan. Als een aantal politieagenten aan de koffietafel zit, is er geen leidinggevende die hen aanmoedigt om naar buiten te gaan. Althans, niet toen wij er waren. De gesprekken met politieagenten ondersteunen deze observaties. Verschillende politieagenten gaven aan dat de leiding niet stuurt op het naar buiten gaan. In team Heeksewoud werd dit door jonge politieagenten betreurd, omdat zij van mening waren dat sommige collega’s te veel binnen zitten. Hun redenering is: het politiewerk ligt op straat en goede politieagenten blijven niet binnen zitten, maar gaan op zoek naar politiewerk. Het door politieagenten ervaren gebrek aan dagelijkse sturing speelde overigens breder dan team Heeksewoud. Ook in ande-

re teams stelden politieagenten vast dat operationeel leidinggevendenden zich weinig bemoeien met het politiewerk (zie ook Terpstra e.a., 2016). ‘Niemand hier krijgt de vraag: waar ben je eigenlijk mee bezig?’ Bij velen zorgde dit eerder voor een vorm van teleurstelling dan voor tevredenheid over de gegeven ruimte.

4.2.2 Het kiezen van bestemmingen

Een essentieel verschil tussen reactief en proactief politiewerk is het onderscheid tussen een ‘gegeven’ en een ‘open’ bestemming. In geval van een melding is de plaats door de melder bepaald, terwijl in geval van proactief politiewerk de discretionaire ruimte groter is, omdat de bestemming door de politie kan worden bepaald. Politieagenten zijn er in algemene zin van overtuigd dat het politiewerk op straat ligt. Zij bedoelen hiermee dat er op straat vrijwel altijd wel wat gaande is dat voor hen interessant is. De vraag is alleen *waar en wanneer*. Als politieagenten de straat opgaan, staan zij voor de opgave om te bepalen naar welke wijk, welk stadsdeel of welke verkeersweg zij gaan (Bovenkerk, 2014). Deze subparagraaf gaat over deze opgave.

Het bepalen van de bestemming van de surveillance is een keuze die niet altijd door politieagenten kan worden gemaakt. Binnen de politieorganisatie wordt namelijk ook gewerkt met opdrachten, die politieagenten (veelal) tijdens de briefing meekrijgen. Deze opdrachten hebben verschillende namen – werkopdrachten (team Vlommersdijk en Prinsenpoort), wijkaandachtspunten (team Heeksewoud) en/of *predictive policing* (team Widuveld) –, maar de essentie is veelal hetzelfde: een koppel krijgt het verzoek om op een bepaalde plaats en veelal ook in een bepaalde tijdsperiode te surveilleren. Enkele voorbeelden:

- In team Vlommersdijk zijn er enkele locaties (huis burgemeester, synagoge, enkele moskeeën) waar ieder uur wordt gesurveilleerd en daarover moet worden gerapporteerd aan de meldkamer.
- In team Heeksewoud hebben veel van de wijkaandachtspunten betrekking op locaties van jeugdoverlast, zoals winkelcentra en schoolpleinen.
- In team Widuveld wordt er vrijwel iedere dienst een opdracht meegegeven om te surveilleren in bepaalde (delen van) wijken gedurende bepaalde perioden in verband met woninginbraken.

De achtergrond van de opdrachten is divers. Een belangrijk deel van de opdrachten is afkomstig van wijkagenten, die op basis van hun informatiepositie aangeven waar en wanneer de aanwezigheid van de politie gewenst is. Dit doen

zij niet alleen via het proces van (de voorbereiding op de) briefing en (de eventuele) debriefing, maar ook ‘tussendoor’ via het informele contact op het bureau of door een verzoek door te bellen (zie ook Terpstra, 2008; Terpstra e.a., 2016). De wijkagent baseert zich bij dit soort inzetverzoeken op diverse bronnen: recente incidenten, analyses, afspraken met bewoners enzovoort. Een ander deel van de opdrachten is afkomstig van de politieleiding en vloeit voort uit afspraken die, al dan niet naar aanleiding van intelligence, met de omgeving zijn gemaakt. Gedurende het veldwerk ging het hierbij vooral om surveillanceverzoeken in het licht van mogelijke dreigingen. Dit speelde in drie van de vier teams. Huizen van burgemeesters en wethouders, asielzoekerscentra, synagoge(n) en moskeeën zijn voorbeelden van objecten waar frequente surveillance werd gevraagd. Opdrachten zijn in de derde plaats afkomstig van de informatieorganisatie. In dit verband is vooral team Widuveld interessant, aangezien dit team gedurende het veldwerk participeerde in een pilot op het gebied van predictive policing (zie ook §2.2): een operationeel concept dat kan worden beschouwd als een doorontwikkeling van informatiegestuurde politie (IGP). De kern van predictive policing is het voorspellen van criminaliteit op basis van historische gegevens en andere (‘big’) data.

In basisteam Widuveld wordt sinds kort gewerkt met predictive policing. In de sturing en uitvoering van het politiewerk in basisteam Widuveld krijgt predictive policing gestalte door middel van opdrachten waarop hotspots (straatniveau), hot times (niveau van dagdelen) en hot persons (veelplegers) voor woninginbraken zijn aangegeven. Op wijk- en straatniveau wordt per dag van de week en dagdeel aangegeven of er een substantiële kans is op woninginbraken. Deze informatie en opdrachten geven richting aan waar politieagenten naartoe gaan als er geen meldingen zijn. Ik maak verschillende keren mee dat er uitvoering wordt gegeven aan de opdrachten en er wordt gesurveilleerd in de aangegeven gebieden en binnen de aangegeven tijdsperioden.

Veel politieagenten zijn enigszins kritisch over de opdrachten die ze meekrijgen. In team Heeksewoud beschouwt een deel van de politieagenten de wijkaandachtspunten vooral als een middel om burgers te laten weten dat de politie is geweest en niets heeft geconstateerd. Dat is namelijk de dominante ervaring: men gaat ernaartoe, maar er wordt zelden iets aangetroffen wat voor de politie relevant is (zoals jeugdoverlast). In team Vlommersdijk zijn sommigen kritisch op het surveilleren bij de synagoge. ‘Dit is een werkopdracht. De joodse

gemeenschap wordt bedreigd. Dat vinden de hoge heren in de ivoren torens heel spannend. We rijden er al meer dan een jaar langs.’ In team Prinsenpoort klinkt: ‘Bij werkopdrachten loop je het gevaar dat agenten alleen doen wat ze gevraagd wordt. Je moet toch zelf bedenken dat het markt is of dat je even in zo’n portiek gaat kijken. Als mijn professionaliteit en creativiteit wordt betoeteld, wordt het “standje dom volgen”.’

In team Widuveld wordt heel verschillend gereageerd op predictive policing. Een deel van de politieagenten vindt het concept een vorm van oude wijn in nieuwe zakken.⁴¹ ‘Ik wil niet negatief overkomen, maar dertig jaar geleden hadden wij een hoofdcommissaris en die had al zo’n papiertje [hij wijst naar de tafel waarop de opdracht voor predictive policing ligt].’ Anderen ondersteunen het idee achter het concept en merken dat de informatie die zij krijgen specifiek is dan voorheen, maar zijn tegelijkertijd nog kritisch over de invulling. Punten die hierbij worden genoemd, zijn de grote mate van herhaling in de opdrachten en de eenzijdige koppeling van de opdrachten aan de noodhulp, terwijl opvallende surveillance in een auto door politieagenten als de meest ongeschikte vorm van surveillance wordt gezien voor het realiseren van heterdaadjes.

De rode draad door al deze ervaringen is dat opdrachten door veel politieagenten vooral worden beschouwd als klusjes die van een ander moeten. Een van de politieagenten merkte daarover op: ‘Ik ga liever boeven vangen dan klusjes doen.’ En daarin stond hij zeker niet alleen (zie ook Terpstra e.a., 2016). Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat het aantal opdrachten dat tijdens een gemiddelde dienst wordt uitgegeven beperkt is. De bestemming van de surveillance wordt in het overgrote deel van de gevallen dan ook niet beïnvloed door een opdracht. Dit wil zeggen dat politieagenten, vaak in de context van een koppel, zelf kunnen bepalen waar zij wanneer naartoe gaan. Als een koppel het bureau verlaat, wordt er niet of nauwelijks met elkaar gesproken over waar men naartoe gaat. Soms zegt de een tegen de ander: ‘Zullen we even langs...?’ De meest voorkomende situatie is naar onze indruk echter dat de bestuurder de (initiële) bestemming bepaalt. Hierbij doet de bestuurder een beroep op de routes die hij of zij vaker heeft gereden en een standaardroute zijn geworden.

Ik draai een dienst mee met Reinier en Karel van team Vlommersdijk. Als ik ze vraag waar ze waarom naartoe gaan, zegt Reinier: ‘Dat is grotendeels automatisme. Ik rijd vaak een standaardroute. Ik probeer de hele wijk te beslaan, dus overal je ronde maken, ook vanuit de gedachte dat je

41 Dit is volgens Smit e.a. (2016) een van de mythen rondom predictive policing.

tijdens de surveillance beschikbaar moet zijn voor burgers. Maar de focus ligt op de hotspots die we zelf kennen, van de wijkagent horen of via een werkopdracht meekrijgen.’

Als politieagenten samen op weg zijn, en de eerste plekken van surveillance op initiatief van de bestuurder zijn bezocht, wordt er wel regelmatig overlegd over de bestemming. Dit overleg heeft vaak de vorm van een voorstel dat de een aan de ander doet. ‘Zullen we even naar de binnenstad gaan’, ‘rondje Oost doen’ enzovoort. Een dergelijk voorstel leidt vrijwel altijd tot instemming van de ander. Tijdens het veldwerk vroegen wij politieagenten, wanneer zij zichtbaar bezig waren met surveilleren (ten opzichte van verplaatsen) of aan elkaar een voorstel voor een bestemming deden, standaard naar de reden van surveillance op die plek. In de beantwoording door politieagenten werd duidelijk dat zij bij het kiezen van een bestemming putten uit verschillende kennisbronnen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om kennis van het type delicten of incidenten dat op bepaalde plaatsen met enige regelmaat plaatsvindt. Politieagenten associëren bepaalde plaatsen – zoals stationsomgevingen, wegen, pleinen, parken, wijken, parkeerplaatsen, winkelstraten, benzinstations en scholen – met bepaalde delicten, zoals dealen, woninginbraken, auto-inbraken, jeugdoverlast en fiet-sendiefstallen (zie ook Svensson e.a., 2011 over jeugdoverlast).

Ik draai een dienst mee met Sinan en Aziz van team Heeksewoud. Ze surveilleren in de nabijheid van de Duitse grens. Ik vraag waarom we hier zijn. ‘Een sluipweg voor drugs, maar ik heb hier ook weleens een gestolen voertuig gepakt.’

De kennis die politieagenten hebben over de relatie tussen bepaalde plaatsen en delicten lijkt vooral te worden bepaald door recente incidenten. Politieagenten gaan er hierbij in de regel van uit dat op plaatsen waar in het recente verleden incidenten hebben plaatsgevonden, zich in de nabije toekomst ook incidenten kunnen voordoen (zie ook Landman, 2015). Enkele voorbeelden uit het veldwerk:

- We rijden in de wijk Liesveld.⁴² Ik vraag naar de reden. Een van de politieagenten: ‘Veel autobranden de laatste tijd. Goed om even te surveilleren.’
- We surveilleren rondom het centraal station, want ‘... hier zijn veel fietsendiefstallen en wordt weleens gedeald.’

42 Deze naam is een pseudoniem.

- Een politieagent: ‘Even langs de hockeyvereniging. Daar zijn laatst een paar auto-inbraken geweest.’
- We surveilleren bij een bedrijfspand van een failliet bedrijf, want ‘... daar worden dingen gestolen en vernield. Stond een week geleden op de briefing. Nu we in de buurt zijn, ga je er toch even langs.’

Politieagenten verwerven de informatie over incidenten die ergens hebben plaatsgevonden vooral door middel van eigen ervaring naar aanleiding van meldingen en surveillanceronden, zo geven zij aan. Er wordt bij het toelichten van de reden van de surveillance op een bepaalde plek ook geregeld verwezen naar de informatie van de briefing. Tijdens de briefing worden politieagenten namelijk geïnformeerd over de belangrijkste incidenten die in het werkgebied hebben plaatsgevonden.

Ik draai een dienst mee met agenten Ronald en Michiel van team Vlommersdijk. We rijden zeker een half uur over de fietspaden van het bos. Het koppel agenten rijdt hier bewust naartoe, vanwege informatie uit de briefing dat daar vannacht door een burger gegil is gehoord. Toen heeft in het donker al een zoekactie plaatsgevonden, maar is niets verdachts aangetroffen. Die informatie is nu wel aanleiding om naar het bos te gaan. In de auto, vanaf de smalle fietspadjes, speuren de agenten het bos in. Ik vraag waar ze op letten. ‘We kijken bijvoorbeeld of we sleepsporen zien.’ De agent vertelt dat het parkeerterrein en de omliggende omgeving van dit bos altijd wel onderdeel zijn van de surveillance, want er staan nog weleens auto’s zonder kenteken of stilstaande auto’s met mensen erin. ‘Dat is verdacht. Laatst was hier ook een auto gejat, dus dat is ook een reden om het weer extra mee te nemen in de surveillance.’ Een deel van dit bos is aangewezen als HOP (homo-ontmoetingsplaats). ‘Daar surveilleren we ook altijd, want daar zie je de gekste dingen.’

Opdrachten en aandachtsvestigingen uit het verleden kunnen bij het bepalen van de bestemming van de surveillance ook nog steeds een rol spelen. Zo komt in het werkgebied van basisteam Widuveld een nieuw asielzoekerscentrum. Dit heeft onder andere geleid tot bedreigingen van wethouders. Tijdens de diensten reden koppels geregeld langs de huizen van twee wethouders (in dezelfde wijk). Hierbij werd opgemerkt dat deze opdracht niet meer op de briefing stond, maar het niettemin zinvol werd gevonden om deze plek ‘mee te pakken’.

Bij het bepalen van de bestemming gebruiken politieagenten niet alleen

kennis over de relatie tussen bepaalde plaatsen en bepaalde delicten, maar ook kennis over de relatie tussen bepaalde plaatsen en bepaalde personen (zie ook §4.2.3). Dit betreft in de eerste plaats kennis over de relatie tussen bepaalde plaatsen en specifieke personen. Tijdens het veldwerk reden wij geregeld langs de verblijfplaatsen van ‘bekende criminelen’. De voornaamste reden die hiervoor werd gegeven was ‘kijken of hij thuis is’.

Ik draai een nachtdienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Om 1.15 uur rijden ze naar het huis van een bekende crimineel. Een veelpleger die een tijdje geleden is aangehouden met een uzi in zijn tas. Als ze bij het huis rijden, zegt Iwan: ‘Daar moet de auto staan, anders is hij op pad.’ De auto staat er niet. Iwan geeft het door aan de meldkamer. Iwan: ‘Hij is op pad, is interessant. Hij kan overal zijn.’ De veelpleger wordt in de vroege ochtend aangehouden naar aanleiding van een inbraak in een aangrenzend werkgebied.

Het bovenstaande voorbeeld maakt duidelijk welke waarde de wetenschap heeft dat iemand al dan niet thuis is. Als een bekende crimineel niet thuis is – in het bijzonder ’s nachts –, nemen politieagenten aan dat hij actief is met het plegen van strafbare feiten. Als de betreffende persoon wel thuis is, vinden sommige politieagenten het van meerwaarde om de betreffende persoon te observeren. ‘Hier op de hoek van de straat woont iemand op wie ik een tijdje heb gedraaid in verband met brandstichting. Even kijken of hij thuis is. Kijken hoe hij eruit ziet. Misschien heeft hij zijn kop wel kaalgeschoren. Daar kun je later altijd wat aan hebben.’ Het surveilleren in de omgeving van verblijfplaatsen van bekende criminelen lijkt ook een onderdeel te zijn van het bredere spel waarin politieagenten met criminelen zijn verweekeld (zie §4.1.2). De (impliciete) boodschap van politieagenten aan de criminelen is dat zij door de politie in de gaten worden gehouden.

Naast kennis over de relatie tussen bepaalde plaatsen en specifieke personen, beschikken politieagenten over kennis over de relatie tussen bepaalde plaatsen en bepaalde categorieën personen (zie ook §4.3.7). Ook deze kennis wordt benut bij het bepalen van de bestemming van de surveillance. In team Widuveld reden politieagenten bijvoorbeeld vrijwel iedere dienst door een straat in de binnenstad. Dit werd door hen toegelicht door te wijzen op de Antilliaanse jongens die daar rondhangen en zich bezighouden met vooral de handel in drugs. Een politieagent. ‘Dit kan wel discrimineren lijken, maar dit is zo in deze straat. Heel soms zijn het Marokkanen.’ De categorieën die politieagenten gebruiken om

burgers in hokjes in te delen, helpen hen ook bij het indelen van het werkgebied (zie ook §4.3.7). Er zijn bijvoorbeeld wijken waar veel ‘tokkies’ wonen en plekken waar veel ‘gajes’ met veel antecedenten rondhangt. De ene politieagent tegen de andere. ‘Kom, we rijden naar Zuid, daar zijn vaak wel autootjes van de doelgroep.’ Deze wijze van ordenen leidt tot wat Loftus (2009: 165) definieert als *classed places*. ‘In tending to their patch, certain places stood out in officers’ cultural knowledge about the who and where of ‘trouble’; impoverished council estates, terraced streets, derelict buildings, and other areas to which the most marginalized were relegated.’⁴³

De conclusie op basis van het voorgaande is dat de bestemming van de surveillance kan worden beïnvloed door verschillende bronnen: opdrachten, standaardroutes, kennis van recente incidenten, kennis van de verblijfplaatsen van personen enzovoort. Gedurende een dienst komen deze bronnen geregeld samen en gaan politieagenten – bij de afwezigheid van meldingen – van surveillancebestemming naar surveillancebestemming. Ondertussen zijn er momenten dat het bureau wordt bezocht voor het drinken van koffie, eten van maaltijden, administratief werk en het maken van praatjes met collega’s (zie ook §4.2.1).

Ik draai een avonddienst mee met Daan en Florian van team Heeksewoud. Daan en Florian hebben handhavingsdienst en rijden in principe geen meldingen (Florian is surveillant en niet wapendragend en wordt ook nooit voor de noodhulp ingezet). De briefing is net afgerond en Daan en Florian gaan naar buiten. Ze rijden eerst naar een wijk waar iemand woont die buiten heterdaad moet worden aangehouden (behandeld tijdens briefing). Zij rijden hierheen om de buurt te zien en te zien waar de betreffende jongen woont. Zij hebben de aanhouding niet als opdracht. Daarna gaan ze naar een klein winkelcentrum. Ze stoppen en kijken vanuit de auto rond. Ik vraag waarom. ‘Er is weleens jeugdoverlast’, zo antwoordt Daan. Het is geen plek van de briefing, maar deze zit in het hoofd. Om 15.39 uur komen we bij een volgende plek aan. Het is een wijk waar Daan de auto van de jongen die moet worden aangehouden, weleens heeft gezien (VW Golf), maar ze treffen niets aan. Ze rijden vervolgens naar een zwembijver. Het is zomer en zo’n 25 graden, dus het is de moeite waard om daar te surveilleren. De fiets zou een beter ver-

43 Landman (2015: 187) spreekt liever over *gecategoriseerde plaatsen*, omdat de invalshoek van klasse niet de enige invalshoek is waarmee politieagenten burgers categoriseren of stereotyperen.

voermiddel zijn, maar ze zijn vandaag met de auto. Rond 15.50 uur wordt er een wijkaandachtspunt (WAP) doorgebeld: een overlastplek op een andere plaats. Of Daan en Florian daar even langs willen gaan. Het is een verzoek dat komt van de wijkagent. Ze gaan eerst nog door de wijk van Daan, die wijkagent is. Hij rijdt langs een huis waar een moeilijk opvoedbaar (geadopteerd) kind woont. De reden hiervoor wordt mij niet helemaal duidelijk. Vervolgens rijden ze door een 'sociaal zwakker' deel van de wijk. Daar maken ze om 16.20 uur een praatje met 'zigeuners'. Om 16.35 uur arriveren ze op de plek van het wijkaandachtspunt dat was doorgebeld. Daar wordt geen overlast waargenomen. Als we erover doorpraten, blijkt dat er vrijwel nooit overlast wordt aangetroffen op de plaatsen die als WAP worden gekwalificeerd. Ze rijden verder. Om 16.55 uur rijden ze langs het (trein)station. Ik vraag waarom. 'Hier worden vaak fietsen gestolen', zo geeft Florian aan. Daarnaast is er soms sprake van handel in drugs. Vanaf het station rijden ze naar een industrieterrein om daar te surveilleren. Daar spreken ze een automobilist aan die daar volgens hen opvallend staat. Ze rijden vanaf het industrieterrein terug naar het politiebureau. Onderweg zien ze een vrachtwagen staan die het verkeer blokkeert. Ze spreken de bestuurder aan. Om 17.30 uur zijn Daan en Florian op het politiebureau om te eten.

Aan veel surveillances ligt geen voorbedacht plan ten grondslag, maar dit wil tegelijkertijd niet zeggen dat de bestemming van een surveillance willekeurig is. Vaak ligt er, als je erover doorvraagt, wel een idee ten grondslag aan de plaats waar politieagenten surveilleren, maar niet altijd. Sommige politieagenten hebben de neiging om, zo geven hun collega's ook aan, rondjes te rijden, terwijl andere veel sterker georiënteerd zijn op het bezoeken van specifieke plekken om zodoende de kans op het vangen van een boef te vergroten. 'Uiteraard ga ik langs de hotspots. Ik ben niet in dienst gekomen om te freewheelen.' De invalshoek van het moment speelt hierbij ook een rol. Het moment waarop de surveillance plaatsvindt, is medebepalend voor de mate waarin het bezoeken van een hotspot door politieagenten als een nuttige activiteit wordt beschouwd. Tijdens nachtdiensten is er op veel hotspots in de regel weinig leven op straat. In dat soort omstandigheden wordt het voor politieagenten steeds moeilijker om een zinvolle bestemming te bepalen. Een politieagent hierover: 'Soms weet ik het ook niet meer, hoor. Dan ben je gewoon gaatjes in de lucht aan het rijden. Dan vraag ik aan mijn collega: waar zullen we nu eens heen gaan? Zeker in de nachtdienst. Dan is er niemand op straat en moet je echt je eigen werk zoeken.'

4.2.3 De informatie over (categorieën) personen

In de vorige subparagraaf stond het perspectief van de bestemming centraal: waar gaan politieagenten naartoe als zij geen meldingen hebben? Naast deze invalshoek is het van belang aandacht te besteden aan de wie-oriëntatie van politieagenten: op welke (categorieën) personen richten zij zich? In deze subparagraaf beperken wij ons tot de informatie die politieagenten over (categorieën) personen krijgen en eventuele opdrachten die hiermee gepaard gaan. Politieagenten vinden informatie over (categorieën) personen veelal belangrijker dan informatie over plaatsen en fenomenen. Dit komt doordat politieagenten in hun werk *meer persoons- dan probleemgericht* werken (Landman, 2015). Zij spreken niet voor niets over boeven vangen en niet over problemen aanpakken als hun opdracht.⁴⁴

De briefing is een belangrijk moment waarop politieagenten informatie over (categorieën) personen tot zich nemen. In het kader van proactief politieoptreden zijn in de eerste plaats de aandachtsvestigingen op personen van belang. Bij iedere briefing verschijnen op het scherm gezichten en namen van personen die in de gaten moeten worden gehouden, over wie informatie moet worden verzameld, die zijn opgevallend, die moeten worden aangehouden, die vrijkomen uit de gevangenis, die moeten worden herkend ('wie herkent de man op deze foto') enzovoort. In de Randstedelijke teams behoorden de personen die tijdens de briefing om de een of andere reden werden behandeld vrijwel uitsluitend tot etnische minderheidsgroepen. In de teams in een meer ruraal gebied was dit minder het geval, al behoorde tijdens sommige diensten – zeker in team Widuveld – wel ongeveer de helft van de personen die werden getoond tot een etnische minderheidsgroep. Een groot deel van deze personen is bij politieagenten bekend. Het zijn de bekende 'koppen', de usual suspects. De informatie die tijdens de briefing werd getoond, werd vaak aangevuld door middel van verhalen en opmerkingen van politieagenten.⁴⁵

Op de bureaus hingen ook op verschillende plekken foto's van personen die veel strafbare feiten pleegden. Ook dit betreft hoofdzakelijk jongemannen van etnische minderheidsgroepen. In team Widuveld hingen in de gemeenschappe-

44 Terpstra e.a. (2016) stellen eveneens vast dat er binnen basisteams nauwelijks probleemgericht wordt gewerkt. Zij beschrijven de dominante manier van kijken en werken als een *noodhulpmentaliteit*.

45 Landman (2015) noemt dit *cartograferen*: door verhalen over 'bekenden' aan elkaar te vertellen, ontstaat er een soort lopend verhaal waaraan episoden worden toegevoegd (zie ook Van Hulst, 2013). Met elkaar vormen deze verhalen de sociale kaart van het werkgebied.

lijke werkruimte foto's van de gezichten van een stuk of acht Nederlands-Antilliaanse (jonge)mannen met daaronder hun namen (zie ook §4.2.1 over een straat in de binnenstad die veelvuldig door politieagenten werd bezocht tijdens surveillances). Deze jongemannen vormen een 'criminele groep' die vooral in verband wordt gebracht met drugshandel. Soms hebben personen een aparte status. Zo was er in team Vlommersdijk sprake van een 'target van de week'. Dit wil zeggen dat de betreffende persoon in de gaten moest worden gehouden, moest worden gecontroleerd en er waar mogelijk informatie over de betreffende persoon moest worden verzameld.

Politieagenten werden tijdens de briefing soms ook aangespoord om niet zozeer alert te zijn op specifieke personen, maar hun aandacht te richten op bepaalde meer en minder specifiek gedefinieerde (doel)groepen (zie ook Mutsaers, 2015). Dit deed zich vooral voor in team Vlommersdijk en Prinsenvoort. Enkele voorbeelden:

- 'Doelgroep blijven controleren.'
- 'Wees alert op zigeunervrouwen met de babbeltuc.'
- 'Let op Bulgaarse busjes in verband met fietsendiefstallen.'
- 'Brutaal surveilleren, op bluf. Neem foto's. Nee=nee, maar brutaal surveilleren.'
- 'Er zijn Roemenen met Engelse kentekens in beeld voor woninginbraken. Bij aantreffen graag controleren.'

Via de informatie die wordt gegeven over voertuigen en plaatsen komen er ook geregeld personen in beeld op wie politieagenten zich zouden moeten oriënteren. Er verschijnen tijdens een gemiddelde briefing de nodige kentekens van vooral auto's waarmee iets is. De auto is dan het aangrijpingspunt voor de oriëntatie op de tenaamgestelde. Ook worden er geregeld bepaalde plaatsen genoemd waar surveillance zou moeten plaatsvinden. Zo werden de politieagenten in team Vlommersdijk gevraagd om de aankomende (zomer)-maanden toezicht te houden op overlast in een park. Dit vanwege een groep jongens die voor overlast zorgde. Er verschenen zestien gezichten van lichtgetinte jongens op het scherm. De politieagenten kregen het verzoek om contact te zoeken met de jongens en bij overtredingen repressief op te treden. Ook in dit soort gevallen, waarin de oriëntatie op plaatsen het vertrekpunt is, is het perspectief op (groepen) personen uiteindelijk dominant.

Naast informatie vanuit de politieorganisatie is het van belang om te benadrukken dat de persoonsoriëntatie van politieagenten ook voortvloeit uit de kennis die zij door middel van eigen ervaringen, contact met collega's en vanuit

de omgeving (zoals media) opbouwen over bepaalde (categorieën) personen. De combinatie van de informatie- en kennisbronnen zorgt ervoor dat politieagenten bij uitstek gericht zijn op de (categorieën) personen die zich naar hun idee (frequent) bezighouden met het plegen van *straatcriminaliteit* en het veroorzaken van overlast. Deze oriëntatie ligt in lijn met de taak en beleidsmatige focus van basisteams (zie ook §3.2) en zorgt ervoor dat politieagenten zich richten op (categorieën) personen die veel op straat aanwezig zijn. Dit wordt in het Angelsaksische onderzoek ook wel de *available population* genoemd (zie ook §1.3). De combinatie van de ongelijke verdeling van de aanwezigheid van burgers op straat en de oriëntatie van de basispolitie op de straat (*straatcriminaliteit* en overlast) zorgt ervoor dat politieagenten tijdens hun surveillancerondes geen representatieve doorsnede van de bevolking in hun vizier krijgen (zie Waddington e.a., 2004). Dat is ook wat wij gedurende het veldwerk, zeker in de Randstedelijke teams, hebben geobserveerd.

4.3 Selecteren: definiëren wat interessant is

‘Wij lezen de straat.’ Met deze zin drukken politieagenten uit dat zij het straatbeeld in hun werkgebied bij voortduring observeren. Het straatbeeld bestaat uit een min of meer doorgaande stroom van gebeurtenissen: mensen rijden in auto’s, staan op de hoek van de straat met elkaar te praten, lopen winkels in en uit en ga zo maar door.⁴⁶ Politieagenten kijken op een specifieke manier naar de gebeurtenissen die zich op straat voltrekken en maken op basis hiervan selecties in waar zij wel of geen aandacht aan besteden. Bepaalde gebeurtenissen worden uit de stroom van gebeurtenissen gelicht en worden geïnterpreteerd in het licht van hun relevantie voor bemoeienis van de politie (Landman, 2015). Deze gebeurtenissen worden door politieagenten gedefinieerd als ‘interessant’. Finstad (2000, in Holmberg, 2003) spreekt in dit verband over de *police gaze*. Hiermee verwijst hij naar de manier waarop politieagenten naar het straatbeeld ‘staren’. Politieagenten hebben als het ware een *politiebril* waarmee zij, in de woorden van Punch (1983), de maatschappelijke horizon scannen.

In dit onderzoek gaat onze aandacht onder andere uit naar de wijze waarop politieagenten gebeurtenissen uit het straatbeeld selecteren en als relevant voor

46 De dynamiek in het straatbeeld loopt tussen plaatsen en tijden sterk uiteen, zo hebben wij ook ervaren tijdens het veldwerk.

Daarom spreken we over ‘een min of meer doorgaande stroom van gebeurtenissen’.

hun werk interpreteren. Hierbij maken we gebruik van het onderscheid dat Landman (2015) heeft gemaakt tussen vijf selectiepatronen:⁴⁷

- *Constateren* vindt plaats wanneer politieagenten gedrag van burgers uit het straatbeeld lichten en dit gedrag interpreteren als grensoverschrijdend op basis van kennis van wet- en regelgeving.
- *Koppelen* vindt plaats wanneer politieagenten personen of voertuigen uit het straatbeeld lichten en weten dat er iets aan de hand is op basis van informatie die hun is aangedragen.
- *Herkennen* vindt plaats wanneer politieagenten personen uit het straatbeeld lichten en ten opzichte van hen verdenking genereren op basis van hun kennis van deze (specifieke) personen.
- *Abnormaliseren* vindt plaats wanneer politieagenten situaties uit het straatbeeld lichten en als verdacht interpreteren op basis van kennis van wat in bepaalde omstandigheden ‘normaal’ is.
- *Profileren* vindt plaats wanneer politieagenten personen uit het straatbeeld lichten en als verdacht interpreteren op basis van kennis over veronderstelde verbanden tussen uiterlijke kenmerken (waaronder voertuigen) en het plegen van criminaliteit en veroorzaken van overlast.

Op basis van het onderscheid tussen de verschillende manieren van (proactief) selecteren hebben wij de werking van de verschillende patronen onderzocht en in kaart gebracht hoe deze patronen zich (kwantitatief) tot elkaar verhouden. Hieronder behandelen we eerst de resultaten van de kwantitatieve analyse. Vervolgens gaan we nader in op de werking van de vijf selectiepatronen.

4.3.1 Een kwantitatief beeld

De meerwaarde van de voorliggende studie is naar ons idee gelegen in de combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. In het kwantitatieve deel van het onderzoek hebben wij in kaart gebracht hoe vaak politieagenten gebeurtenissen uit het straatbeeld selecteerden en op welke wijze zij dit deden. Alvorens in te gaan op de resultaten, lichten wij toe op welke wijze wij dit hebben gedaan.

47 In het proefschrift van Landman (2015) wordt gesproken over signaleren. Bij nader inzien zijn wij van mening dat het begrip ‘selecteren’ meer recht doet aan wat wordt bedoeld en vermoedelijk ook meer herkenning oproept.

Wij hebben ervoor gekozen om ons onderzoek te richten op alle situaties waarin politieagenten ‘iets’ selecteren dat als relevant voor het politiewerk wordt gezien. We hebben ons hierbij niet beperkt tot de gevallen waarin politieagenten tot een staandehouding overgaan. Daarmee onderscheidt dit onderzoek zich van veel ander (kwantitatief) onderzoek dat een staandehouding als onderzoekseenheid (N) neemt. Wij zijn er namelijk van overtuigd dat het van meerwaarde is om ook de fase voor de (eventuele) staandehouding te onderzoeken, omdat dit meer inzicht geeft in het selectie- en besluitvormingsproces van politieagenten (zie ook Harris, 2002).⁴⁸ We hebben met dit onderzoek geprobeerd om ‘in het hoofd’ van politieagenten te komen om te begrijpen hoe processen van betekenisgeving plaatsvinden (zie ook Alpert e.a., 2005). Voor het definiëren van de N hebben we de volgende criteria gebruikt:

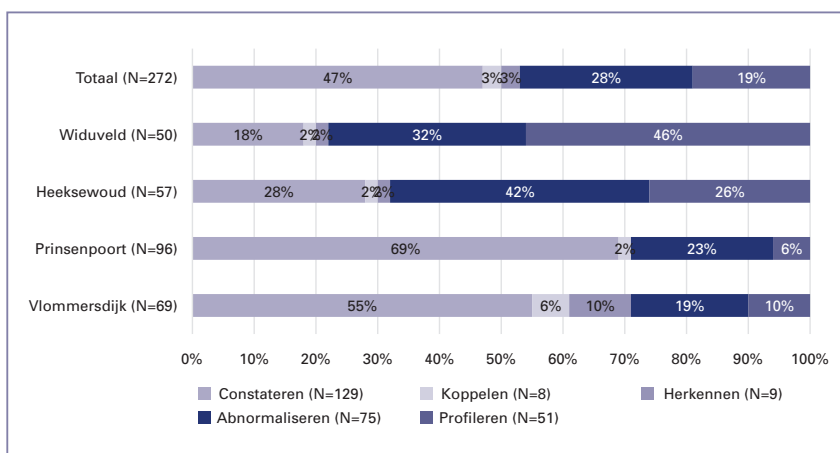
- De selectie kan door de onderzoeker worden vastgesteld. Hierbij moet worden opgemerkt dat we aan politieagenten hebben gevraagd om ‘hardop te denken’ (zie ook Alpert e.a., 2005) en te expliciteren wanneer zij iets zagen wat hun aandacht trok. Daarnaast waren er ook veel gevallen waarin dit ‘hardop denken’ niet nodig was, omdat politieagenten er met elkaar over spraken (bijvoorbeeld: ‘Interessant autootje, zullen we die natrekken?’).
- Als gevolg van de selectie is bij de betrokken politieagenten een overweging tot optreden aan de orde. Dit wil zeggen dat de gebeurtenis die men selecteert in aanmerking komt voor een vorm van (proactief) optreden. De consequentie hiervan is dat allerlei andere selecties – zoals een bekende burger die men ziet en over wie men informatie deelt of een aantrekkelijke vrouw die passeert (in geval van mannelijke politieagenten) – niet gelden als een N.
- Het potentiële optreden als gevolg van de selectie is gericht op handhaving of opsporing op dat moment. Het gaat dus niet over selecties die omwille van andere redenen de aandacht van politieagenten trekken en waarbij het optreden niet gerelateerd is aan handhaving of opsporing in het hier en nu. Een ‘praatje pot’ – al dan niet gericht op informatieverzameling – is bijvoorbeeld niet meegenomen als N.
- In de geselecteerde gebeurtenissen zijn burgers betrokken. Het gaat dus niet over situaties waarin uitsluitend een geparkeerd voertuig of ander ‘ding’ de aandacht trekt en men al dan niet overweegt om tot nader onderzoek over te gaan.

48 ‘Most important, traffic stops do not capture profiling behavior that happens *before* police conduct a stop and perhaps a search – a level of surveillance behavior that may be masked in many cases in which police do not conduct stops and searches.’ (Harris, 2002: 69)

Een tweede punt van toelichting heeft betrekking op de toewijzing van een N aan de vijf selectiepatronen. Hierbij zijn twee opmerkingen relevant:

- We hebben de selectiepatronen benaderd vanuit het perspectief van politieagenten. Hun betekenisgeving stond centraal. We zijn afgegaan op hun verklaringen voor de selectie die zij maakten. Indien wij zelf een ander vermoeden hadden over wat hun selectie beïnvloedde, dan was dit vermoeden aanleiding voor een gesprek hierover.
- In het overgrote deel van de gevallen is de toewijzing van selecties aan de verschillende selectiepatronen evident, omdat de grens tussen de selectiepatronen scherp kan worden getrokken.⁴⁹ Dat is echter niet altijd het geval. Vooral de grens tussen *abnormaliseren* en *profileren* is in de praktijk soms dun. Wij hebben de aanwezigheid van contextuele factoren als het onderscheidende criterium gebruikt (zie ook §4.3.5 en §4.3.6). Als contextuele factoren een rol speelden (tijd en plaats), dan beschouwden wij dit als *abnormaliseren*. Zo niet, dan definieerden we de selectie als *profileren*.

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende kwantitatieve uitkomsten worden gepresenteerd.



Figuur 4.1: Manieren van selecteren

⁴⁹ Hierbij moet worden opgemerkt dat in de praktijk de selectiepatronen elkaar kunnen opvolgen (Landman, 2015). Zo kan een politieagent aanslaan op een kenteken dat op de briefing is behandeld (*koppelen*) en vervolgens de indruk krijgen dat de bestuurder reageert op de aanwezigheid van de politie door ineens langzaam te gaan rijden (*abnormaliseren*). De toewijzing van een selectie aan een bepaald selectiepatroon heeft plaatsgevonden op basis van de initiële selectie.

De kwantitatieve analyse maakt in de eerste plaats duidelijk dat *constateren* in algemene zin het meest dominante patroon van selecteren is (47%). Deze uitkomst komt overeen met bevindingen uit ander onderzoek (Van der Leun e.a., 2014; Landman, 2015). Dit wil zeggen dat politieagenten vooral selecteren op basis van daadwerkelijk waargenomen grensoverschrijdend gedrag. Het betreft dan vooral verkeersovertredingen (zie §4.3.2). Hierbij moet worden opgemerkt dat een constatering van een verkeersovertreding sporadisch is samengegaan met een vermoeden van een strafbaar feit. Politieagenten benutten de constatering van een verkeersovertreding soms om over te gaan tot een staandhouding met als oogmerk om te onderzoeken of er sprake is van een strafbaar feit. In §4.5.3 komen wij terug op deze *pretext stop* (zie bijvoorbeeld Epp e.a., 2014).

Na *constateren* komt *abnormaliseren* naar voren als een dominant selectiepatroon. In iets meer dan een vierde van de gevallen vindt een selectie plaats op basis van een gebeurtenis die volgens politieagenten op de een of andere manier afwijkt van wat normaal is (zie §4.3.5). *Profileren* vindt in ongeveer een vijfde van de gevallen plaats. Dit wil zeggen dat uiterlijke kenmerken van het voertuig en/of de persoon de basis zijn voor de selectie (zie §4.3.6).

Informatie die door anderen – in het bijzonder via de briefing – is aangevraagd, is zelden de basis voor een selectie door politieagenten (zie ook Scholten e.a., 2013). Ongeveer 3% van de selecties had het karakter van *koppelen*. Selecties in het straatbeeld werden ook nauwelijks gemaakt op basis van kennis van specifieke personen, zoals veelplegers (*herkennen*). Politieagenten komen na het opvragen van informatie (zie §4.4) of een staandhouding (zie hoofdstuk 5) weleens tot de ontdekking dat het ‘een bekende’ is, maar bij het selecteren speelt deze kennis nauwelijks een rol.

De vijf selectiepatronen zijn op een hoger abstractieniveau terug te brengen tot twee typen selecties: selecties op basis van waargenomen grensoverschrijdend gedrag (*constateren*) of informatie (*koppelen*) en selecties op basis van een vermoeden van een strafbaar feit (*herkennen*, *abnormaliseren* en *profilieren*). Wanneer wordt uitgegaan van deze ordening, dan valt op dat de selecties van politieagenten net zo vaak waren gebaseerd op waargenomen grensoverschrijdend gedrag/informatie (50%) als op een vermoeden van een strafbaar feit (50%). Deze herordening geeft meer mogelijkheden voor het onderzoeken van significantie, omdat de N in iedere categorie groter is. Uit onze analyse blijkt dat *de verschillen tussen de teams op dit punt significant zijn* ($P < 0.001$). Dit is ook min of meer zichtbaar in figuur 4.1: de verhouding tussen de selectiepatronen loopt tussen de vier teams sterk uiteen. In de Randstedelijke teams werd meer geselecteerd op basis van grensoverschrij-

dend gedrag/informatie dan in de meer landelijke teams.

Deze verschillen kunnen we in kwantitatieve zin niet verklaren. Daar was het kwantitatieve onderzoek ook niet voor bedoeld. Op basis van de kwalitatieve analyse kunnen we vaststellen dat politieagenten in de Randstedelijke teams, veel meer dan hun collega's in de twee andere teams, waren georiënteerd op verkeersoverlast (zie ook §4.3.2). In de meer landelijke teams waren politieagenten, ook naar eigen zeggen, meer georiënteerd op verdachte situaties (dat wil zeggen: verdachte burgers) in het verkeer. Deze uitkomst is opvallend, omdat profileren vooral in verband wordt gebracht met etnische minderheden. In het werkgebied van de Randstedelijke teams wonen veel meer etnische minderheden dan in het werkgebied van de meer landelijke teams, terwijl in de Randstedelijke teams (verhoudingsgewijs) in veel mindere mate wordt geselecteerd door middel van profilering dan in de meer landelijke teams.

Dat brengt ons op de kenmerken van de burgers die waren betrokken in de selecties van politieagenten. In bijna 60% van de gevallen zijn de betrokken burgers door ons gecategoriseerd als burgers met een niet-Nederlands⁵⁰ voorkomen.⁵¹ Ook op dit punt waren de verschillen tussen de teams groot. In teams Vlommersdijk (74%) en Prinsenpoort (81%) was het percentage substantieel hoger dan in de teams Heeksewoud (10%) en Widuveld (39%). Dit verschil houdt naar ons idee vooral verband met de demografische samenstelling van de werkgebieden (zie ook §3.2).

Een tweede opmerking over de betrokken burgers is dat het in twee derde (67%) van de gevallen burgers in auto's betreft. In 17% van de situaties betreft het

50 We bedoelen hier Nederlands als etniciteit: een sociaal-culturele identiteit die is gegrond in een vermeende gemeenschappelijke geschiedenis, cultuur, taal en afstamming.

51 Hierbij zijn drie opmerkingen van belang. De eerste opmerking is dat we ons bij de categorisering hebben gebaseerd op de uiterlijke kenmerken van burgers (in het bijzonder huidskleur) en op eventueel aanvullende informatie, zoals een kentekenplaat (bijvoorbeeld in geval van Oost-Europeanen), gegevens die bij het natrekken van een kenteken bekend waren (zoals een achternaam van een tenaamgestelde) of gegevens die na een eventuele controle van rijbewijs of identiteitsbewijs bekend waren. De hierbedoelde gegevens werden achterhaald in de fasen van optreden na het selectieproces (zie §4.4, 4.5 en 5.1). De tweede opmerking is dat we het voorkomen van burgers hebben gecategoriseerd per geselecteerde situatie en één burger met een niet-Nederlands voorkomen voldoende was om een situatie als zodanig te categoriseren. De derde opmerking is dat we het voorkomen van burgers in de fase van selectie – die in deze paragraaf centraal staat – niet altijd hebben kunnen waarnemen. Dit deed zich bijvoorbeeld voor als een voertuig de aandacht van politieagenten trok, de bestuurder en andere inzittenden niet konden worden waargenomen en men niet tot een staandehouding overging. Van de 272 situaties zijn er 246 gecodeerd op basis van het voorkomen van burgers.

een burger te voet. In ongeveer 8% van de gevallen is het een burger op een scooter en hetzelfde geldt voor de fiets (ook 8%). Ook hierbij waren de verschillen tussen de teams groot. In de meer landelijke teams (teams Heeksewoud en Widuveld) was het aandeel (burgers in) auto's dat werd gesignaleerd groter dan in de teams met een kleiner werkgebied (teams Vlommersdijk en Prinsenpoort). Het grootste aandeel (burgers in) auto's werd in team Heeksewoud gesignaleerd: bijna 85%. Het kleinste aandeel in team Vlommersdijk: ongeveer 57%. Hiervoor zijn naar ons idee verschillende verklaringen mogelijk. In de Randstedelijke teams gingen politieagenten vaker lopend of per fiets door het werkgebied, zo bleek tijdens het veldwerk.⁵² Dit lijkt een grotere oriëntatie op lopende burgers met zich mee te brengen. Een andere verklaring heeft te maken met het 'leven' op straat. In het werkgebied van de Randstedelijke teams was er meer 'leven' op straat als gevolg waarvan politieagenten ook meer lopende burgers konden selecteren.

4.3.2 *Constateren als selectiepatroon*

Politieagenten worden geacht op te treden tegen overtredingen en misdrijven. Overtredingen en misdrijven hebben betrekking op gedrag van burgers dat volgens het Wetboek van Strafrecht en uiteenlopende andere wetten niet is toegestaan. Gedrag moet hierbij ruim worden opgevat. Het betreft ook situaties die door burgers in het verleden zijn gecreëerd, zoals het rijden zonder kentekenplaat, en als illegaal zijn gedefinieerd. Politieagenten scannen het straatbeeld op zoek naar dit soort gedragingen. Op basis van hun kennis van wat (niet) mag, lichten zij gedrag van burgers uit het straatbeeld en interpreteren zij of het is toegestaan. Dit uitlichten en interpreteren van grensoverschrijdend gedrag van burgers is de kern van constateren.

Ik draai een dienst mee met Paul en Henk van team Heeksewoud. Ze zien om 15.30 uur in het centrum van het dorp een automobilist bellend achter het stuur en stapvoets rijden. De man parkeert met de telefoon in zijn hand de auto. Henk stapt uit en loopt naar hem toe.

52 Het verschil tussen de teams voor wat betreft de keuze van het vervoermiddel heeft naar onze indruk onder andere te maken met de beschikbare capaciteit: als er naast de noodhulp geen capaciteit beschikbaar is, is er van een te maken keuze ook geen sprake (men gaat dan alleen met de auto de straat op). Daarnaast speelt de grootte van het werkgebied een rol, zo bleek ook uit informele gesprekken. In de Randstedelijke teams is het werkgebied veel kleiner als gevolg waarvan een surveillance per fiets of te voet ook meer voor de hand ligt.

In ons onderzoek had bijna de helft van alle selecties van politieagenten het karakter van een constatering (zie figuur 4.1 in §4.3.1). De verschillen tussen de teams zijn groot. In een van de teams was het aandeel constateringen in het totaal van selecties bijna 70%, terwijl in een ander team dit aandeel nog geen 20% was. Voor alle teams geldt dat de constateringen vooral betrekking hadden op verkeer (in totaal ongeveer 85%). Ook uit ander onderzoek komt naar voren dat constateringen vaak zijn gerelateerd aan verkeer (Stol e.a., 2004; Van der Leun e.a., 2014; Landman, 2015). Naar ons idee is dit een voorname oorzaak voor het verschil tussen de teams. In de teams in meer landelijk gebied werd het constateren van verkeersovertredingen namelijk niet als een belangrijk onderdeel van het politiewerk gezien. Een deel van de politieagenten beschouwde het constateren van verkeersovertredingen vooral als ‘iets’ voor het verkeershandhavings-team (VHT) en de motorrijders in het eigen team. Men vond het zelf niet zo ‘interessant’ en was meer geïnteresseerd in andere ‘dingen’.

‘We zijn niet zo geïnteresseerd in verkeer. We zijn er niet zo scherp op. In ieder geval niet op verkeersovertredingen, wel op verdachte situaties. Motorrijders zien veel meer.’

‘Ik zeg altijd, iedereen heeft binnen de politie zijn eigen ding. Verkeer is niet echt mijn ding. Verkeersspecialisten zien ook veel meer. Voor mij is het drugs.’

De beperkte oriëntatie op verkeer is vooral voor team Heeksewoud opvallend, omdat verkeersoverlast in twee van de vier gemeenten ten tijde van het onderzoek een lokale prioriteit was. De beperkte oriëntatie op verkeer gold niet voor iedereen. Er waren ook politieagenten die meer dan hun collega's een verkeersoriëntatie hadden. Naast motorrijders waren dit politieagenten die bijvoorbeeld in het verleden hadden gewerkt bij het VHT en daar affiniteit met verkeer hadden ontwikkeld (of deze al hadden). In de Randstedelijke teams was de oriëntatie op verkeer in algemene zin meer aanwezig. De kenmerken van het werkgebied lijken hierbij een rol te spelen. In de Randstedelijke teams die zijn onderzocht, wordt het werkgebied gekenmerkt door stadswijken met drukke straten waar snel overlast ontstaat als gevolg van auto's die dubbel geparkeerd staan, auto's die onbeheerd en met draaiende motor op straat staan, scooters die op de stoep en in voetgangersgebieden rijden, bestuurders van voertuigen die zich niet houden aan eenrichtingswegen enzovoort. Deze voorbeelden maken duidelijk dat de verkeersoriëntatie van politieagenten in de Randstedelijke teams ook niet zozeer was

gericht op bijvoorbeeld het dragen van gordels en bellen achter het stuur, maar meer op allerlei overtredingen die het maatschappelijk verkeer in de wijk belemmerden (zie ook Stol e.a., 2004). De politieagenten die wij erover spraken, gaven aan dat de maatschappelijke norm moest worden gesteld en een eventuele gevaarstelling moest worden beëindigd. Dat was hun dominante perspectief op verkeer.

In de door ons onderzochte teams waren jongere politieagenten in de regel minder georiënteerd op verkeersovertredingen dan hun oudere collega's. Jongere politieagenten zagen verkeer veelal als een weinig interessant onderdeel van het politiewerk en soms ook als een vorm van 'burgertje pesten'. Oudere politieagenten gaven aan anders te zijn 'opgevoed' in een periode dat verkeershandhaving veel prioriteit en ook meer status binnen de politie had (zie ook Morée e.a., 2014). 'Het is erin geslagen', aldus een van de politieagenten.

'Ik let op asociaal gedrag op straat, in het verkeer. Anderen op de Vogel-tjeswet. Dat is afhankelijk van je interesse. Jonge collega's rijden voorbij aan verkeersoverlast. Wij zijn anders opgevoed.' Als hij even later iemand heeft aangesproken die op de stoep fietst, zegt hij: 'Jonge collega's kijken me dan ook aan van: doe normaal joh.'

Naast affiniteit met een bepaald thema binnen het politiewerk speelt ook het vermogen om grensoverschrijdende gedragingen te constateren een rol. In de eerder behandelde citaten is bijvoorbeeld opgenomen dat verkeersspecialisten veel meer verkeersovertredingen zien dan hun minder gespecialiseerde collega's. Dat doet zich bij meer onderwerpen voor. Zo hebben de politieagenten met wie wij diensten hebben meegedraaid geen enkele milieuovertreding geconstateerd. Dit kwam niet alleen door desinteresse, maar ook door een gebrek aan kennis over milieudelicten en -overtredingen. Dat gaven politieagenten ook aan. Wat politieagenten kunnen constateren, is (logischerwijs) sterk afhankelijk van de kennis waarover zij beschikken (zie ook Morée e.a., 2014; Landman, 2015). Een van de politieagenten met ervaring bij het VHT vertelde over een dienst met een collega die veel wist van milieu. 'Ik zag allemaal verkeer, hij zag allemaal milieu. Wat de een zag, zag de ander niet. Heel grappig.' Kortom: er werd en wordt ook veel niet geconstateerd (zie ook Van der Torre, 1999).

In team Heeksewoud is Joost de 'milieuman'. Ik spreek met hem over het constateren van milieuovertredingen. Joost probeert zijn collega's actief kennis op het gebied van milieu bij te brengen. Hij heeft zijn best gedaan om bij de generalisten een aantal feiten 'tussen de oren' te krijgen. 'Ik

heb ze inmiddels wel zover dat ze foto's maken als ze een brand zien. Als er rook is, is er vuur. Ga kijken. Maak een praatje. Op die manier leren ze de boeren ook kennen.'

De constatering in ons onderzoek hadden naast verkeer betrekking op verstoringen van de openbare orde. Dit was in ongeveer 15% van de constatering het geval. De constatering in het kader van de openbare orde hadden verschillende gedaanten. Een deel van de gevallen heeft het karakter van eenduidig waarneembare overtredingen, zoals het drinken van alcohol op plekken waar dat niet is toegestaan. Soms gaat het hierbij om (in de ogen van politieagenten) onwetende 'nette' burgers die een fles wijn opentrekken in het park. Het gaat echter vaker om 'zwerfers' met bier.

Ik draai een dienst mee met Vera en Bas van team Vlommersdijk. We zien twee oudere mensen – een blanke man en vrouw met vuile kleding en een oude fiets – op een bankje zitten met een blik bier. Bas: 'Dit is aangewezen gebied voor alcohol toch? Even kijken of ze gesignaleerd staan?' Vera reageert instemmend.

Ik draai een dienst mee met Ronald en Michiel van team Vlommersdijk. We rijden door een straatje als Ronald ineens zegt: 'Stop eens, hij heeft bier.' Een donkere, oudere, 'sjofele man' – hij vertelt later over Aruba waar hij vandaan komt, maar nu blijkt hij dakloos te zijn – loopt met een blik bier op de stoep.

Constatering in het kader van de openbare orde hebben daarnaast betrekking op gedrag van burgers waarvan minder eenduidig is vast te stellen of het binnen de orde past dan wel de orde verstoort. Het betreft dan veelal jeugdoverlast.

Ik draai een dienst mee met Johan en Joke van team Heeksewoud. Ze surveilleren rond 18.00 uur bij een school waar soms overlast wordt veroorzaakt door jongeren. Ik ben gedurende mijn periode bij dit team al een paar keer eerder op deze plek geweest. Er zitten twee (blanke) jongens op de grond bij de ingang van het gebouw (jaar of 16). Johan en Joke stappen uit de auto en lopen naar de jongens toe. De jongens zijn sigaretten aan het draaien met een apparaatje. Johan: 'Waarom zitten jullie hier?' Een van de jongens: 'Gewoon een beetje te zitten.' Johan: 'Wie zijn jullie?' De jongens geven hun naam. Joke trekt ze na via haar mobie-

le telefoon. Het is in orde. Johan tegen de jongens: ‘Verder nog troep bij jullie?’ De jongens: ‘Nee.’ Johan: ‘Er blijft hier verder niets achter?’ De jongens: ‘Nee.’ Een van de jongens: ‘Je mag hier toch wel gewoon zitten?’ Johan licht vervolgens iets toe over overlastklachten op de betreffende locatie. Ze nemen afscheid.

In voorgaande casus vraagt de jongen in essentie waarom de politieagenten zich eigenlijk met hen bemoeien (zie ook §5.1.1). Ook in ander onderzoek hebben we vergelijkbare situaties meegemaakt (Landman, 2015). Het constateren van overlast en andere verstoringen van de openbare orde gaat soms gepaard met ambiguïteit.

‘Most criminal laws define acts (murder, rape, speeding, possessing of narcotics), which are held to be illegal; people may disagree as to whether the act should be illegal, as they do with respect to narcotics, for example, but there is little disagreement as to what the behavior in question consists of. Laws regarding disorderly conduct and the like assert, usually by implication, that there is a condition (“public order”) that can be diminished by various actions. The difficulty, of course, is that public order is nowhere defined and can never be defined unambiguously because what constitutes order is a matter of opinion and convention, not a state of nature.’ (Wilson, 1968: 2)

Politieagenten reduceren deze ambiguïteit door een lage drempel te hanteren waar het gaat over het aanspreken van vooral jongeren die op bepaalde plaatsen rondhangen.

4.3.3 Koppelen als selectiepatroon

Politieagenten ontvangen op verschillende manieren informatie over personen en voertuigen waar ‘iets’ mee aan de hand is dat relevant is voor het politiewerk. Deze informatie gaat vaak over strafbare feiten die gaande zijn of die hebben plaatsgevonden. Er wordt steeds meer belang gehecht aan de beschikbaarheid en het gebruik van dit soort informatie bij de uitvoering van het politiewerk. Van politieagenten wordt verwacht dat zij deze informatie gebruiken wanneer zij het straatbeeld scannen. Op basis van deze informatie kunnen politieagenten personen en voertuigen uit het straatbeeld lichten en relateren aan wat er bij de politie

en eventuele anderen over deze personen en voertuigen bekend is. Dit uitlichten en interpreteren op basis van aangedragen informatie is de kern van koppelen.

Ik draai een dienst mee met Ronald en Michiel van team Vlommersdijk. We rijden door een straat, waar we een dikke Audi geparkeerd zien staan. Ronald: 'Hé, kijk die Audi R8 uit de briefing. Die staat hier, leuk om te noteren, dat is het muteren waard.' Hij vertelt mij dat dit de auto is waarover in de briefing werd verteld. Gisteren hebben zijn collega's deze 'dikke Audi' gecontroleerd. Het bleek een huurauto van de eigenaar van een carwash. Zijn collega's hebben toen in de wasserette gekeken. In de opslagruimte zagen ze zogenoemde strijkzakken liggen. Officieel wordt daar die-renvoer luchtdicht in verpakt, maar ze worden ook veel gebruikt voor wiet. Daarom is er een aandachtsvestiging op de briefing van gemaakt. Tien minuten later stelt Ronald voor: 'Zullen we nog even bij de carwash gaan kijken?' We rijden erlangs, maar hij is dicht. Als we de straat uit zijn, draait de betreffende Audi voor ons de straat in. We rijden erachteraan en de politieagenten geven de bestuurder een stopteken.

De bovenstaande situatie was tijdens het veldwerk uitzonderlijk. Ongeveer 3% van alle selecties had het karakter van een koppeling op basis van aangedragen informatie door middel van de briefing of de meldkamer. De koppelingen die tot stand kwamen, hadden het voertuig als aangrijpingspunt. Politieagenten slaan veelal aan op het merk, type en de kleur van het voertuig. Dit wil zeggen dat een voertuig uit de stroom van gebeurtenissen wordt gelicht, omdat de waarneming van het merk, het type en de kleur overeenkomt met informatie die een politieagent hierover in zijn geheugen heeft opgeslagen of met wat hij over het voertuig heeft opgeschreven. Wanneer het voertuig is geselecteerd voor nadere aandacht wordt er, wanneer nodig (dit was bij de Audi R8 niet het geval), naar het kenteken gekeken en zo ontstaat een al dan niet definitieve koppeling (zie ook Landman, 2015).

Ik draai een nachtdienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Iets na 2.00 uur roept Iwan ineens: 'Dit is hem.' Hij wijst naar een Renault Modus die voor ons rijdt. Deze stond vandaag op de briefing in verband met een vermissing. De auto wordt aan de kant gezet. De bestuurder is een man die wordt vermist (Turks, jaar of 30). Hij is al onderweg naar zijn ouders die hem als vermist hebben opgegeven. Hij wil er verder niet veel over kwijt. Ze laten hem op eigen gelegenheid naar zijn ouders gaan, die inderdaad in de buurt van de plek wonen waar we nu staan. Als we weer in

de auto zitten, vraag ik Iwan naar hoe hij dit zag. Hij vertelt dat hij in de eerste plaats het type auto zag. Hierbij merkt hij op dat het – een Renault Modus – geen standaardauto is. Vervolgens zag hij dat de eerste twee letters van het kenteken overeenkwamen met wat hij van de briefing had onthouden. Zodoende wist hij vrijwel zeker dat het de betreffende auto was.

Ten aanzien van personen is er onder politieagenten veelal meer onzekerheid of hun waarnemingen overeenkomen met de informatie die hun, vaak bij de briefing, is aangedragen. Tijdens het veldwerk hebben we geregeld meegemaakt dat politieagenten met elkaar in gesprek gingen over de vraag of een persoon die zij in het straatbeeld zagen op de briefing had gestaan.

Ik draai een avonddienst mee met Daan en Florian van team Heeksewoud. Daan en Florian hebben in de afgelopen uren een flink aantal surveillanceplekjes bezocht. Zij rijden nu langs een klein winkelcentrum waar ze eerder tijdens de dienst al zijn geweest. Er zitten jongeren buiten op het terras. Florian: ‘Die jongen met het bruine jasje stond volgens mij op de briefing, maar ik weet niet waarvoor.’ Daan twijfelt. ‘Dat was toch in Groenbroek?’⁵³ Ze spreken af er zo even naar te kijken, maar dat is bij mijn weten niet meer gebeurd.

Een relevante vraag is of er meer koppelingen tot stand hadden kunnen komen dan waar wij getuige van zijn geweest (3% van de selecties). Kortom: hebben zich mogelijkheden voorgedaan om een selectie op basis van aangedragen informatie te maken, die niet zijn benut? Deze vraag kunnen wij op basis van ons onderzoek niet beantwoorden. We kunnen op basis van ons onderzoek wel twee opmerkingen maken die verband houden met de praktijk van koppelen.

Een eerste opmerking is dat politieagenten voor de informatie die zij mee de straat op nemen vooral afhankelijk zijn van de briefing. Tijdens de briefing passeren er op een projectiescherm allerlei aandachtsvestigingen waarop voertuigen en personen worden getoond. Het betreft veelal foto's en tekst. Politieagenten schrijven relevante informatie soms op in hun notitieboekje, maar veel vaker doen zij dit niet (zie ook Scholtens e.a., 2013). Het is voor onderzoekers niet altijd goed te achterhalen waarom politieagenten tijdens de briefing zo weinig opschrijven. Als je ernaar vraagt, geven politieagenten vaak aan dat de betreffende aandachtsvestigingen al enige tijd op de briefing staan en men de

53 De plaatsnaam is een pseudoniem.

informatie al kent (zie ook Terpstra e.a., 2016). Naar onze indruk klopt het eerste deel van deze verklaring meer dan het tweede. Wie meerdere diensten per week meedraait voor het doen van onderzoek kan inderdaad constateren dat de informatie die tijdens de briefing wordt getoond zeker niet altijd nieuw is. In geval van nieuwe informatie die ‘interessant’ wordt gevonden, wordt er vaak ook wel meegeschreven. Zo werd er tijdens een briefing eens een nieuw kenteken behandeld van een ‘bekende’ die zich veelvuldig bezighield met het plegen van criminaliteit. Alle aanwezigen schreven dit kenteken op. Dan het tweede deel: het ‘kennen’ van de informatie. Uit onderzoek blijkt dat politieagenten ongeveer twee derde van de informatie die tijdens de briefing passeert niet *onthouden* (Scholtens e.a., 2013). Dit wil zeggen dat men de informatie in de tweede helft van de dienst niet kan reproduceren. Voor een aandachtsvestiging op een persoon of voertuig is dat ongeveer 60% (Scholtens e.a., 2013).

Een tweede opmerking is dat wij in dit onderzoek nauwelijks zijn meegereiden met een politieauto die is voorzien van *Automatic Number Plate Recognition* (ANPR). Dit is een techniek waarmee kentekens met behulp van camera's automatisch worden gelezen en vervolgens worden vergeleken met een of meer referentiebestanden (Flight & Van Egmond, 2011). Deze bestanden bevatten kentekens waarmee iets aan de hand is, bijvoorbeeld een openstaande boete, een gestolen voertuig, een rijontzegging, maar het kan ook een informatieverzoek van de recherche of een vermissing zijn. Er gaat in de politieauto een sirene af op het moment dat een ingelezen kenteken voorkomt in een referentiebestand. Dit is voor politieagenten het teken dat er iets met het betreffende voertuig aan de hand is. Op een scherm in de politieauto wordt vervolgens – al dan niet aan de hand van een code – weergegeven waarom het betreffende voertuig in een referentiebestand is opgenomen. Met ANPR zijn politieagenten niet uitsluitend afhankelijk van hun eigen waarnemingen: er kunnen automatische koppelingen tot stand komen (zie Landman, 2015). Ook in onderhavig onderzoek komt naar voren dat politieagenten deze ‘extra ogen’ van meerwaarde vinden. ‘Je pakt meer mee’, aldus een van de politieagenten toen wij een dienst meedraaiden in een politieauto die wel over ANPR beschikte.

4.3.4 Herkennen als selectiepatroon

Politieagenten hebben bijzondere aandacht voor personen die een reputatie hebben als notoire plegers van criminaliteit en/of veroorzakers van overlast. Wanneer politieagenten deze personen in het straatbeeld zien, worden ze eruit

gelicht en veelal van de betekenis ‘interessant’ voorzien. Er wordt geregeld direct verdenking gegenereerd. Politieagenten nemen namelijk aan dat deze personen vrijwel altijd bezig zijn met illegale activiteiten (zie Quiton, 2011). Deze personen zijn in dat opzicht bij uitstek de permanente verdachten (Loftus, 2009) of *police property* (Reiner, 2000). Het uitlichten van deze personen op basis van de kennis van politieagenten over deze personen is genoeg om de interesse te wekken (zie ook Rubinstein, 1973). Dat is de kern van *herkennen*.

Ik draai een dienst mee met Sandra en Geert van team Vlommersdijk. Tijdens een zomeravond rijden we door een straat met flats. De agenten Sandra en Geert denken dat ze drie jongens naar binnen zien gaan bij een portiek. Een van de jongens lijkt Barouch te zijn, die ze vanmiddag in een ander deel van de wijk hebben aangesproken. De agenten weten dat de jongens hier niet wonen. Sandra: ‘Ik heb een sterk vermoeden dat ze op jacht zijn.’

Politieagenten vinden het van belang om hun ‘pappenheimers’ te kennen (Quiton, 2011). Het kennen van personen begint met de uiterlijke kenmerken. Politieagenten spreken in dit verband over het kennen van ‘koppen’: koppenkennis (Tops e.a., 2013). De uiterlijke kenmerken vormen de meest basale persoonskennis, die wordt opgebouwd door eigen ervaringen, de briefing en de onderlinge interacties (Landman, 2015). Als politieagenten samen op de auto zitten en zij komen ‘bekenden’ tegen, dan informeren zij elkaar vaak over wie iemand is.

Ik draai een dienst mee met Jurriaan en Lucy van team Vlommersdijk. Jurriaan is wijkagent en ziet een negroïde man op een trike rijden en zegt tegen zijn jonge collega Lucy. ‘Dat is Cesar, de grootste drugscriminel uit de wijk.’ Hij draait het raampje open en roept: ‘Rustig rijden met dat ding, hè?’ De man lacht: ‘Ja hoor!’ Even later ziet Jurriaan in zijn binnenspiegel een andere man: ‘Daar loopt mijn grootste vijand, die vindt mij niet zo aardig.’

In bovenstaande casus is niet toevallig een wijkagent betrokken. Het zijn bij uitstek wijkagenten die beschikken over veel ‘koppenkennis’ (zie ook Terpstra, 2008; Landman, 2015). Deze kennis is onderdeel van het veel bredere reservoir aan kennis die wijkagenten over (sommige) burgers in hun wijk hebben en die past binnen het uitgangspunt van ‘kennen en gekend worden’. Terpstra (2008) wijst erop dat een deel van de wijkagenten, net zoals hun collega’s in de surveillance en noodhulp, vooral geïnteresseerd is in de ‘criminelen’, ‘ratjes’ of hoe

ze ook worden genoemd. Deze interesse vloeit niet alleen voort uit de verwachting dat een ‘bekende’ zich op het moment van waarnemen met illegale activiteiten bezighoudt (dan wel deze voorbereidt). De handel en wandel van deze personen is sowieso interessant (Landman, 2015). Dit wil zeggen dat politieagenten onder andere geïnteresseerd zijn in wat deze personen waar en met wie aan het doen zijn. Daarom is het begrip *permanente verdachten* ook passend: zodra deze personen door politieagenten worden gezien, worden ze in de gaten gehouden.⁵⁴

Ik draai een dienst mee met Vera en Bas van team Vlommersdijk. Vera ziet een bekende instappen in een dure Audi die op een taxiparkeerplaats staat te wachten: ‘Hé, dat is Yildiz. Hij is van die groep gerelateerd aan drugs waar ik net over vertelde.’ Collega Bas vraagt: ‘Wil je zijn kenteken?’ Vera: ‘Ja, heb ik echt nodig.’ We scheuren erachteraan.

In de bovenstaande casus is de politieagente geïnteresseerd in de handel en wandel van iemand die volgens haar tot een groep behoort die zich bezighoudt met drugshandel. De handel en wandel van een persoon past dan in wat men verwacht bij de betreffende persoon (zoals het instappen in een dure Audi). Politieagenten worden veelal extra alert als dit niet het geval is en het gedrag van bekende personen niet past in wat men bij die persoon als normaal veronderstelt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een ‘zwerfer’ die men fietsend aantreft, terwijl deze vrijwel altijd loopt en geen geld heeft om een fiets te kopen. Een dergelijke waarneming kan bij politieagenten leiden tot een vermoeden van een strafbaar feit. In dit soort gevallen raakt het selectiepatroon van herkennen een ander selectiepatroon: *abnormaliseren*. Bij abnormaliseren gaat het echter over onbekende personen.

4.3.5 Abnormaliseren als selectiepatroon

Politieagenten benaderen hun werkgebied als een *territory of normal appearances*. (Sacks, 1972; zie ook Brown, 1988). Zij hebben, zoals Klinger (1997: 288) zo mooi stelt, een beeld van ‘... the nature of public life in the areas they police.’ Hun gangbare veronderstellingen over wat op een bepaalde tijd en plaats normaal is, kunnen echter worden verstoord. Dan is er sprake van een *incongruentie*

54 Deze personen kunnen ook als zij gestopt zijn met het plegen van criminaliteit nog een tijd een *permanente verdachte* blijven (zie Hoogeveen e.a., 2016).

tussen wat zij waarnemen en wat zij vinden of denken dat in die context normaal is (Withrow, 2004; Loftus, 2009). Een dergelijke incongruentie zorgt ervoor dat zij het gevoel ontwikkelen dat er iets niet klopt en hun aandacht op die gebeurtenis richten (Withrow, 2004). Skolnick (1966: 33) spreekt in dit verband over *the policeman's assessment of the unusual*. Wij over *abnormaliseren*.

Ik draai een dienst mee met Sinan en Aziz van team Heeksewoud. Rond 2.00 uur komt een Volkswagen Golf met een aantal inzittenden een wijk uitrijden. Sinan en Aziz volgen de VW. De VW slaat vrijwel direct weer af en parkeert voor een aantal huizen. Sinan rijdt erlangs. Er zitten drie jonge (blanke) jongens in. Sinan tegen Aziz: 'Ik geloof nooit dat hij daar woont. Het klopt niet.' Ze keren om. De jongens zijn uitgestapt en lopen over straat. Sinan en Aziz houden de jongens staande en vragen hen om legitimatie. Wat volgt, is een uitgebreid gesprek tussen de politieagenten en de drie jongens (zie §5.1.4). Als Sinan en Aziz daarna weer in de auto stappen en weggrijden, vraag ik door op wat in hun ogen verdacht was. Ze geven aan dat de bestuurder direct weer afsloeg toen hij de politie zag en de auto parkeerde. Dat was in hun ogen 'niet normaal' en opvallend.

In het kader van abnormaliseren kan een nader onderscheid worden gemaakt tussen het abnormaliseren van het (reactie)gedrag van burgers en het abnormaliseren van de aanwezigheid van bepaalde burgers op bepaalde tijden en plaatsen.

Abnormaliseren van het gedrag van burgers

Politieagenten hebben noties van wat 'normaal' en 'verdacht' gedrag van burgers is. Deze noties zijn vaak verbonden aan de context waarin het gedrag zich voordoet. Dit wil zeggen dat verdenking wordt gegenereerd door de omstandigheden in ogenschouw te nemen. Tijdens een van de diensten zagen de politieagenten een man lopen in een winterjas, terwijl het 25 °C was. 'Die man loopt met een winterjas, dat is apart!' De politieagenten vroegen zich af of de man soms iets probeerde te verbergen in de jas. De context wordt hier gevormd door de weersomstandigheden op de betreffende dag. Een winterjas is als zodanig niet verdacht, maar wel als iemand die aanheeft als het 25 °C is. Dat is een fundamenteel verschil met *profilieren*, omdat in geval van profilieren onder andere kleding ook los van de omstandigheden verdacht kan zijn (zie ook §4.3.6). Kleding is dan namelijk verbonden met wat voor type burger een waargenomen persoon is.

De plaats waar gedrag zich voordoet, is een belangrijke omstandigheid of contextvariabele. Wat in het ene gebied normaal is, kan in het andere gebied verdacht zijn (zie ook Punch, 1983). In een winkelstraat verwachten politieagenten dat burgers kijken naar de etalages van de winkels. Als een burger dat niet doet, is dat 'raar'. Als een burger dan ook nog eens het hoofd wegdraait bij het zien van een camera, dan neemt de verdenking verder toe. Politieagenten zijn bij het selecteren van verdacht gedrag ook georiënteerd op het loop- en rijgedrag van burgers (zie ook Kop & Klerks, 2010; Çankaya, 2012). Hierbij gaan zij er in algemene zin van uit dat het 'normaal' is om al lopend of rijdend een doel te hebben. Als dit doel lijkt te ontbreken, dan kan dit door politieagenten worden gedefinieerd als verdacht. 'Hangen is verdacht, onderweg zijn is normaal', zo stelde een politieagent. Een ander:

'Gewone burgers gaan niet zomaar rijden, maar die rijden van A naar B. De hele tijd heen en weer rijden is afwijkend rijgedrag. Kan een signaal zijn van drugsrunners.'

'Het is ook onderbuikgevoel. Een moeder liep bijvoorbeeld te snel met de kinderwagen. Ik volgde haar. Na controle bleek het om een geprepareerde kinderwagen te gaan. Voor winkeldiefstal.'

Wat politieagenten als verdacht gedrag beschouwen, hangt in sommige gevallen samen met de veronderstelde *modus operandi* van bepaalde misdrijven. Dit betreft kennis over de procesgang die leidt tot een crimineel delict (Rienks, 2015). Zo waren politieagenten alert op auto's die (zeker 's nachts) langzaam door een woonwijk reden of op auto's die met draaiende motor ergens in een woonwijk stonden. In het landelijke gebied van team Heeksewoud werden krantenbezorgers die de krant met de auto bezorgden, geregeld 'aan de kant gezet', omdat zij met draaiende motor bij een boerderij stonden. In een van de andere teams was men alert op stilstaande auto's met inzittenden in de omgeving van de markt. Dit in verband met zakkenrollerij. In het betreffende team was men ook alert op stilstaande auto's met inzittenden achter een (bepaald) benzinestation, omdat de ervaring had geleerd dat daarin vaak 'drugsruntjes' zitten. Kortom: politieagenten nemen geregeld gedrag waar dat aansluit bij de kennis die zij hebben over de wijze waarop een delict wordt gepleegd.

Bij het abnormaliseren van het gedrag van burgers gaat het ook om het gedrag dat burgers vertonen wanneer zij de politie zien. Politieagenten zijn eraan gewend dat burgers reageren op hun aanwezigheid. Door Rubinstein (1973) is dit proces

van gewenning mooi beschreven. Politieagenten weten al vrij snel, nadat zij voor het eerst met een uniform de straat opgaan, dat burgers hen ook in de gaten houden. Ze weten echter nog niet hoe ze het 'reactiegedrag' van burgers moeten interpreteren. Wat is normaal reactiegedrag en wat is verdacht reactiegedrag? Na verloop van tijd leren politieagenten echter definiëren wanneer reactiegedrag van burgers verdacht is. Deze lessen gebruiken zij in hun werk. Een politieagent die veel surveilleert op de fiets zei hierover. 'Ik zit de helft van de tijd achterstevoren op mijn fiets. Ik wil ze goed kunnen zien, vooral kijken hoe ze op mij reageren.'

Politieagenten gaan ervan uit dat onschuldige burgers niets te verbergen hebben (Quiton, 2011). Als burgers het contact met de politie vermijden of ineens weglopen, weggrijden, afslaan of op een andere manier laten blijken dat ze door het waarnemen van de politie (ogenschijnlijk) hun plan wijzigen, dan is dit in de ogen van politieagenten veelal verdacht (zie ook Harris, 2002). Holmberg (2003) spreekt in dit verband over *signs of bad conscience*. Zo vinden politieagenten die, vanuit hun auto in de berm, het verkeer op een snelweg observeren het verdacht wanneer burgers stoïcijns voor zich uit blijven kijken. 'Normaal kijken burgers altijd naar de politie. Degenen die stoïcijns voor zich uit kijken, zijn een uitzondering. Dat is verdacht.' In ons veldwerk kwam het vooral regelmatig voor dat politieagenten het als verdacht beschouwden wanneer bestuurders van auto's ineens afsloegen.

Ik draai een dienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Rond 2.00 uur komt een auto tegemoet rijden. De auto slaat af. Iwan: 'Is interessant, waarom slaat die af?' Ik: 'Hoezo is dat interessant?' Iwan: 'Hij slaat misschien af omdat hij ons ziet.' Vervolgens zien ze de auto weer terug de verbindingsweg opkomen (de wijk uit). Dit vinden ze vreemd, de bestuurder van de auto lijkt hen te ontwijken, zo is de redenering. Ze zetten de auto aan de kant. Ze lichten het verder niet toe. Ze vragen om kenteken en rijbewijs. 'Heb je gedronken?' Hij: 'Nee.' Ze laten hem blazen. Is in orde. Ze trekken gegevens na. Ook niets. De (blanke) jongen bleek een vriend te hebben afgezet.

Het interpreteren van het reactiegedrag van burgers vindt soms ook plaats naar aanleiding van een initiële verdenking op basis van ander verdacht gedrag of naar aanleiding van uiterlijke kenmerken (*profilieren*, zie §4.3.6). Dit wil zeggen dat politieagenten een burger al verdacht vinden en vervolgens gaan kijken hoe een burger op hen reageert. Die reactie geeft volgens politieagenten meer prijs over of hun initiële vermoeden klopt. 'A person who is initially acting in a sus-

picious manner and then does something else as the police car approaches is also likely to be subject to a proactive stop.’ (Ericson, 1982: 87) Hierbij wordt het reactiegedrag van een burger soms min of meer ‘uitgelokt’.

‘Ik kijk naar iedereen. Ik scan alles op normafwijkend gedrag. Zojuist zat ik op de fiets terug naar het bureau (die fiets had hij net daarvoor in beslag genomen vanwege verdenking van diefstal, LK) en zag ik jongens rijden op een mooie scooter. Ik had het vermoeden dat die scooter gestolen was. Wat ik dan vaak doe, is ineens remmen en kijken hoe ze reageren. Als ze ineens achteromkijken en wegracen, bevestigt dat mijn vermoeden. Nu bleven ze gewoon rustig rijden, dan is het goed.’

Het zinsdeel ‘dan is het goed’ laat zien dat abnormale situaties ook weer kunnen normaliseren. Dat gebeurt als het (vervolg)gedrag van een burger weer ‘in het plaatje past’.⁵⁵

Abnormaliseren van de aanwezigheid van (bepaalde) burgers op bepaalde tijden en plaatsen

De noties die politieagenten hebben van wat normaal is, nemen niet alleen het (reactie)gedrag van burgers als vertrekpunt, maar zijn ook in sterke mate plaatsgebonden. De plaatsgebonden noties van normaliteit van politieagenten hebben onder andere betrekking op welke burgers waar *thuishoren*. Hierbij maken politieagenten gebruik van de verschillende categorieën of (stereo)typen burgers die zij onderscheiden (zie ook §4.2.2 en §4.3.7). Burgers die niet in het demografische profiel van een wijk passen, trekken de aandacht van politieagenten (Çankaya, 2012). Deze burgers zijn *out of place* (zie ook Ericson, 1982; Holmberg, 2003; Withrow, 2004).

Ik draai een dienst mee met Ilse en Maarten van team Vlommersdijk. We rijden door een ‘rijk’ deel van de wijk; dure koopwoningen, dure auto’s langs de stoep. Ilse ziet ‘ongure types’ lopen: een groepje van vier getinte jongemannen in hippe kleding. Ik vraag wat ze ‘onguur’ maakt. ‘Omdat het afwijkend is van het beeld dat je hier normaal ziet. Wat je hier normaal ziet? Fout overhemd, foute das, polo en sweater over de schouders.’

⁵⁵ Quinton (2011) spreekt in dit verband over *reframing*.

Voorgaand voorbeeld illustreert de relevantie van het eerder aangehaalde concept van *classed places* (Loftus, 2009; zie §4.2.2). Het gaat om ‘dure’ wijken met ‘hoogopgeleide’ burgers. De ‘ongure types’ en ‘rare snuiters’ zijn burgers die er niet uitzien als rijk en/of hoogopgeleid en in deze delen van het werkgebied *out of place* zijn. Etniciteit wordt door politieagenten, al dan niet in combinatie met andere kenmerken, gebruikt bij het definiëren van *out of placeness*, zo blijkt ook uit een van de voorbeelden. Zeker in het plattelandsgebied vallen getinte of donkere personen, in het bijzonder jongemannen, op (zie ook Loftus, 2009). Ook vanuit het perspectief van burgers. ‘Als er in dit gebied een neger wordt gezien, wordt er direct gebeld.’

Hoewel etniciteit bij de definitie van *out of placeness* een rol kan spelen, is het tegelijkertijd essentieel vast te stellen dat ook blanke, van oorsprong Nederlandse burgers – wederom vooral jongemannen (zie ook §4.3.6) – in een wijk *out of place* kunnen zijn. Zo is er in het werkgebied van team Heeksewoud een dorp waar volgens de politieagenten van het team vooral ‘plot’n-volk’ woont (zie ook §4.3.7). Dit zijn autochtone ‘schooiers’, vergelijkbaar met de *scrotes* in de etnografische studie van Loftus (2009) in het Verenigd Koninkrijk: blank, jong en arm. Als politieagenten deze burgers in een rijke wijk zagen, dan trok dit ook meer dan gemiddeld hun aandacht. Dit illustreert dat bij het definiëren van burgers als *out of place* etniciteit zeker niet altijd een rol speelt.

De invalshoek van sociaaleconomische status lijkt eerder een gemene deler in de gevallen waarin burgers door politieagenten als *out of place* worden gedefinieerd. Wij herkennen ons dan ook in de constatering van Çankaya (2012) dat de definiëring van *out of placeness* vooral betrekking heeft op burgers met een relatief ‘lage’ sociaaleconomische status die zich bevinden in wijken met een ‘hoge’ sociaaleconomische status.⁵⁶ We hebben namelijk niet meegemaakt dat burgers met een hoge sociaaleconomische status in wijken met een lage sociaaleconomische status op vergelijkbare wijze de aandacht van politieagenten trokken. Anders geformuleerd: het incongruentieperspectief van politieagenten werkt vooral één kant op. De reden hiervoor is dat politieagenten door de bank genomen veronderstellen dat personen met een hoge sociaaleconomische status in wijken met een lage sociaaleconomische status niet bezig zijn met activiteiten die voor de politie interessant zijn (zie ook Çankaya, 2012). In de omgekeerde situatie wordt de kans daarop groter geschat.

56 Hierbij moet wel worden opgemerkt dat Çankaya (2012) bij de invulling van de lage sociaaleconomische status uitsluitend verwijst naar jonge, mannelijke migranten. Ons perspectief is dus nadrukkelijk breder, wat vermoedelijk ook samenhangt met het werkgebied waar wij (ook) veldwerk hebben verricht.

De hiervoor behandelde praktijkvoorbeelden maken overigens ook nog iets anders duidelijk: politieagenten identificeren zich (zeker) niet per definitie met burgers met een hoge sociaaleconomische status.⁵⁷ Integendeel. De politieagenten spreken over een ‘fout overhemd’ en een ‘foute das’. Deze bevinding sluit aan bij ander onderzoek dat wij hebben verricht (zie Landman, 2015). Voor burgers met een hoge sociaaleconomische status hebben (sommige) politieagenten ook een stereotype (zie ook §4.3.7): de ‘kakker’. Een ‘kakker’ pleegt weliswaar nauwelijks straatcriminaliteit, maar kan wel de autoriteit van de politie uitdagen. In het ergste geval door het maken van kleinerende en denigrerende opmerkingen tegen politieagenten. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij verkeersovertredingen of bij uitgaansoverlast. Dit punt is van belang, omdat soms de indruk wordt gewekt dat politieagenten burgers met een hoge sociaaleconomische status beschermen tegen de ‘anderen’, door deze ‘anderen’ op hun plek te houden (zie bijvoorbeeld Ericson, 1982). Naar onze indruk is dit niet het perspectief waarmee politieagenten hun werk uitvoeren.

De incongruenties die politieagenten definiëren, hebben niet alleen betrekking op het type burgers op een bepaalde plaats, maar gaan ook over bepaalde auto’s in bepaalde wijken. Het gaat dan vooral om ‘dikke’ auto’s in ‘slechte’ wijken (zie ook Van der Leun e.a., 2014).

Ik draai een dienst mee met Mike en Henny van team Widuveld. We rijden aan het einde van de ochtend in een ‘slechte’ wijk. Er passeert een ‘dikke’ Mercedes. Het kenteken wordt genoteerd om dit later ‘na te trekken’ (het systeem functioneert niet).

Politieagenten gaan er veelal van uit dat burgers die in ‘slechte’ wijken wonen in principe geen ‘dikke’ auto’s kunnen betalen. Hun aanname is vervolgens dat de kans aanwezig of misschien wel groot is dat dergelijke auto’s worden gefinancierd op basis van illegale activiteiten. Soms worden er alternatieve verklaringen ingebracht, maar dat is eerder uitzondering dan regel.

Ik draai een dienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Rond 1.30 uur rijden we weg bij het huis van een bekende veelpleger. We rijden langs een geparkeerde BMW M5. Iwan: ‘Die jongen zit in drugs.’ Als we door de wijk rijden, licht Iwan zijn interpretatie verder toe: ‘Huur-

57 Sociaaleconomische identificatie vindt vooral plaats met de middenklasse. ‘Jan Modaal’, zeggend.

woningen, soms dikke auto's. Totaalplaatje klopt niet.' Stijn brengt er wat tegen in: 'Of ze besteden veel meer geld aan een auto dan aan een huis.'

Naast het perspectief van plaats is het perspectief van tijd ook een factor bij de wijze waarop politieagenten *abnormaliseren*. Politieagenten hebben een beeld van hoe de stroom van gebeurtenissen er op bepaalde momenten uitziet. Eerder is aan bod gekomen dat zij deze noties of beelden gebruiken bij het bepalen van de bestemming van de surveillance (zie §4.2.2). In het kader van het genereren van (enige) verdenking zijn vooral de nachtelijke uren van belang. In de ogen van politieagenten slapen 'normale' burgers veelal 's nachts. Zeker op doorde-weekse dagen. Wanneer er 's nachts – zo na een uur of een of halftwee – burgers op straat zijn, dan is dit voor politieagenten geregeld reden om hier nader aandacht aan te besteden (zie ook Holdaway, 1983; Landman, 2015). Dit geldt in het bijzonder voor plaatsen waar het straatbeeld 's nachts normaliter wordt gekenmerkt door leegte, dan wel voor plaatsen waar 's nachts bepaalde delicten worden gepleegd. 'At night, any individual walking or driving is potentially suspect, particularly in certain neighborhoods' (Fassin, 2013: 66).

Ik draai een dienst mee met Ahmet en Ronald van team Widuvel. Om 2:00 uur parkeert er een auto bij een flatgebouw. Er stappen een lichtgetinte jongeman (waarschijnlijk Moluks of Indonesisch) en een vrouw uit (vermoedelijk zijn vriendin). Ahmet stopt en doet zijn raampje open. Hij groet het stel en vraagt aan de jongeman wie hij is. De jongen: 'Waarom wil je dat weten?' Ahmet: 'Omdat ik wil weten wie jij bent. Het is 's nachts. Heb je jouw ID bij je?'

De bovenstaande situatie is enigszins bijzonder, omdat politieagenten de noodzaak om te weten wie iemand is veelal veel minder voelen als er een vrouw bij is. In die zin gaat het veelal niet alleen om de vraag of iemand zich 's nachts op straat bevindt, maar wie diegene is en in wat voor voertuig diegene rijdt. Een politieagent zei daarover: 'Een Volkswagen Golf met gastjes is natuurlijk anders dan een gezinsauto.' Hiermee zijn we aangekomen bij het volgende en laatste selectiepatroon: *profileren*.

4.3.6 Profileren als selectiepatroon

Politieagenten genereren ook verdenking zonder dat er sprake is van enige afwijking van wat zij als normaal veronderstellen. Het zijn dan de kenmerken van de onbekende persoon en/of een voertuig die ervoor zorgen dat zij alert zijn en vermoeden dat er iets aan de hand is. Loftus (2009) spreekt in dit verband over *indicators of appearance*. De context waarin een persoon en/of een voertuig verschijnt, doet er voor politieagenten dan niet toe. De selecties die politieagenten maken, zijn dan dus *decontextueel* (zie ook Çankaya, 2015). De kennis die politieagenten gebruiken om personen en/of voertuigen uit het straatbeeld te lichten en verdenking te genereren, heeft betrekking op veronderstelde relaties tussen de kenmerken van een persoon en/of voertuig en de mate van crimineel gedrag of deviantie (Brown, 1988; Holmberg, 2003). Op het moment dat politieagenten op deze wijze een persoon en/of voertuig uit het straatbeeld lichten en als ‘interessant’ aanmerken, selecteren zij door te profileren.

Ik draai een dienst mee met Patrick van team Prinsenpoort. We zien een oude auto rijden. Patrick: ‘Kijk, een apart ventje.’ Nadat hij informatie heeft opgevraagd, licht hij toe: ‘Ik vond het een raar mannetje met z’n staart. Ik dacht drugs. Ik had ook drugsgelateerde antecedenten verwacht.’

Het profileren door politieagenten is gebaseerd op twee typen kennisbronnen. De eerst kennisbron bestaat uit categorieën burgers of stereotyperingen (zie §4.3.7). Stereotypen zijn mentale constructen die inhoud en structuur hebben, functioneel zijn en tot op zekere hoogte kunnen veranderen (Glaser, 2015). Ze worden gevormd door indirecte en vooral directe ervaringen. Indirecte ervaringen worden onder andere opgedaan via collega’s, vrienden en media. Directe ervaringen hebben betrekking op de eigen interacties met mensen die tot een bepaalde groep behoren. Stereotyperingen kunnen worden beschouwd als een vorm van impliciete kennis.

Een tweede kennisbron bestaat uit expliciete kennis, die meer wordt aangedragen dan zich op basis van eigen ervaringen vormt. Hierbij kan worden gedacht aan kennis over *modus operandi* van bepaalde delicten en soms ook aan profielen die vanuit de eigen organisatie zijn opgesteld. Het gaat dan niet om daderprofilering naar aanleiding van een vastgesteld strafbaar feit (*offender profiling*) – dit valt immers niet onder proactief politieoptreden –, maar om profielen van potentiële daders die kunnen worden benut voor het voorkomen en ontdekken van strafbare feiten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan

profielen die van jihadgangers worden gemaakt of in het kader van ‘mobiel banditisme’ worden opgesteld.

Harris (2002: 26) definieert het hiervoor genoemde onderscheid als het verschil tussen informele profilering en formele profilering.⁵⁸ ‘Profiles can be either formal or informal, based on hard data accumulated methodically over time, or more impressionistic, relying on a small number of personal experiences or memories.’ Het proces van betekenisgeving – het uitlichten van ‘iets’ uit het straatbeeld – is hetzelfde; het verschil heeft betrekking op de kennis of het frame waarmee betekenis wordt gegeven. Harris (2002) geeft aan dat het profileren door politieagenten tegenwoordig vooral is gebaseerd op informeel profileren. Dat is ook onze (kwalitatieve) bevinding. Politieagenten leggen allerlei relaties tussen kenmerken van personen en/of voertuigen en de mate van deviantie en crimineel gedrag. Deze kenmerken vormen in de praktijk soms volwaardige (informele) profielen, zoals een ‘Antilliaan’ of een ‘kamper’, maar men slaat ook heel vaak aan op een of twee kenmerken van een persoon en/of voertuig zonder dat er sprake is van een volwaardig (informeel) profiel.

Hieronder gaan we in op de praktijk van het profileren. Dit doen we aan de hand van de verschillende kenmerken die hierbij door politieagenten worden gebruikt. Çankaya (2012) spreekt in dit verband over *definitiemacht* van politieagenten. Bij het behandelen van de kenmerken maken wij onderscheid tussen kenmerken van de persoon en kenmerken van het voertuig.

Kenmerken van de persoon

Ten aanzien van kenmerken van de persoon beginnen we met het kenmerk dat in de huidige maatschappelijke discussie over proactief politieoptreden centraal staat: etniciteit. Het ‘probleem’ met deze invalshoek is dat etniciteit als zodanig niet waarneembaar is. De daadwerkelijke etnische achtergrond van burgers is voor politieagenten dan ook niet relevant. Politieagenten richten zich op waarneembare kenmerken die zij associëren met criminaliteit en deviantie. Het zijn vooral huidskleur en gezichtsvorm die als constante kenmerken (meer dan bijvoorbeeld haardracht) voor politieagenten zichtbaar zijn. Ons veldwerk maakt duidelijk dat deze kenmerken soms een rol spelen bij het profileren door politieagenten. Dit wil zeggen dat huidskleur en gezichtsvorm worden gebruikt bij

58 Van der Leun e.a. (2014) wijzen erop dat de professionele intuïtie van politieagenten een deels versluierde objectieve invulling krijgt. Hiermee bedoelen zij dat impliciete en expliciete kennis in de praktijk door elkaar lopen.

het genereren van verdenking ten opzichte van personen (zie ook Çankaya, 2012; Landman, 2015).⁵⁹

Ik draai een dienst mee met Mike en Sophie van team Widuvel. Rond 0.30 uur zien ze een Volkswagen Golf rijden met twee lichtgetinte jongens erin. Sophie noemt het kenteken op en Mike trekt het kenteken na via zijn mobiele telefoon. Ik vraag waarom zij deze auto natrekken. Sophie: 'Je mag het eigenlijk niet zeggen: Marokkaantjes. Het is puur de combinatie.' Ik: 'Welke combinatie?' Sophie: 'Van Marokkaantjes in een Volkswagen Golf.'

Ik draai een dienst mee met Erica en Birgül van team Vlommersdijk. Erica ziet een auto met een Belgisch kenteken. 'Kijk, dat is ook interessant. Een Belgisch kenteken met petjes erin. Ze dragen geen petjes, maar zo noem ik ze. Noord-Afrikaanse jongens, dat zijn de drugsrunners. Soms klagen ze als je ze controleert: "Ik ben twee uur geleden ook al gecontroleerd." Dan zeg ik: "Moet je misschien eens bij jezelf te rade gaan, blijkbaar val je op."'⁶⁰

De bovenstaande situaties zijn illustraties van een selectiepraktijk die we vaker hebben meegemaakt, maar die niet noodzakelijkerwijs ook tot interveniëren heeft geleid (zie ook §4.5.1). Deze praktijkvoorbeelden maken duidelijk dat etniciteit geregeld in combinatie met andere kenmerken tot verhoogde aandacht van politieagenten leidt. Deze combinaties mogen echter niet verhullen dat gezichtsvorm en vooral huidskleur wel degelijk een rol spelen in het profileren van politieagenten. In die zin sluiten we aan bij de opmerking van Glaser (2015) dat definities van etnisch profileren waarin etniciteit of ras de enige factor is die tot alertheid van politieagenten leidt weinig zinvol zijn. Het gaat erom dat etniciteit door politieagenten wordt gebruikt als basis voor het genereren van de betekenis 'interessant voor politieaandacht'. In die zin is *etnisch profileren real*.⁶¹

59 Hierbij sluiten we aan bij definities van onder andere de Open Society Justice Initiative (2009) en Glaser (2015).

60 De laatste zin is belangrijk, omdat de betreffende politieagente hiermee impliceert dat burgers rekening moeten houden met de informele profielen die politieagenten hanteren. Wiens uiterlijke kenmerken matchen met een informeel profiel, vraagt er als het ware om proactief gecontroleerd te worden. Deze (onbewuste) manier van redeneren wordt door meer politieagenten gehanteerd (zie ook Holmberg, 2003).

61 'In die zin', omdat er ook andere definities van etnisch profileren mogelijk zijn (zie ook hoofdstuk 1). In deze 'andere' definities neemt het begrip disproportionaliteit een centrale plek in (zie ook §4.5.3).

Tegelijkertijd is het van belang op te merken dat politieagenten ook binnen de etnische meerderheid, of anders gezegd: binnen de blanke, van oorsprong Nederlandse bevolking, onderscheid maken op basis van indicatoren die zijn gerelateerd aan gezichtsvorm.⁶² In team Heeksewoud hebben we verschillende keren meegemaakt dat politieagenten over blanke jongemannen de opmerking maakten dat zij echt een ‘Hoogheerlandse kop’ hadden.⁶³ Hiermee werd verwezen naar een dorp in het werkgebied waar volgens een deel van de politieagenten weinig intelligente burgers wonen, die geregeld betrokken waren bij overlast en criminaliteit. Ook in team Widuveld konden politieagenten soms ‘aanslaan’ op een gezicht van een blanke burger.

Ik draai een dienst mee met Mike en Henny van team Widuveld. Rond 11.30 uur rijden we een wijk uit. Er passeert een Volkswagen Kever (nieuw model) met daarin een blanke man en vrouw. Mike trekt het kenteken van het voertuig na. Er blijkt een signalering te staan op het voertuig en de eigenaar. Ik vraag na de tijd naar de reden om deze auto na te trekken. Mike: ‘Ik keek hem aan en dacht: boefje. Ik sloeg aan op die rotkop. Het is natuurlijk ook geluk, maar met de helft van de auto’s die ik natrek is wel iets.’

De maatschappelijke aandacht voor etnisch profileren mag ons niet blind maken voor de andere persoonskenmerken – dan huidskleur en/of gezichtsvorm – die bij het profileren door politieagenten een rol spelen (zie ook Rosenfeld e.a., 2012). Ons veldwerk laat onder andere zien dat geslacht een belangrijke rol speelt (zie ook Avdija, 2013). Politieagenten veronderstellen dat vooral mannen strafbare feiten plegen (zie ook Landman, 2015). Vrijwel alle categorieën of stereotypen die zij gebruiken, gaan dan ook over mannen. Soms komt dat expliciet in de categorie tot uiting, zoals ‘foute gast’, terwijl het in andere gevallen duidelijk wordt als de betekenis van de categorie wordt toegelicht, zoals bij ‘Antiliaan’ (zie ook §4.3.7). De relatie die politieagenten leggen tussen het mannelijke geslacht en criminaliteit werkt nadrukkelijk door in de praktijk van het profileren. In vrijwel alle gevallen had het profileren van politieagenten in ons onderzoek betrekking op mannen (zie ook Holmberg, 2003; Çankaya, 2012). Vrouwen waren volgens veel politieagenten ‘niet interessant’.

62 Haardracht en andere indicaties (zoals een al dan niet verzorgd uiterlijk) speelden hierbij waarschijnlijk ook een rol, maar dit neemt niet weg dat het ook, onafhankelijk daarvan, om de ‘kop’ ging.

63 De plaatsnaam is een pseudoniem.

Ik draai een dienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Op een verbindingsweg passeert rond 0.30 uur een auto met twee vrouwen erin. Iwan: 'Die is allesbehalve interessant. Twee vrouwen erin.' Ik: 'Waarom niet?' Iwan: 'Ik heb nog nooit twee vrouwelijke inbrekers gezien. Wel winkeldieffegges. Statistisch gezien is het niet interessant. Een Volkswagen Golf met gastjes erin wel. Zeker 's nachts.'

We hebben ook verschillende voorbeelden meegemaakt waarin een bestuurder van een voertuig de aandacht van politieagenten trok *totdat werd waargenomen dat er ook een vrouw naast zat*. 'O, er zit een vrouw naast, prima.' Hetzelfde mechanisme treedt op bij voertuigen die als interessant worden aangemerkt (zie het volgende onderdeel) totdat politieagenten zien dat de bestuurder een vrouw is. Holmberg (2003: 57) heeft in Denemarken vergelijkbare ervaringen opgedaan: '... as soon as the officers realized that the driver was a woman, they lost all interest in the car'. Vrouwen worden door politieagenten in de regel gezien als onschuldige en nette burgers, terwijl mannen veel eerder als deviant worden gezien.⁶⁴ Een van de politieagenten gaf aan dat ze heel soms in een auto met vrouwen drugs aantreffen. Dat verbaast ze dan. Ze gaan er toch van uit dat het 'gasten' zijn, aldus de betreffende politieagent. In alle taal die politieagenten gebruiken, zit ook besloten dat het om mannen gaat. Als het bijvoorbeeld gaat over het uit de anonimiteit halen van burgers, zegt men 'ik wil gewoon weten wie hij is'.

Politieagenten zijn door de bank genomen niet georiënteerd op alle mannen, maar vooral op jongemannen. Dit komt ook in het woord 'gasten' tot uitdrukking. 'The targets for such proactive checks are almost exclusively male, and often young.' (Holmberg, 2003: 55) Leeftijd is dus ook een relevant kenmerk bij het genereren van verdenking (zie ook Avdija, 2013; Dekkers e.a., 2015). Uit kwantitatief onderzoek in de Verenigde Staten naar *stop & search-beslissingen* van politieagenten blijkt bijvoorbeeld dat etniciteit een factor is bij burgers (mannen) van onder de 30 jaar, terwijl de significante invloed van etniciteit verdwijnt bij burgers boven de 30 jaar (Rosenfeld e.a., 2012). Politieagenten maken onderscheid op basis van leeftijd (zie ook Svensson e.a., 2011). Het mechanisme is hetzelfde als bij geslacht: op het moment dat politieagenten op een situatie georiënteerd zijn en een man op leeftijd waarnemen, nemen de alertheid en verdenking af.

64 Uit onderzoek naar proactief optreden bij jeugdoverlast blijkt dat jongens een driemaal hogere kans op frequent contact met de politie hebben dan meisjes (Svensson e.a., 2011).

Ik draai een avonddienst mee met Paul en Henk van team Heeksewoud. Rond sluitingstijd ziet Paul bij een kringloopwinkel een auto staan met een Duits kenteken uit omringend gebied. Hij rijdt eerst door en rijdt dan terug, zodat hij nog een keer kan kijken. Er stapt iemand uit. Paul: 'O, een oude baas.' Ik vraag erop door. Paul: 'Als het jonge gastjes waren geweest, was het verdacht geweest. Wat doen ze hier?'

Çankaya (2012) wijst erop dat de kenmerken van het biologische lichaam – zoals huidskleur, sekse en leeftijd – *niet voldoende zijn* om het profileren door politieagenten te begrijpen. Deze constatering komt overeen met onze bevindingen. Om die reden behandelt Çankaya (2012) het culturele lichaam, waarbij hij onderscheid maakt tussen kleding en versieringen op het lichaam. In ons veldwerk kwam vooral kleding naar voren als een kenmerk dat voor de praktijk van profileren relevantie heeft. Het betreft verschillende soorten kledij. We beginnen bij wat burgers op hun hoofd dragen. Politieagenten zijn alert op mutsen, petjes en capuchons (zie ook Quiton, 2011).

Ik draai een dienst mee met Jan en Mike van team Widuveld. Rond 17.15 uur ziet Jan een auto afslaan waarin iemand zit met een muts, een baardje en een Marokkaans uiterlijk. 'Shit, ik kon het kenteken niet zien.' Tegen mij: 'Het hoeft natuurlijk niets te zijn, maar is wel interessant om na te trekken.'

Ik draai een nachtdienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Er komt rond 1.00 uur een auto een woonwijk uitrijden die zij net inrijden. Stijn: 'Petjesvolk.' Ze draaien om en rijden achter de (blanke) bestuurder aan. De auto – een Peugeot 206 – wordt aan de kant gezet.

Voor capuchons doen de omstandigheden er ook toe. Iemand die op straat zonder ogenschijnlijke reden – bijvoorbeeld omdat het regent – een capuchon op heeft (vooral van bijvoorbeeld een sweater of jas met een bontkraag), trekt de aandacht. Dat hebben we verschillende keren meegemaakt. Dat geldt ook voor burgers die met een capuchon op achter het stuur zitten. Politieagenten gaan ervan uit dat deze burgers hun uiterlijk verbergen. Dit geldt in het bijzonder voor burgers die in de binnenstad op straat lopen, omdat een capuchon ervoor zorgt dat zij minder zichtbaar zijn voor mogelijke veiligheidscamera's in geval van bijvoorbeeld een overval of straatroof (zie ook Çankaya, 2012). Het dragen van een zonnebril, zonder dat de weersomstandigheden hier aanleiding toe

geven, kan door politieagenten ook worden beschouwd als een teken dat iemand zijn uiterlijk wil verbergen.

De hiervoor genoemde (culturele) kenmerken worden veelal in combinatie met andere kenmerken geïnterpreteerd. Een jongeman van een etnische minderheidsgroep en een capuchon op krijgt in de regel een andere betekenis dan een blanke man van middelbare leeftijd met een capuchon op. Ook de plaats waar iemand wordt gezien, kan van invloed zijn op de betekenisgeving. Zo reden we met twee politieagenten van team Widuveld in een straat die bekendstond vanwege de handel in drugs (koeriers). ‘Bij jonge gasten van 20 tot 25 met een petje of mutsje denk je al snel: dat is er een.’ Deze niet uitputtende voorbeelden maken duidelijk dat veel kledingstukken geen zelfstandige betekenis hebben, maar betekenis krijgen in relatie tot kenmerken waarmee kleding wordt gecombineerd.

Çankaya (2012) geeft in zijn onderzoek naar proactief politieoptreden in Amsterdam uitgebreid inzicht in de betekenis die politieagenten geven aan zeer uiteenlopende kledij, zoals schoenen, broeken, jassen en dergelijke. Uit vooral de interviews met politieagenten komt in zijn onderzoek naar voren dat zij bepaalde merken associëren met deviantie. In ons veldwerk bleek dit soort kledij een beperkte rol te spelen in de selecties die politieagenten maakten. Sommige politieagenten waren alert op sportkleding van bepaalde merken, maar dit kwam sporadisch voor (zie ook Quiton, 2011).

Ik draai een nachtdienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Er komt rond 1.00 uur een kleine bestelwagen met een blanke bestuurder ons tegemoet rijden. Stijn: ‘Hé, een Adidas-jasje.’ Iwan: ‘Is een werkauto.’ Stijn: ‘Ja, maar daar verwacht je geen Adidas-jasje in.’

Kenmerken van het voertuig

Politieagenten profileren niet alleen personen, maar ook voertuigen (zie ook Alpert e.a., 2005; Çankaya, 2012; Landman, 2015). Het voertuig speelt in de eerste plaats een rol in combinatie met de kenmerken van de persoon. Bepaalde combinaties zijn volgens politieagenten ‘interessant’. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan ‘jonge gasten’ in ‘dure auto’s’ (zie ook Van der Leun e.a., 2014). Hierbij merken sommige politieagenten op dat de kenmerken van het voertuig ‘vroeger’ al het nodige konden vertellen over de categorie bestuurder (zie ook Ikner e.a., 2005). ‘Een oude Mercedes waren bijvoorbeeld vaak kamers en een BMW’tje meer voor Turken. Het is nu aan de auto niet meer zo

gemakkelijk te zien. Dat komt ook doordat er zoveel leaseauto's zijn. Je moet nu echt kijken wat er in zit.' In een van de andere teams komt de relevantie van deze uitspraak in de praktijk tot uitdrukking.

Ik draai een dienst mee met Frans van team Prinsenpoort. Hij heeft me net verteld over jeugdgroepen die 'in de dope zitten'. Er zijn net een paar grote jongens naar Limburg vertrokken. We rijden achter een witte Volkswagen Golf als hij zegt: 'Zo'n auto, een GTI, dat is het voorbeeld. Er zit een Marokkaanse jongen in. Ik zal hem even controleren. Als dit door de straat rijdt, is dat een voorbeeld voor die jonge gasten.' Nadat Frans een stopteken heeft gegeven, zie ik de jongen uitstappen. Hij heeft blonde haren. Frans vraagt naar rij- en kentekenbewijs. 'Is deze auto van u?' 'Nee, van mijn vader.' Frans is snel klaar: 'In orde. Fijne dag nog.' Tegen mij in de auto: 'Nee, geen Marokkaanse jongen. Grotenhuijs, de rijke tak.'

Het voorgaande neemt niet weg dat de kenmerken van het voertuig ook een zelfstandige betekenis hebben. Deze zelfstandige betekenis kwam in ons onderzoek vooral aan het licht wanneer politieagenten hun aandacht vestigden op een voertuig zonder dat zij de inzittenden hadden waargenomen. Politieagenten associëren bepaalde typen voertuigen – het gaat in het bijzonder om auto's – meer met criminaliteit dan andere typen voertuigen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan een Volkswagen Golf en bepaalde modellen van BMW of Mercedes (zie ook Van Wakeren, 2016).

De betekenis die wordt gegeven aan automerken wordt onder andere beïnvloed door de informatie die politieagenten via verschillende kanalen meekrijgen over welke auto's worden gebruikt bij het plegen van criminaliteit. Zo wezen verschillende politieagenten, vooral in het grensgebied met Duitsland, erop dat zij alert waren op Audi's van het type R (RS4, R6, R8). Dit in verband met plofkraken. De Volkswagen Transporter werd door sommige politieagenten ook 'interessant' gevonden. Dit in verband met drugs (hennep), maar ook omdat ze veel zouden worden gestolen.

Ik draai een dienst mee met Ratko van het grensteam. Rond 10.20 uur rijdt Ratko op de snelweg. De Volkswagen Transporter die voor hem rijdt, trekt de aandacht. Ratko belt met het operationeel centrum om het kenteken na te laten trekken. De auto staat op naam van een bedrijf uit Wormerveer. De auto komt voor in het systeem, maar de precieze achtergrond daarvan is wat onduidelijk. Ratko: 'Die gaat aan de kant. Even

kijken wat erin zit.’ Hij rijdt erlangs (in een onopvallende auto). Er zitten twee (blanke) mannen in. Eén van vermoedelijk een jaar of 50 en één van tussen de 20 en 30. Bij het passeren wordt het de mannen duidelijk dat het om politie gaat. Volgens Ratko is de bestuurder, de wat oudere man, ‘bloedje zenuwachtig’. Dat kun je volgens hem zien aan het rijgedrag. Ratko vraagt de bestuurder om rij- en kentekenbewijs en de bijrijder om legitimatie. Ook vraagt hij wat ze gaan doen. Ze blijken onderweg naar Slowakije, waar de man heeft gewoond. Bij het natrekken van de personen blijkt dat de bestuurder in OPS is gesignaleerd (zes keer). De bestuurder wordt aangehouden. Hij en de jongeman (zijn zoon, zo blijkt) moeten mee naar het politiebureau. Daar worden de openstaande boetes betaald. Als ik later vraag waarom de situatie zijn aandacht trok, antwoordt Ratko als volgt: ‘De Volkswagen Transporter wordt veel gestolen en daarnaast een auto uit Wormerveer. Ik was benieuwd wat ze gingen doen. Toen ik erlangs reed, zag ik ook dat het wat onverzorgde types waren. Dat hoeft natuurlijk niets te betekenen, maar toch.’

De automerken en -typen die als gevolg van modus operandi interessant zijn, hebben een dynamischer karakter dan de automerken en -typen die vrijwel altijd interessant zijn, zoals de eerdergenoemde Volkswagen Golf. De ‘staat’ van de auto is ook van betekenis. Auto’s in een slechte staat – ook wel ‘oude auto’s’ genoemd – worden eerder geassocieerd met criminaliteit en deviantie dan nieuwere auto’s. De ene Volkswagen Golf is dus de andere niet.

Ik draai een dienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Om iets voor 4.00 uur in de ochtend staan ze bij een weg te surveilleren. Er passeert een rode Volkswagen Golf. De een tegen de ander: ‘Dat is sowieso wel een leuk autootje.’ Het kenteken wordt nagetrokken. Dat levert niets op. De auto wordt wel aan de kant gezet. De bestuurder wordt naar het rijbewijs en de kentekenpapieren gevraagd. Dat levert (ook) geen bijzonderheden op. Ik vraag waarom de auto aan de kant werd gezet. Iwan: ‘Oudere auto, voor je gevoel meer kans.’

Andere kenmerken van een auto kunnen er voor politieagenten ook toe doen. Een Volkswagen Transporter of ander busje met geblindeerde ramen trekt bijvoorbeeld eerder de aandacht van politieagenten dan een busje zonder geblindeerde ramen. Ook het eigenaarschap is van betekenis. Lease- en huurauto’s spelen in de definitiekennis van politieagenten een belangrijke rol. Vooral klei-

nere auto's van de minder bekende leasemaatschappijen trokken in ons veldwerk de aandacht, evenals kleine busjes van huurmaatschappijen. Deze werden in het bijzonder geassocieerd met drugshandel.

Ik draai een dienst mee met Ronald en Ramon van team Widuveld. Om 19.45 uur zien ze een Bo-Rent-busje rijden. Ronald: 'Hier een Bo-Rent-busje. Die worden veel gebruikt door Marokkanen die doen in hennep. Meestal voor materiaal of afval.' Ze gaan erachteraan en houden de bestuurder staande.

Het is van belang om met betrekking tot leaseauto's en sommige huurauto's – het bovenstaande voorbeeld is hier een uitzondering op, omdat direct waarneembaar is dat het om een huurauto gaat – op te merken dat politieagenten bij hun initiële waarneming veelal niet kunnen weten of de auto die zij waarnemen een lease- of huurauto is. Om hierachter te komen, is het noodzakelijk om het kenteken van het voertuig na te trekken.⁶⁵ Soms hebben politieagenten echter wel een indruk of gevoel dat het om een huurauto gaat.

Ik draai een dienst mee met Ratko van het grensteam (onopvallend). Rond 14.00 uur ziet Ratko op een parkeerplaats langs de snelweg een negroïde jongeman in een witte Peugeot 108, die met de deur open aan het bellen is (zittend op de stoel van de bestuurder met het been naar buiten). Ratko rijdt nog even rond en parkeert dan in de buurt van het betreffende voertuig. 'Het is geen racial profiling, maar die donkere jongen, ik denk dat het een huurauto is.' Ratko belt met het operationeel centrum om het kenteken na te trekken. Hij blijkt gelijk te hebben. Het is inderdaad een huurauto. Er staan verschillende meldingen op het voertuig in verband met hennephandel. Ratko tegen de meldkamer: 'Ik ga hem zo aan de kant zetten.' Tegen mij: 'Dit gebeurt vaker. Een basale en goedkope huurauto, vaak een witte. Het is echt geen racial profiling. Bij een blanke had ik dit ook gedaan.'

Een niet-Nederlandse kentekenplaat kan ook een selectie criterium zijn voor politieagenten (zie ook Çankaya, 2012). Zij relateren vooral voertuigen uit Oost-Europa aan criminaliteit, zoals overvallen, inbraken, zakkenrollerij, skim-

65 Omdat deze paragraaf zich richt op de initiële selectie wordt de interpretatie die wordt gegeven aan een auto nadat deze is nagetrokken hier niet behandeld. Die behandeling volgt in §4.4.2.

men en dergelijke. In dit verband wordt binnen de politie ook wel gesproken over mobiel banditisme: rondtrekkende criminele groepen. Tijdens de briefing worden politieagenten soms gewezen op dit soort groepen met als boodschap dat ze ‘controlewaardig’ zijn (zie ook §4.2.3). Politieagenten beschouwen voertuigen uit Oost-Europese landen in de regel ook als zodanig. ‘Vooral Bulgaren en Roemenen. Die controleer je wel.’ Ook Poolse kentekens trokken geregeld de aandacht van politieagenten.

Ik draai een dienst mee met Paul en Henk van team Heeksewoud. Om 17.00 uur komt er op een provinciale weg een auto met een Pools kenteken tegemoet rijden. Ze draaien om en gaan erachteraan. De bestuurder krijgt een stopteken. Paul: ‘Lullig ook altijd voor die Polen.’ Henk: ‘Jij gaat erachteraan.’

In de Randstedelijke teams werden ook Franse en Belgische kentekens regelmatig geassocieerd met criminaliteit, in het bijzonder waar het handel in drugs betrof. Men heeft in het verleden, naar eigen zeggen, geregeld toeristen aangetroffen die (relatief grote hoeveelheden) drugs in hun bezit hadden. ‘Bij Franse kentekens uit Lyon wist je gewoon dat het drugstoeristen waren. En als ze op de terugweg nog geld over hadden, namen ze drugs mee. Dus gewoon aan de kant zetten op grond van de Opiumwet. Ja hoor, dat mag: “Het is mij bekend dat ...” Dan mag je wel de auto doorzoeken.’ De betreffende politieagent doet een relevante toevoeging: ‘kentekens uit Lyon’. Anders dan in Nederland kun je in veel andere Europese landen zien in welke regio of welk gebied de auto is te naam gesteld. Dit gegeven kan voor politieagenten betekenis hebben. In het werkgebied van team Heeksewoud en Widuveld waren bepaalde Duitse kentekens verdachter dan andere Duitse kentekens. Dat hield overigens verband met hetzelfde fenomeen als in de Randstad: drugs.

Tot slot is het relevant om iets op te merken over voertuigen die *geen aandacht* van politieagenten trekken. Net als bij de voertuigen die worden geprofileerd, is er niet zomaar een lijstje van bijvoorbeeld merken en typen te geven. De politieagenten die wij erover hebben gesproken, duiden ‘oninteressante’ auto’s vaak als een ‘gezinsauto’. In hun toelichting hierop verbinden zij een ‘fatsoenlijke auto’ al heel snel aan een ‘nette burger’ of ‘Jan Modaal’. ‘Die trek je niet na’, aldus een politieagent. In die zin vinden veel politieagenten het van (vooral jonge) criminelen niet verstandig om in dure auto’s te rijden. ‘Je kunt beter met Dora-stickers op de ramen met je vrouw gaan rijden als je drugs wilt vervoeren.’ Sommige politieagenten hebben ook de ervaring dat criminelen op dit

punt slimmer worden en vaker in onopvallende auto's rijden, zodat ze geen aandacht van de politie trekken.

4.3.7 Enkele reflecties op de 'power of suspicion'

Politieagenten beschikken over de macht om mensen in de gaten te houden, hen stiekem te observeren of openlijk naar ze te staren (Punch, 1983). Holmberg (2003) spreekt in dit verband over de *power of suspicion*. Een toepasselijke term, die uitdrukt dat de macht van politieagenten om mensen in de gaten te houden vooral is gericht op het definiëren van verdachte situaties. Dit zijn situaties die zij als 'interessant' definiëren, omdat zij vermoeden dat er sprake kan zijn van een strafbaar feit. In deze laatste paragraaf over selectiepatronen reflecteren we op de *power of suspicion*. In deze reflectie behandelen we drie onderwerpen:

- De redenering achter het definiëren van situaties als interessant of verdacht.
- De oriëntatie van politieagenten op bepaalde (stereo)typen burgers.
- De mate waarin politieagenten zich bewust zijn van hun oriëntatie.

De redenering achter het definiëren van situaties als interessant of verdacht

Politieagenten hadden soms moeite met het expliciteren van de redenen die ten grondslag lagen aan de definiëring van een situatie als 'interessant'. Er werd geregeld verwezen naar begrippen als 'onderbuikgevoel', 'instinct' of 'intuïtie' (zie ook Quiton, 2011). Dit kan hoofdzakelijk twee oorzaken hebben. Een eerste oorzaak kan zijn dat politiemensen veelal meer weten dan ze kunnen uitspreken. Giddens (1984) maakt daarom onderscheid tussen discursieve kennis en praktische kennis. Over discursieve kennis kun je vertellen. Over praktische kennis gaat dit een stuk lastiger. Deze kennis is verknoot met het handelen van mensen. Anders gezegd: als onderzoekers vragen naar wat politieagenten zien en hoe ze dat interpreteren, dan kunnen politieagenten dit wellicht niet altijd onder woorden brengen en daarom verwijzen zij naar bijvoorbeeld 'onderbuikgevoel'. Een tweede oorzaak kan zijn dat de basis onder enige vorm van vermoeden of verdenking simpelweg dun is en politieagenten dit proberen te verbloemen door te verwijzen naar bijvoorbeeld 'onderbuikgevoel'. Het is dan meer een afleidingsmanoeuvre. Onze indruk is dat het tweede in ieder geval ook voorkomt. Deze indruk baseren wij op de politieagenten die het wel precies konden uitleggen. Een nuancerende opmerking hierbij is natuurlijk dat wellicht niet

iedereen even goed in staat is om zijn of haar praktische of impliciete kennis onder woorden te brengen. Ook dat kan verschillen tussen politieagenten verklaren.

Het uitoefenen van de *power of suspicion* leren politieagenten, naar eigen zeggen, vooral in de praktijk.⁶⁶ Door ervaringskennis te verwerven. ‘Wij kijken met een politiebril. We lezen de straat. Dat leer je door te doen... Hoe? Dat is lastig onder woorden te brengen.’ Opleidingen zijn volgens hen beperkt van meerwaarde, al spraken sommige politieagenten met enthousiasme (degenen die hebben deelgenomen) of interesse (degenen die nieuwsgierig zijn) over opleidingen die specifiek ingaan op het signaleren van afwijkend of verdacht gedrag, zoals de spottersopleiding van de Politieacademie. Deze opleiding is (deels) gebaseerd op het concept van Search, Detect & React (SDR), dat in Israël is ontwikkeld en is ontstaan vanuit de wens om terroristische en criminele activiteiten in de kiem te smoren. De focus ligt hierbij in de eerste plaats op gedrag en niet op hoe mensen eruitzien. Daarnaast is een uitgangspunt van het concept dat meerdere indicatoren een situatie verdacht maken. In politietaal wordt dit ook wel ‘opplussen’ genoemd (zie ook §4.5.2). Volgens sommige politieagenten is een dergelijke focus het antwoord op etnisch profileren. Zij zijn dan ook van mening dat het ‘spotten’ in de initiële opleiding zou moeten worden opgenomen.

De verwijzing naar het belang van bepaalde opleidingen voor het goed hanteren van de *power of suspicion* neemt niet weg dat ervaringskennis door politieagenten als superieur wordt gezien (zie ook Landman e.a., 2015). Politieagenten zijn door de bank genomen vooral van mening dat ervaringskennis kan worden verworven door middel van het opdoen van ervaring. ‘Each policeman must teach himself to see what he is looking at...’, aldus Rubinstein (1973: 219). Dit is ook wat politieagenten, naar eigen zeggen, meemaken: na verloop van tijd leren zij de straat beter lezen en gaan ze meer zien (zie ook Sacks, 1972). Sommige oudere politieagenten vinden in dit verband dat nieuwe politieagenten in steeds mindere mate over dit vermogen beschikken. Dit zou komen door de grote teams en omvangrijke werkgebieden in combinatie met een gebrek aan begeleiding. ‘Vroeger in een ploeg werd je door iemand meegenomen met ervaring. Die leerde jou kijken.’ Door de grootte van het werkgebied zou daarnaast de binding met en kennis van de lokale bevolking – van ‘jonge collega’s’ – onder druk staan (zie ook Terpstra e.a., 2016). Dit zou onder

66 Hierbij wordt door sommige politieagenten opgemerkt dat het lezen van de straat een cognitieve activiteit is die zij ook niet zomaar kunnen uitzetten. Ook als zij met bijvoorbeeld hun vrouw of vriendin in de stad lopen, worden verdachte situaties geselecteerd. Een van de politieagenten noemde dit ‘professionele deformatie’. Zijn vrouw was er niet blij mee.

andere consequenties hebben voor het vermogen om te bepalen welke burgers waar thuishoren (*abnormaliseren*, zie §4.3.5).

De oriëntatie van politieagenten op bepaalde (stereo)typen burgers

De *power of suspicion* is in essentie gericht op categorieën of stereotypen burgers (zie ook Oberweis & Musheno, 1999). In de literatuur wordt daarom ook wel gesproken over *stereotype-based policing* (Glaser, 2015) of *policing stereotypes* (Holmberg, 2003). Die stereotypen spelen bij zowel *abnormaliseren* als *profilieren* een belangrijke rol. De oriëntatie op stereotypen burgers wil zeggen dat politieagenten op zoek zijn naar bepaalde typen of soorten burgers. De oriëntatie op stereotype zit soms verweven in de taal die politieagenten gebruiken. De politieagenten met wie wij meegingen, zeiden regelmatig ‘ik wil weten wat er in zit’. Het woord ‘wat’ verwijst naar ‘wat voor type’. Het gaat meer om wat dan om wie. Het generieke domineert het specifieke. Dat is de essentie van een stereotype. Als er in onderzoek naar proactief politieoptreden wordt gesteld dat politieagenten ruwe stereotypen gebruiken (zie bijvoorbeeld Holmberg, 2003), dan is dit eigenlijk een pleonasme, omdat *ruwheid onlosmakelijk is verbonden met het gebruik van stereotypen*. Dit pleonasme is niet helemaal onschuldig, omdat het doet lijken alsof politieagenten ruwe stereotypen gebruiken en er dus ook zoiets bestaat als stereotypen die dit kenmerk niet hebben. Dat is een misvatting.

Glaser (2015) wijst erop dat het gebruik van stereotypen door mensen normaal is en een functie heeft (zie ook Weick & Sutcliffe, 2001; Moskowitz, 2005). Ze hebben (onder andere) een heuristische functie: het zijn *cognitive shortcuts* en bieden daarmee de mogelijkheid om snel te oordelen. Met behulp van stereotypen kunnen we snel eigenschappen toeschrijven aan andere mensen zonder dat we deze mensen helemaal hoeven te onderzoeken. Anders gezegd: stereotypen maken het mogelijk om informatie over andere mensen snel te verwerken en ontbrekende informatie over deze mensen in te vullen. De omstandigheden waarin politieagenten werken – zoals de noodzaak om (enigszins) snel te oordelen in situaties die worden gekenmerkt door onzekerheid –, bevorderen het gebruik van stereotypen (Glaser, 2015). Dit wil tegelijkertijd niet zeggen dat het ook wenselijk is. Een stereotype ondermijnt immers altijd de beoordeling van een individu op basis van zijn of haar (unieke) eigenschappen. Juist als mensen met macht oordelen op basis van stereotypen kan het gebruik van stereotypen vergaande consequenties hebben, maar daarover later meer (zie §5.2.3).

De stereotypen die politieagenten hanteren, houden direct verband met hun

taakopvatting van *boeven vangen*. De wijze waarop politieagenten burgers categoriseren begint met het onderscheid tussen de politie en de burger (zie ook Van der Torre, 1999). De burger is de *Ander*, die niet goed begrijpt wat het politiewerk inhoudt en van politieagenten vraagt (zie ook Van der Vijver, 1993; Landman, 2015). Echter, de ene burger is de andere burger niet. De politie voert het politiewerk uit voor de ‘nette’ en ‘gezagsgetrouwe’ burger. Politieagenten hebben in hun werk relatief weinig te maken met deze burgers en zijn dan ook niet of nauwelijks op deze categorie burgers georiënteerd. Vanuit hun taak en taakopvatting gaat de aandacht namelijk uit naar de ‘boef’. Politieagenten gebruiken voor het geheel aan boeven vaak het begrip ‘doelgroep’ of ‘doelgroepen’ (zie ook Çankaya, 2012; Landman, 2015).

Er lijkt onder politieagenten zoiets te bestaan als het beeld van de *gemiddelde boef*. Skolnick (1966) spreekt in dit verband over de *symbolic assailant* waarmee hij al in de jaren zestig refereerde aan het beeld dat politieagenten hebben van misdadigers (zie ook Ramsdijt-De Graaf, 2014; Dekkers e.a., 2015). Vanuit het perspectief van politieagenten zou het beeld van de gemiddelde boef bestaan uit de volgende elementen: jong, man, een lage sociaaleconomische status, behorend tot een etnische minderheidsgroep en wonend in een buurt met veel criminaliteit. Hoewel deze elementen zeker van betekenis zijn, zo is ook gebleken uit het voorgaande, blijkt uit dit onderzoek dat het beeld dat politieagenten van boeven hebben gevarieerder is (zie ook Kleijer-Kool, 2013; Landman, 2015). Binnen de categorie van ‘boef’ of ‘doelgroep’ construeren politieagenten uiteenlopende subcategorieën. In de vier teams zijn we onder andere op de volgende subcategorieën gestuit: ‘(foute) gasten’, ‘Antillianen’, ‘eencelligen’, ‘Marokkanen’, ‘zigeuners’, ‘junks’, ‘tokkies’, ‘kampers’, ‘plot’n volk’, ‘kakkerlakken’, ‘Oostblokkers’, ‘Polen’ en ‘Turken’. De verschillende categorieën kennen overlap: een ‘Marokkaan’ kan, wanneer hij zich vervelend gedraagt tegenover politieagenten, ook een ‘kakkerlak’ zijn. Hiermee zijn we aanbeland bij de betekenis van categorieën.

De categorieën waarvan politieagenten zich bedienen, zijn voor een belangrijk deel ingebed in de bredere cultuur (Holdaway, 1983; Norris, 1989). Een categorie als ‘Antilliaan’ wordt bijvoorbeeld niet alleen door politieagenten gebruikt, maar ook door (sommige) burgers. De precieze betekenis van de categorieën is echter politie specifiek (zie ook Norris, 1989). De culturele kennis die in de categorieën ligt besloten, heeft een relatie met het politiewerk. Deze kennis heeft betrekking op enerzijds het gedrag van burgers ten opzichte van de samenleving (karakter van overlast en criminaliteit) en anderzijds het gedrag van burgers ten opzichte van de politie (mate van respect) (zie ook Westley, 1970; Van Maanen, 1978; Ericson, 1982). Beide invalshoeken impliceren de

morele lading van de categorieën die politieagenten gebruiken (zie ook Holmberg, 2003): vanuit het perspectief van politieagenten zijn de meest ‘foute’ burgers degenen die de samenleving veel schade toebrengen en zich disrespectvol en vijandig ten opzichte van de politie gedragen.

In team Heeksewoud zijn onder andere de categorieën ‘zigeuners’ en ‘Turken’ relevant. Men heeft naar eigen zeggen vooral last van zigeuners. Zigeuners houden zich volgens politieagenten vooral bezig met woninginbraken, diefstal en in mindere mate met overvallen. Ze zijn niet te vertrouwen en stelen eigenlijk alles wat ze kunnen stelen. Ze hebben ‘schijt’ aan de politie. Sommige politieagenten beschouwen het eigenlijk als iets biologisch: ‘Het zit er gewoon in.’ Een van de politieagenten zei hierover: ‘Als er een zigeuner wordt geboren, is de kans groot dat de gynaecoloog daarna haar horloge mist.’ Er zijn in team Heeksewoud zeker niet alleen etnische categorieën of stereotypen in omloop. Er is ook een categorie voor de burgers uit een van de dorpen: ‘plot’n-volk’. Als ik vraag naar de betekenis, dan volgt er: ‘voddenvolk, schooiers’. Het zijn weinig intelligente, autochtone burgers die zich bezighouden met vooral veelvoorkomende criminaliteit en soms ook drugs, en door de bank genomen een ‘grote bek’ tegen de politie hebben.

De categorieën die politieagenten in een specifiek team gebruiken, houden verband met de demografische en sociaaleconomische kenmerken van het gebied waarin zij werken. Politieagenten leren in de praktijk en van hun collega’s welke categorieën burgers voor hun gebied relevant zijn (zie ook Çankaya, 2012; Landman, 2015). In team Heeksewoud worden de categorieën ‘Marokkanen’ en ‘Antillianen’ bijvoorbeeld nauwelijks door politieagenten gebruikt, omdat zij deze categorieën burgers in hun werk niet tegenkomen, terwijl in team Vlommersdijk en Prinsenpoort de categorieën die betrekking hebben op autochtone burgers met een ‘lage’ sociaaleconomische status weinig relevantie hebben, omdat er in het werkgebied veel burgers uit etnische minderheidsgroepen wonen. Hoewel de samenstelling van het ‘woordenboek’ en de mate waarin bepaalde categorieën worden gebruikt teamspecifiek is, kan ook worden geconstateerd dat er wordt geput uit een min of meer landelijk reservoir (‘Marokkanen’, ‘kakkerlakken’, ‘Oostblokkers’). Hierbij baseren wij ons ook op ander (etnografisch) onderzoek dat wij in de afgelopen jaren hebben uitgevoerd (Kleijer-Kool, 2013; Landman, 2015).

Het voorgaande impliceert dat er ook binnen de blanke, van oorsprong

Nederlandse bevolking nader onderscheid wordt gemaakt in categorieën of stereotypen. Ook deze categorieën burgers worden geassocieerd met criminaliteit en een negatieve houding ten opzichte van de politie. Deze constatering is van belang, omdat onderzoek naar proactief politieoptreden in ons land vooralsnog de indruk geeft dat de blanke, van oorsprong Nederlandse bevolking een ongeschonden geheel vormt (zie bijvoorbeeld Çankaya, 2015). Deze indruk komt niet overeen met ons veldwerk, in de zin dat ‘etnisch’ en ‘profileren’ weliswaar begrippen zijn die in hun combinatie een relevante empirische betekenis hebben, maar deze combinatie tegelijkertijd te eenzijdig is om aan de politiepraktijk voldoende recht te doen. We hebben namelijk gemerkt dat politieagenten ook *binnen de etnische meerderheid profileren*. Het begrip ‘profileren’ heeft een zelfstandige empirische betekenis, los van de oriëntatie op etnische minderheden. Deze betekenis komt in onderzoek naar proactief politieoptreden zelden aan het licht, omdat dit onderzoek is gericht op etnisch profileren en veelal plaatsvindt in contexten die worden gekenmerkt door de aanwezigheid van veel etnische minderheden. De politiek-maatschappelijke aandacht richt zich ook niet op profileren in brede zin, maar uitsluitend op het profileren van etnische minderheden.

De mate waarin politieagenten zich bewust zijn van hun oriëntatie

De politiek-maatschappelijke aandacht voor etnisch profileren is ook het overgrote deel van de politieagenten niet ontgaan. Tijdens het veldwerk vroegen sommige politieagenten ons of we ook onderzoek deden naar etnisch profileren. Deze vraag werd vooral gesteld door politieagenten die relatief geïnteresseerd waren in het onderwerp en de maatschappelijke discussie over proactief politieoptreden ook min of meer volgden. Er waren ook politieagenten die deze interesse niet hadden.

Ik draai een avonddienst mee met Erik en Tim van team Widuveld. Als we net in de auto zitten, vraagt Tim wat ik onderzoek. Ik vertel over het onderzoek en de focus op proactief optreden. Tim: ‘Onderzoek je ook *ethnic profiling*?’ Erik: ‘Wat?! Heb je daar ook ondertiteling bij?’ Tim denkt dat het vooral na de dood van Mitch Henriquez is opgekomen. Vooral Marokkanen zouden volgens hem hebben geklaagd dat ze door de politie worden gediscrimineerd. Erik geeft aan dat hij er niets van heeft meegereggen.

We hebben gemerkt dat politieagenten vrij openlijk spreken over (etnisch) profileren. Uit vergelijkend onderzoek tussen Frankrijk en Nederland komt naar voren dat Nederlandse politiemensen hier veel openlijker over spreken dan hun Franse collega's (Bonnet & Caillaut, 2015). Een groot deel van de politieagenten die wij erover hebben gesproken, is zich bewust van de eigen neiging om voertuigen en/of burgers te profileren.

'Bij een Volkswagen Golf en een gast met een petje ben ik vaak wel alerter... Tsja, profileren, we doen het wel. Ik weet niet of het slecht is. Er is vaak wel wat mee, maar dat mag je niet zeggen.'

De laatste zin van bovenstaand citaat bestaat uit twee delen die nader aandacht verdienen. Het eerste deel is 'er is vaak wel wat mee'. Deze zin verwijst naar de grondslag die volgens politieagenten aanwezig is voor (etnisch) profileren. In het onderzoek van Çankaya (2012: 11) komt deze rechtvaardiging zo treffend naar voren in het citaat van een inspecteur die stelt dat 'als van de honderd delicten er negentig getraceerd kunnen worden naar marsmannetjes, dan gaan we toch alle marsmannetjes controleren'. Politieagenten wijzen in de rechtvaardiging van hun eigen praktijk op de oververtegenwoordiging van bepaalde (etnische) groepen bij het plegen van criminaliteit (zie ook Van der Leun e.a., 2014).⁶⁷ Op deze wijze wordt de selectiviteit in het eigen optreden *gerationaliseerd*.

'Je mag niet in hokjes denken, maar het komt ergens vandaan. Dat is onze ervaring. Dus kijk waar ons beeld vandaan komt. Kijk in BVH, dat zijn ook alleen maar allochtonen.'

Ik draai een ochtenddienst mee met Mike en Han van team Widuveld. Als we een paar minuten in de auto zitten, vraagt Mike naar het onderzoek. Ik licht het toe en gebruik hierbij het woord 'proactief politieoptreden' en leg nadruk op het optreden op eigen initiatief. Mike vraagt of ik ook onderzoek doe naar etnisch profileren. Ik geef aan dat ik profileren als een onderdeel van proactief politieoptreden beschouw. Mike geeft aan dat de discussie hem interesseert. Hij heeft het rapport van Amnesty International ook bekeken. Hij geeft aan dat hij begrijpt dat het een discussie is. Maar aan de andere kant: 'Wij zijn ook mensen', zo benadrukt

67 In andere landen is dat niet anders. Zie bijvoorbeeld Harris (2002), die vele voorbeelden geeft van politieagenten die verwijzen naar de 'feiten', in het bijzonder waar het de populatie in de gevangenen betreft.

hij. Ik vraag wat hij bedoelt. ‘Iedereen heeft bepaalde vooroordelen. Politie mensen ook.’ Hij vervolgt: ‘Daarnaast is het ook een feit dat op de briefing vooral etnische minderheden langskomen. Hele linkse mensen zeggen dan “ja, maar dat komt omdat jullie je daarop richten”, maar dat klopt niet. De meeste signaleringen komen van buiten, van burgers. Met die informatie ga ik de straat op en dus let ik op mensen van buitenlandse afkomst. Meer kan ik er niet van maken.’

Wij herkennen, op basis van de dertig diensten die wij hebben meegedraaid, de dominantie van etnische minderheden in de informatie die tijdens de briefing en via het portofoonverkeer (vooral signaleringen) wordt aangedragen (zie ook §4.2.3). Bovenkerk (2014) wijst erop dat politieagenten hun selectiviteit in hun manier van kijken rechtvaardigen door te wijzen op de resultaten van dezelfde selectiviteit.⁶⁸ Er is, in de woorden van Çankaya (2012), weinig besef dat hun keuzes in het heden van invloed zijn op hun aandachtsvelden in de toekomst. De politieagent in het voorgaande voorbeeld is het niet eens met deze ‘linkse’ redenering en geeft hierbij aan dat de informatie die in het politiewerk wordt gebruikt niet door henzelf wordt geproduceerd, maar vooral van buiten komt. Er is onder politieagenten dan ook weinig twijfel over wat zij zelf beschouwen als ‘feiten’ (zie ook Van der Leun e.a., 2014). Dit past in een breder patroon onder politieagenten dat wordt gekenmerkt door een weinig twijfelende en onderzoekende houding (zie Landman e.a., 2015). Er is een neiging om stevige en generaliserende uitspraken te doen, zonder daar door de bank genomen de benodigde onderbouwing bij te leveren (zie ook Quiton, 2011).

‘Op de Politieacademie kreeg ik te horen: je moet niet alle getinte jongens met een capuchon en een bontkraag aanhouden. Maar dan kom ik hier en dan is dat een groot deel van de bevolking’ – zijn collega zegt: ‘ja, 90% is hier allochtoon’ – ‘en zijn het ook degenen die verantwoordelijk zijn voor veel criminaliteit.’

Hoewel politieagenten in relatieve openheid hun opvattingen over etnisch profileren uiten, hebben zij ook het gevoel dat zij dit *steeds minder mogen*. Dat is het tweede deel van het eerder aangehaalde citaat. De politieagent zei: ‘maar dat mag je niet zeggen’. Politieagenten hebben veelal het idee dat zij kennis hebben van een werkelijkheid die door een deel van de buitenwereld als ongemakkelijk

68 Volgens Chan (1997) bestaan er dan ook geen ‘objectieve politieciijfers’.

wordt gezien (zie ook Harris, 2002). In gesprekken met politieagenten werden geregeld zinnen gebruikt als ‘Antillianen is een groot probleem aan het worden. Het is een lastige groep. Je mag het eigenlijk niet zeggen, maar...’ De zin ‘je mag het eigenlijk niet zeggen, maar...’ bevat de spanning die politieagenten ervaren tussen hun werkelijkheid op straat en de mate waarin zij deze werkelijkheid naar hun idee mogen openbaren. Een belangrijk deel van de politieagenten ervaart dat hun optreden ten opzichte van etnische minderheden onder een vergrootglas ligt. Hierbij wijzen zij, zo blijkt ook uit eerdere citaten, op klachten van etnische minderheden over het optreden van de politie en vooral op de wijze waarop media het politieoptreden ten opzichte van etnische minderheden uitvergrooten. De politieagenten van team Heeksewoud die ook dienst draaiden in het grensteam gaven hierbij aan dat de door hen waargenomen gevoeligheid in Duitsland veel minder speelde (zie ook Bovenkerk, 2014).

‘In Duitsland speelt het veel minder. Daar zijn ze allemaal wat pragmatischer. Die Duitsers zetten “ze” gewoon aan de kant. Ze zijn nu eenmaal ook vaker dader. In Nederland ligt het gevoelig in de media. In Duitsland is dat veel minder. In Nederland hebben politiemensen het gevoel dat je het niet mag zeggen. Ze zeggen het wel “off the record”.’

De citaten die hierboven zijn behandeld, illustreren de zin: ‘Je mag het eigenlijk niet zeggen, maar...’ Politieagenten leiden hun uitspraken over etnische minderheden in met de impliciete boodschap dat zij op de hoogte zijn van de politiek-maatschappelijke gevoeligheid rondom criminaliteit en etnische minderheden (‘je mag het eigenlijk niet zeggen’) en gaan vervolgens *alsnog over tot het doen van die uitspraken*. Dat is het ‘maar-deel’. Dit ‘maar-deel’ heeft een tweeledige betekenis: ‘maar, we zeggen het toch’ en ‘maar, er zit wel een kern van waarheid in’. De combinatie van beide is de kern waar het voor hen om draait: *we zeggen het toch, omdat het waar is*. Politieagenten stellen zich echter niet de vraag *hoe zij aan die waarheid komen*.

4.4 Natrekken van voertuigen: proactief informatiegebruik

4.4.1 De wijze van proactief informatiegebruik

Als politieagenten (een burger in) een voertuig uit het straatbeeld selecteren, is er de mogelijkheid om op basis van het kenteken informatie uit de systemen te raadplegen. Stol (1996: 160) noemt dit ook wel *proactieve bevragingen*, gericht op

het ‘al doende verkennen van de omgeving om te zien of er aanleiding is om tot actie over te gaan’. In ons onderzoek werd met enige regelmaat informatie opgevraagd in de fase voorafgaand aan de beslissing om al dan niet te interveniëren (zie ook §4.4.2). Dit wil zeggen dat het kenteken van het geselecteerde voertuig werd ‘nagetrokken’ op basis van de politiesystemen. Dit levert onder andere een ‘tenaamgestelde’ op, die geregeld wordt gebruikt om een volgende zoekactie op te plegen. Dit wordt ook wel een afgeleide bevraging genoemd. De waarde van een afgeleide bevraging werd door veel politieagenten genuanceerd, omdat de kans altijd aanwezig is dat de tenaamgestelde op het betreffende moment niet de bestuurder is (zie ook Stol, 1996). Politieagenten kunnen, met uitzondering van sommige ‘bekenden’, immers niet weten of de persoon die zij in de auto zien ook degene is op wiens naam de auto staat. Je kunt dus op relevante informatie over de tenaamgestelde stuiten, terwijl op dat moment iemand anders de auto bestuurt. Het omgekeerde is natuurlijk ook mogelijk: de tenaamgestelde kan een ‘schoon’ verleden hebben, terwijl degene die de auto bestuurt in het verleden de nodige strafbare feiten heeft gepleegd (zie ook §4.4.2 over de interpretatie van informatie). Een politieagent hierover:

‘Je moet altijd oppassen met het natrekken van kentekens. Je ziet de informatie over de tenaamgestelde. Veel collega’s zeggen: “is niets”. Dat weet je niet zeker. Er kan iemand anders in rijden.’⁶⁹

Hoewel het proactief opvragen van informatie al een lang bestaande praktijk is, is het van belang te wijzen op twee substantiële veranderingen die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in de informatie die wordt geraadpleegd en de wijze waarop dit gebeurt. Deze veranderingen zijn van belang voor het begrijpen van het proactief informatiegebruik van politieagenten.

De eerste verandering heeft betrekking op de systemen die worden geraadpleegd wanneer een kenteken wordt ingevoerd. In januari 2012 is binnen de politie de Basisvoorziening Informatie - Integrale Bevraging (BVI-IB) ingevoerd. Dit is een softwareapplicatie die politiemedewerkers in staat stelt om met één bevraging informatie uit verschillende (bron)systemen te genereren (zie ook Smits e.a., 2014). Hierdoor is het raadplegen van informatie, nog even

69 Het is van belang op te merken dat de invalshoek van ‘iets wat niets lijkt, maar wel iets kan zijn’ – in plaats van ‘iets wat iets lijkt, maar niets kan zijn’ – geen toeval is. Het past binnen een bredere eenzijdigheid in de manier van kijken van politieagenten. Zie bijvoorbeeld §5.2.2 over de proactieve controles die niets opleveren, maar wel iets hadden kunnen opleveren, terwijl je de omgekeerde redenering nooit tegenkomt.

ongeacht op welke wijze dit gebeurt (zie de volgende alinea), veel gemakkelijker geworden. Met één zoekactie komt er informatie uit onder andere Basisvoorziening Handhaving (BVH), Herkenningsdienstsysteem (HKS), Parket Politiesysteem (PAPOS), Opsporingssysteem (OPS), het systeem van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Dit heeft als consequentie dat de informatiepositie van politieagenten in het proactieve beslissingsproces sterk is verbeterd (zie ook Smits e.a., 2014). Bij de politieagenten die wij daarover hebben gesproken, leidt dit tot een grote mate van tevredenheid (zie ook Scholtens e.a., 2016). ‘De BVI-IB app is echt een verrijking voor het politiewerk. Daar kun je veel informatie uithalen.’ Een ander: ‘Zelfs als je buitenlandse kentekens natrekt, krijg je informatie. Weliswaar basisinformatie, maar toch. Het maakt het werk echt gemakkelijker.’

De tweede verandering heeft betrekking op wie met welk middel de bevraging uitvoert. Sinds medio april 2013 is BVI-IB ook te raadplegen via een mobiele telefoon en via de mobiele terminal waarover (veel) politieauto's beschikken. Dit heeft als consequentie dat politieagenten zelfstandig informatie kunnen opvragen en voor proactieve bevragingen niet afhankelijk zijn van de meldkamer of een andere voorziening. In de Randstedelijke teams werd vooral gebruik gemaakt van een BlackBerry, terwijl in de meer landelijke teams gebruik werd gemaakt van een Samsung. Dit verschil hangt samen met het verschil in periode (zomer 2015 en najaar 2015) en de gefaseerde uitrol van Mobiel Effectiever Op Straat (MEOS) binnen de politie.⁷⁰ Naast de mobiele telefoon werd ook regelmatig gebruikgemaakt van de mobiele terminal in de auto. De meldkamer of het ‘districtskanaal’ (informatiepunt) werd incidenteel geraadpleegd. Dat deed zich vooral voor in de Randstedelijke teams.⁷¹

De drempel om een kenteken na te trekken is sterk verlaagd nu politieagenten dat zelfstandig kunnen doen, zo gaf men aan. Daar waar politieagenten nog geen mogelijkheid hadden om mobiel informatie op te vragen – zo hadden in de Randstedelijke teams de aspiranten en politieagenten die hun opleiding net hadden afgerond geen BlackBerry – gaf men het omgekeerde aan. ‘Ik zou in een dienst wel 150 kentekens kunnen opvragen, maar dan is het districtskanaal continu bezet. Ik doe nu dus alleen het broodnodige. Voor mijn eigen veiligheid.’ Beide bevindingen wijzen in dezelfde richting: de mogelijkheden om

70 MEOS is een verzamelnaam voor uiteenlopende middelen (hardware, software) in het kader van mobiel werken binnen (onder andere) de basispolitiezorg. Een onderdeel hiervan is het in gebruik nemen van een Samsung Galaxy S5 door politieagenten.

71 Dit met uitzondering van de twee diensten bij het grensteam. Daar werd de meldkamer frequent geraadpleegd, mede vanwege het ontbreken van mobiele mogelijkheden.

mobiel informatie op te vragen zijn van invloed op het aantal raadplegingen. Dat is ook wat politieagenten aangeven: het aantal raadplegingen neemt toe (zie ook Smits e.a., 2014). Hoewel wij de toename van het aantal raadplegingen niet hebben onderzocht, zagen wij in vooral de landelijke teams vanaf de achterbank in de auto wel dat de drempel inderdaad laag is.

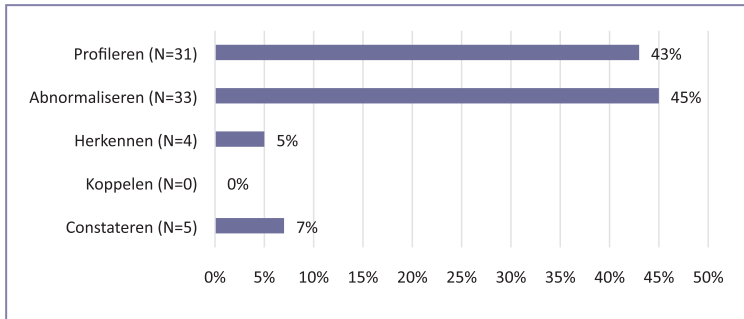
Ik draai een nachtdienst mee met Sinan en Aziz van team Heeksewoud. In een periode van een half uur worden drie voertuigen nagetrokken:

- Om 1.21 uur een witte bedrijfswagen die tegemoetkomt. Ze gaan erachter rijden. ‘Komt een keer voor, algemene mutatie. Het voertuig is gecontroleerd bij een controle.’ Ze keren om.
- Om 1.42 uur een Opel Vectra waar ze achter rijden. ‘Verlaten plaats ongeval en HKS artikel 8 uit 2011.’ Aziz: ‘Niets bijzonders, laten gaan.’
- Om 1.50 uur een Seat Ibiza die een snelweg op gaat. ‘Een 1000. Niets aan de hand.’ En tegen mij: ‘In dit soort gevallen is het ook gewoon even natrekken. Omdat het snel kan. Kijken of het wat is.’

De lage drempel wordt verwoord met ‘... omdat het snel kan’. De insteek komt tot uiting in de woorden ‘kijken of het wat is’. Dit soort bevindingen is niet nieuw. In het onderzoek van Stol (1996) uit de jaren negentig kwam al naar voren dat de aanwezigheid van een mobiele terminal in de politieauto in een van de onderzochte teams zorgde voor een heel sterk verschil in informatiegebruik ten opzichte van de teams die via de meldkamer informatie opvroegen. De aanleiding om informatie op te vragen lijkt daarmee soms triviaal te worden (zie ook Stol, 1996), maar bij doorvragen blijkt dat er vaak op de een of andere manier selecties aan de orde zijn (zie ook Van Wakeren, 2016). Die selecties richten zich op het voertuig (‘een wat oudere auto’) of de persoon (‘een beetje een sjacheraar’).

4.4.2 De intensiteit en opbrengsten van proactief informatiegebruik

Politieagenten vroegen in iets meer dan een derde van de gevallen informatie op in de fase voorafgaand aan de beslissing om al dan niet staande te houden (36%). In figuur 4.2 is het opvragen van informatie uitgesplitst naar de verschillende manieren van selecteren.



Figuur 4.2: Informatiegebruik bij de verschillende manieren van selecteren⁷²

Figuur 4.2 laat zien dat het opvragen van informatie zich in ons onderzoek concentreerde op *abnormaliseren* en *profileren*. Dit zijn de manieren van selecteren waarbij er sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, zonder dat dit vermoeden is gekoppeld aan de waarneming van een ‘bekende’ (zoals bij *herkennen*). We hebben ook hier de vijf selectiepatronen teruggebracht tot twee hoofdmanieren van selecteren – te weten: op basis van waargenomen grensoverschrijdend gedrag of informatie, of op basis van een vermoeden van een strafbaar feit – zodat we een significantietoets konden verrichten (chikwadraattoets). Hieruit komt naar voren dat er een significante samenhang is tussen de hoofdmanieren van selecteren en proactief informatiegebruik ($P < 0.001$): indien er werd geselecteerd op basis van een vermoeden van een strafbaar feit werd er significant vaker proactief informatie opgevraagd. In deze gevallen hebben politieagenten nog geen concrete aanleiding om iemand staande te houden en informatie kan een aanleiding zijn. Door middel van informatie proberen politieagenten vast te stellen ‘wat voor vlees zij in de kuip hebben’ (Çankaya, 2012). Kan het een boef zijn?

Een belangrijke bevinding is dat het verschil tussen de teams op het punt van informatiegebruik groot was. In de teams Vlommersdijk (23%) en Prinsenpoort (7%) lag het substantieel lager dan in de teams Heeksewoud (48%) en Widuveld (85%). Dit verschil heeft naar ons idee vooral te maken met het verschil in de wijze van selecteren (zie §4.3.1). In de teams Heeksewoud en Widuveld was het selecteren op basis van een vermoeden van een strafbaar feit veel dominanter dan in de teams Vlommersdijk en Prinsenpoort. Er spelen vermoede-

72 De totale N betreft alle gevallen waarin er vooraf informatie *kon* worden opgevraagd. Dit kan alleen als er sprake is van een kenteken als aangrijpingspunt, dan wel van een persoon die bekend is.

delijk meer factoren een rol, zoals de eenvoud van het opvragen van informatie via de Samsung ten opzichte van de BlackBerry of in sommige gevallen via de meldkamer of een districtskanaal (bij het ontbreken van een mobiele mogelijkheid). Ook kan hebben meegespeeld dat er in de teams Heeksewoud en Widuveld meer nachtdiensten zijn meegedraaid. Sommige politieagenten gaven aan dat zij 's nachts meer voertuigen natrekken, omdat er minder auto's op straat zijn en de kans op een 'hit' groter zou zijn. Onze observaties geven overigens niet zomaar aanleiding om met deze stelling mee te gaan.⁷³

Een relevante vraag is wat het informatiegebruik de politieagenten heeft opgeleverd. In 40% van de gevallen leidde het proactief opvragen van informatie tot een opbrengst. Als we alleen kijken naar een vermoeden van een strafbaar feit op basis van *abnormaliseren* en *profileren* (dit zijn namelijk situaties waarin personen niet als 'bekenden' zijn gedefinieerd), dan is dit percentage 42% (N=27).⁷⁴ Dit percentage is *relatief laag* vergeleken met de indruk die een deel van de politieagenten heeft.⁷⁵ Een deel van de politieagenten met wie wij meegingen, is er namelijk (in algemene zin) van overtuigd dat er met vrijwel iedere auto die men natrekt wel 'iets' is. Dat is niet wat uit ons onderzoek blijkt. Van de 27 gevallen bestaat de opbrengst in 19 gevallen uit antecedenten (70%), in 6 gevallen uit alleen een algemene mutatie of aandachtsvestiging (22%) en in 2 gevallen uit een signalering in PAPOS of OPS (8%).

Om vast te kunnen stellen 'wat voor vlees zij in de kuip hebben', moeten politieagenten de opbrengsten van proactief informatiegebruik interpreteren. In het kader van antecedenten is het in de eerste plaats van belang om een opmerking te maken over de wijze waarop politieagenten dit begrip definiëren. Politieagenten spreken over een burger met antecedenten als deze voorkomt in HKS. Een burger komt voor in HKS als er tegen hem of haar voor een strafbaar feit een proces-verbaal is opgemaakt (verdachte). Dit is dus *een ruimere definitie* dan de gangbare definitie, te weten: een strafbaar feit waarvoor iemand is veroordeeld (dader).

Wanneer politieagenten een voertuig natrekken en ontdekken dat de tenaam-

73 Van Wakeren (2016) komt op basis van onderzoek naar ruim 400 geregistreerde (en door hem geselecteerde) stops in Amsterdam tot de conclusie dat ongeveer een kwart tijdens de nachtdienst plaatsvindt.

74 Uit een onderzoek in Denemarken komt naar voren dat er in de helft van de gevallen waarin politieagenten de identiteit van een burger controleren ook sprake is van een crimineel verleden (Holmberg, 2003). Deze invalshoek is niet volledig vergelijkbaar met die in ons onderzoek, maar geeft niettemin een indruk.

75 Sommige politieagenten zijn minder overtuigd van het eigen inschattingsvermogen om te bepalen 'of er wat mee is'. Zo zei iemand nadat hij drie voertuigen op rij had nagetrokken, wat resulteerde in drie tenaamgestelden met (veel) antecedenten: 'Het is ook toeval hoor. Soms trek je van alles na en levert het niets op.'

gestelde antecedenten heeft, dan spelen drie aspecten bij de interpretatie van de ernst of relevantie een rol: het type antecedenten, de hoeveelheid antecedenten en de actualiteit van de antecedenten. Bij het type antecedenten gaat het over de strafbare feiten waarvan iemand verdachte is geweest. Politieagenten krijgen op hun mobiele telefoon of het scherm in de politieauto de strafbare feiten te zien (dan wel krijgen deze door via de portofoon). Dit in de vorm van artikelen uit het Wetboek van Strafrecht. Deze artikelen gebruiken zij ook regelmatig in de onderlinge communicatie. Een '310' is bijvoorbeeld diefstal, een '400' staat voor drugshandel enzovoort. In de onderlinge communicatie worden ook meer algemene benamingen gebruikt, zoals 'opium', 'diefstal', 'geweld' enzovoort. Het ene antecedent is het andere niet. Politieagenten gebruiken de informatie over antecedenten om te bepalen of ze met een echte boef of echte boeven te maken hebben. Drugshandel, overvallen, woninginbraken, geweldpleging, wapenbezit: het zijn voorbeelden van de soort antecedenten dat veel politieagenten 'interessant' vinden. Bij wat als 'interessant' wordt gedefinieerd, spelen het werkgebied en eventuele taakaccenten overigens ook een rol. In het team in meer landelijk gebied werd een artikel 8 (rijden onder invloed) bijvoorbeeld een stuk interessanter gevonden dan in de teams in de steden. Het verband met taakaccenten ligt voor de hand: een taakaccent geeft vaak al iets prijs over de interesse van een politieagent. Politieagenten vinden antecedenten die betrekking hebben op hun taakaccent vaak per definitie 'interessant'.

Naast het type antecedent is het aantal antecedenten van belang. Dit ligt voor de hand: iemand die één keer is aangehouden voor diefstal is in de ogen van politieagenten minder 'interessant' dan een burger die al verschillende keren is aangehouden en/of veroordeeld voor diefstal en/of andere strafbare feiten. Tijdens een van de diensten in team Heeksewoud stonden twee politieagenten het verkeer te regelen bij een caravan die op een provinciale weg was gestrand met een lekke band. Een van de politieagenten had tijdens het verkeer regelen een kenteken genoteerd van een 'verdacht autootje'. Een Volkswagen Passat met twee 'gastjes'. Toen hij later het kenteken natrok, kwam hij tot de ontdekking dat de tenaamgestelde een 'hele rij antecedenten' had op het gebied van diefstal en opium. De politieagent merkte hierover op: 'Wat had ik die graag willen controleren.' Het onderstreept de wens om boeven te vangen (zie §4.1; zie ook Van Wakeren, 2016). Het liefst 'echte' boeven.

Een derde aspect bij het interpreteren van antecedenten is de actualiteit van antecedenten. Als de antecedenten recent zijn, dan vinden politieagenten dit 'interessanter' dan wanneer de antecedenten van jaren geleden zijn. Recente antecedenten vergroten naar hun idee de kans dat een burger zich op dit

moment bezighoudt met het plegen van strafbare feiten, dan wel recent strafbare feiten heeft gepleegd. Vooral in het geval van drugs en wapens zijn recente antecedenten interessant, omdat het bezit van drugs en wapens voortdurende delicten zijn. Daar kun je als politieagent dus nog weleens ‘tegenaan lopen’. De combinatie van de drie voorgaande aspecten – het type, de omvang en de actualiteit van antecedenten – leidt tot een voor de hand liggende conclusie: veel politieagenten worden ‘warm’ als het natrekken van een kenteken leidt tot een rij actuele antecedenten van relatief zware delicten. Er is in hun ogen dan een substantiële kans om een boef te vangen.

Naast antecedenten kunnen ook algemene mutaties of aandachtsvestigingen een rol spelen bij de definitie of (een burger in) een voertuig ‘interessant’ is. Een algemene mutatie is in BVH een restcategorie waar politieagenten gebruik van maken als ze iets willen muteren en dat niet ergens anders kunnen onderbrengen (zie ook Çankaya, 2012). Een voorbeeld hiervan is een voertuig waarin in het verleden een bijrijder is gezien die de politie graag in de gaten wil houden. Wanneer het kenteken van dat voertuig wordt ingevoerd, komt deze mutatie naar voren.

Ik draai een dienst mee met Mark en Simone van team Widuveld. Rond 23.30 uur rijdt er in een woonwijk een kleine jeep voor hen. Simone tegen Mark: ‘Wil je even een kenteken doen? Hier voor ons. Twee gasten erin.’ Mark trekt het kenteken na met behulp van zijn mobiele telefoon. Er komt een mutatie naar voren waarin staat dat een ‘bekende’ in dit voertuig als bijrijder is gezien. Het gaat om iemand met een rijk crimineel verleden, zo geeft Simone aan. Een ‘pleuriskop’. ‘Die gaan we even aan de kant zetten’, aldus Simone. ‘Als hij er zelf in zit, kan hij er vandoor gaan.’ De ‘bekende’ – een blanke jongeman – blijkt inderdaad als bijrijder in de auto te zitten. De bestuurder is niet degene op wie de auto te naam gesteld is. De bestuurder beschikt ook over een flinke rij antecedenten. De antwoorden die de jongens geven op de vragen van Mark en Simone doen hen vermoeden dat de jongens ‘op pad zijn’. Tegen de meldkamer: ‘voertuig gecontroleerd, <naam bekende> was erbij. Ze zijn zeker op pad. Mogelijk op zoek naar aanhangers. Goed om te weten voor collega’s.’

Politieagenten maken niet alleen gebruik van informatie over antecedenten, aandachtsvestigingen of signaleringen bij hun interpretatie of een bestuurder ‘interessant’ is. Ook de plaats waar een voertuig is tenaamgesteld, is voor politieagenten geregeld van belang. Deze informatie wordt (onder andere) gebruikt om te bepalen of iemand *out of place* is. Deze manier van *out of placeness* verschilt

van wat we eerder hebben behandeld onder de noemer van *abnormaliseren* (zie §4.3.5). Bij *abnormaliseren* gaat het namelijk over welke categorie burgers waar thuishoort. De definitie van out of placeness hoort in dat geval thuis bij de initiële selectie die zonder gebruik van informatie plaatsvindt. In het kader van de hier bedoelde definitie van out of placeness volgt deze op een initiële selectie en wordt informatie over de plaats van tenaamstelling gebruikt.

Ik draai een avonddienst mee met Erik en Tim van team Widuveld. Rond 15.00 uur zien ze voor zich een Opel Vectra rijden. Het voertuig wordt door Tim nagetrokken. Ik vraag waarom. ‘Oude bak. Er is ook iemand die we moeten hebben in een Vectra. Ik check ze de laatste tijd veel.’ Uit de systemen komt naar voren dat de tenaamgestelde uit een nabije stad komt (op zo’n 30 kilometer afstand). Tim: ‘Ik dacht als eerste: wat doe je hier?’ Ik: ‘Waarom, het is toch in de buurt?’ Tim: ‘Ja, goede vraag. Waarom denk ik dat? 80% is Widuveld.’

De zin ‘wat doe je hier?’ is de kern van de redenering van politieagenten. Hoewel er allerlei verklaringen kunnen zijn voor de aanwezigheid van burgers uit andere plaatsen, vragen zij zich soms af wat iemand uit een andere plaats in hun werkgebied komt doen. Politieagenten beseffen dat zij hierbij meer argwaan hebben dan de gemiddelde burger. ‘Anderen zeggen “goh, die auto komt uit Gouda. Die mag daar toch rijden?” Wij denken: vreemd dat je uit Gouda komt om hier een woonwijk te bekijken.’ Dit citaat wijst op een belangrijk punt: de ene plaats is de andere plaats niet. Politieagenten slaan vooral aan op plaatsen die zij associëren met bepaalde vormen van criminaliteit. Deze associaties zijn mede gebaseerd op kennis over de plegers van bepaalde delicten (zie ook §4.3.6). In team Widuveld werden bestuurders uit Gouda, in het bijzonder Marokkaans-Nederlandse jongemannen, geassocieerd met drugshandel en woninginbraken.

Een andere informatieopbrengst die we niet hebben gekwantificeerd, heeft betrekking op het eigenaarschap van een voertuig (zie ook §4.3.6). Politieagenten vinden huur- en leaseauto’s ‘interessant’. De reden hiervoor is dat men, op basis van ervaringskennis en informatie uit opsporingsonderzoeken, veronderstelt dat criminelen gebruikmaken van huur- en leaseauto’s om zodoende hun onzichtbaarheid voor de overheid te vergroten en hun identiteit af te schermen (zie ook Çankaya, 2012). Als politieagenten een kenteken van een huur- of leaseauto natrekken, komen zij namelijk niet uit bij de persoonsgegevens van de bestuurder. Het voertuig staat immers geregistreerd op naam van het verhuur- of leasebedrijf. Bepaalde bedrijven staan bij politieagenten bekend

als ‘dubieus’ (zie ook Van Wakeren, 2016). Dit zijn bedrijven die worden geassocieerd met het verhuren of leasen van auto’s aan criminelen. Volgens politieagenten zijn dit veelal kleinere, regionale of lokale bedrijven, omdat deze minder professioneel te werk gaan (o.a. met het vaststellen van de identiteit van de huurder en het aannemen van contante betalingen). Daarnaast speelt de combinatie met het type bestuurder naar onze indruk een grote rol (zie §4.3.6). Vooral in team Widuveld werd dit zichtbaar. Politieagenten waren alert op Marokkaans-Nederlandse jongemannen in huur- of leaseauto’s. Een politieagent daarover: ‘Het gaat om de combinatie. Twee Marokkaantjes in een huurauto van <naam lokaal bedrijf>. Met alle respect, maar dat klopt niet.’

4.5 Intervenieren: ongevraagde bemoeienis met burgers

In de twee voorgaande paragrafen hebben we aandacht besteed aan het selectieproces van politieagenten als zij naar het straatbeeld kijken en aan het (proactieve) gebruik van informatie naar aanleiding van dit selectieproces. Dit zijn essentiële onderdelen van het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk. De daadwerkelijke beslissing om op eigen initiatief te intervenieren in het leven van burgers is dan nog niet genomen. Deze interventiebeslissing staat in deze paragraaf centraal.

4.5.1 De interventiebeslissing vanuit een kwantitatief perspectief

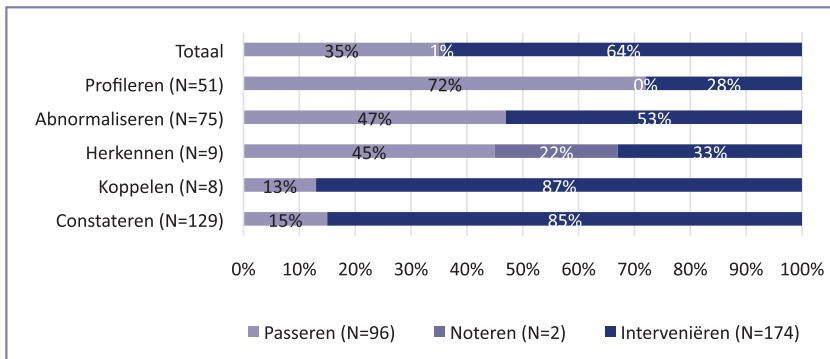
In het kader van de interventiebeslissing maken wij onderscheid tussen drie opties (zie ook Stol, 1996; Landman, 2015):

- 1 De eerste optie is passeren. Dit wil zeggen dat een selectie, al dan niet in combinatie met proactief informatiegebruik, niet leidt tot een zichtbare vorm van optreden door politieagenten. Het is een vorm van ‘niet-optreden’.
- 2 De tweede optie is noteren. Noteren wil zeggen dat de selectie op de een of andere manier wordt vastgelegd door politieagenten zonder dat men intervineert.⁷⁶ Dit doet men vanuit de verwachting dat de vastgelegde informatie op een later moment meerwaarde kan hebben.
- 3 De derde optie is intervenieren. De activiteiten waarin burgers zijn betrokken, worden dan onderbroken doordat een politieagent verbaal of non-verbaal contact maakt. De toevoeging non-verbaal betekent dat wij bijvoor-

⁷⁶ Van deze optie is sprake als een politieagent heeft geëxpliciteerd dat hij/zij een selectie/waarneming gaat vastleggen.

beeld situaties waarin een politieagent iemand sommeert om van een invalidenparkeerplaats weg te gaan ook rekenen tot interveniëren.

In figuur 4.3 wordt – aan de hand van het onderscheid tussen de vijf selectiepatronen – weergegeven in welke mate de zojuist genoemde opties zich in ons onderzoek hebben voorgedaan.



Figuur 4.3: Proactief politieoptreden

De figuur maakt onder andere duidelijk dat politieagenten in ongeveer twee derde van de geselecteerde situaties hebben geïntervenieerd (64%). Deze interventies bestonden voor het overgrote deel (94%) uit het staande houden van burgers. Veelal in auto's, ook wel *aan de kant zetten* genoemd. Het staande houden van burgers wil zeggen: het even doen stilstaan van een burger, vaak met behulp van een stopbevel, en tijdelijk beperken van de vrijheid van een burger, wat door de burger moet worden geaccepteerd (Doomen, 1996). Het staande houden van burgers moet worden onderscheiden van aan de ene kant het enkel aanspreken van burgers op straat (zonder bijvoorbeeld controle van identiteitsbewijs) en aan de andere kant het aanhouden van burgers. Het onderscheid tussen het staande houden en aanhouden van burgers is van belang, omdat in de mediaberichtgeving over etnisch profileren geregeld onterecht het begrip 'aanhouding' wordt gebruikt.⁷⁷

Aangezien de interventiebeslissing de centrale beslissing is bij proactief politieoptreden hebben we een analyse uitgevoerd om erachter te komen welke variabelen – voor zover opgenomen in ons databestand – significant samenhangen met de interventiebeslissing.⁷⁸ In tabel 4.1 worden de uitkomsten weergegeven.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld de berichtgeving over de rapper Typhoon (zie ook §1.2).

Tabel 4.1: Factoren die samenhangen met de interventiebeslissing (chikwadraattoets)⁷⁹

Factoren	P-waarde
Team	0,000
Type dienst (noodhulp, surveillance enzovoort)	0,122
Moment van de dienst (ochtend, avond enzovoort)	0,830
Uiterlijk betrokken burgers (NL voorkomen, niet-NL voorkomen)	0,064 ⁸⁰
Manier van selecteren (gedrag/informatie of vermoeden)	0,000
Thema (verkeer, openbare orde)	0,641
Aantreffen van antecedenten/aandachtsvestigingen⁸¹	0,019

Aan de hand van de bovenstaande tabel lichten wij er een aantal bevindingen uit. De eerste bevinding volgt impliciet ook uit figuur 4.3: politieagenten gaan naar aanleiding van waargenomen grensoverschrijdend gedrag/informatie significant vaker over tot interveniëren dan in geval van een vermoeden van een strafbaar feit. Anders gezegd: politieagenten genereren geregeld een vorm van verdenking zonder dat er een interventie volgt (zie ook Meehan & Ponder, 2001; Alpert e.a., 2005). Onze kwalitatieve indrukken ondersteunen deze uitkomst: vooral bij profileren komt het geregeld voor dat politieagenten niets doen met een (initiële) verdenking die zij ten opzichte van een persoon of enkele personen genereren. Wij vermoeden dat de significante samenhang tussen team en interventiebeslissing hier verband mee houdt.⁸² Anders gezegd: het is de manier van selecteren die de beslissing om al dan niet te interveniëren beïnvloedt en doordat de manier van selecteren tussen teams significant verschilt (zie §4.3.1), is er ook sprake van een significante samenhang tussen team en interventiebeslissing.

Een andere *significante samenhang* doet zich voor bij het aantreffen van antecedenten en/of aandachtsvestigingen. Als politieagenten na proactief informatie-

78 Dit hebben we gedaan door per onafhankelijke variabele (zoals team, manier van selecteren enzovoort) een chikwadraattoets uit te voeren. Hierbij hebben we passeren en noteren samengenomen, aangezien politieagenten in beide gevallen niet interveniëren.

79 De dikgedrukte P-waarden duiden op een significante samenhang op basis van een waarde van minimaal 5%. Er is sprake van een sterk significante samenhang wanneer de P-waarde kleiner is dan 1%.

80 Bij de Fisher's exact test is er sprake van een one-sided samenhang ($P < 0.044$), wat duidt op enige significante samenhang (bij niet-NL uitziende burgers wordt significant vaker geïntervenieerd dan bij NL uitziende burgers). Bij deze toets hoeft er echter aan minder voorwaarden te worden voldaan dan bij de chikwadraattoets die wij voor dit onderzoek in alle andere analyses hebben gebruikt.

81 Bij signaleringen is er sprake van $N=2$. Deze is niet meegenomen in de toets.

82 Wij hebben geen multivariate analyse uitgevoerd.

gebruik antecedenten of een aandachtsvestiging aantreffen, dan gaan zij vaker over tot een interventie dan wanneer zij deze niet aantreffen. Onze kwalitatieve indrukken ondersteunen deze uitkomst. In gesprekken naar aanleiding van hun optreden gaven politieagenten aan dat informatie veel invloed heeft op hun beslissing om al dan niet te interveniëren (zie ook Van Wakeren, 2016). Dit bleek ook uit onze observaties: wanneer een tenaamgestelde geen antecedenten en/of aandachtsvestigingen op zijn⁸³ naam had staan, lieten de betrokken politieagenten een geselecteerde situatie geregeld – maar zeker niet altijd – passeren. Het aantreffen van antecedenten en/of een aandachtsvestiging is overigens geen garantie dat politieagenten wel interveniëren. We hebben geregeld meegeemaakt dat politieagenten geselecteerde situaties lieten passeren, ondanks het aantreffen van antecedenten.

Ik draai een dienst mee met Bart en Erwin van team Prinsenpoort. We fietsen naar de markt, want daar vinden veel diefstallen plaats, weet Bart. Bart zegt tegen aspirant Erwin: 'We gaan letten op stilstaande auto's met een gast erin: type Bulgaar.' Tegen mij voegt hij toe: 'Meestal zitten ze in een stationcar of een busje. De man wacht vaak in de auto op de buit en vrouw en kinderen gaan op de markt zakkenrollen.' Als hij even later vlak bij de markt een getinte vrouw in een auto ziet, is dat voor hem reden het kenteken na te trekken. 'Ze keek zo zenuwachtig om zich heen, en waarom zit ze in een stilstaande auto?' De bevraging levert een tenaamgestelde met een Hindoestaanse naam op. Bart: 'Ze komt niet voor zakkenrollen voor, wel – ja, ik wou het al zeggen – voor artikel 8. Maar als de tenaamgestelde niet voorkomt voor zakkenrollen, niet interveniëren.'

In bovenstaand praktijkvoorbeeld is wat als relevant wordt gezien heel specifiek: men gaat pas interveniëren als er uit de systemen iets naar voren komt wat verband houdt met een actueel vermoeden van een strafbaar feit. Deze specifieke definiëring van de relevantie van antecedenten was zeker niet maatgevend in onze observaties.⁸⁴ Vaak zijn relatief recente antecedenten voor enigszins 'serieuze' delicten voldoende om tot een interventie over te gaan (zie ook §4.4.2). Aan de andere kant van het spectrum – dit wil zeggen: de meeste 'lichte' weging van opbrengsten van proactief informatiegebruik in het kader van de interventiebeslissing – bevindt zich een aandachtsvestiging van verdacht gedrag,

83 We laten 'haar' hier bewust weg, omdat er nauwelijks vrouwelijke bestuurders worden nagetrokken.

84 Zie ook §6.2 waarin we ingaan op stijlen van politieagenten in proactief politieoptreden.

die in een eerder stadium door politieagenten is vastgelegd in het informatie-systeem (BVH). Ook een dergelijke opbrengst van proactief informatiegebruik kan aanleiding zijn om tot interveniëren over te gaan. Dit hebben we in het veldwerk een enkele keer meegemaakt.

Ik draai een dienst mee met Sinan en Aziz van team Heeksewoud. Rond 0.20 uur rijdt er een bedrijfsauto voor hen, een zogenaamd ‘combootje’. ‘Altijd interessant’, volgens Aziz. Ze trekken het voertuig na met de mobiele telefoon. Er verschijnt een aandachtsvestiging van een verdachte situatie uit 2012. De tenaamgestelde komt uit Widuveld. Aziz: ‘Een combo uit Widuveld op weg naar Groenbroek,⁸⁵ dat is toch verdacht of niet?’ Hij kijkt naar mij. Ik: ‘Dat weet ik niet, ik ben niet van de politie.’ Aziz: ‘Gevoelsmatig is het wel verdacht.’ Ze gaan de aandachtsvestiging verder na. Het bleek destijds niets te zijn. Ze zetten de auto wel aan de kant. In het nagesprek vraag ik waarom de bestuurder aan de kant is gezet. Aziz antwoordt: ‘Aandachtsvestiging voor een verdachte situatie.’

In het kader van het ontbreken van significante samenhang is het van belang om stil te staan bij de uiterlijke verschijning van burgers die zijn geselecteerd: een Nederlands of niet-Nederlands (vaak niet-westers) voorkomen. Het ontbreken van een significante samenhang tussen de uiterlijke verschijning en de interventiebeslissing wil zeggen dat politieagenten in geselecteerde situaties met burgers met een niet-Nederlands voorkomen niet significant vaker overgaan tot een interventie dan bij geselecteerde situaties met burgers met een Nederlands voorkomen. Deze samenhang doet zich ook niet voor wanneer we alleen kijken naar de situaties waarin er een vermoeden is van een strafbaar feit. Bij deze bevinding moet een essentiële opmerking worden gemaakt: het gaat hier om de verhouding tussen de populatie die door politieagenten is geselecteerd (zie §4.3.1) en de populatie waarop is geïntervenieerd (zie figuur 4.3). In beide populaties is het aandeel burgers met een niet-Nederlands voorkomen rond de 60%. Deze bevinding – te weten: dat van de geselecteerde burgers de burgers met een niet-Nederlands voorkomen niet significant vaker worden staande gehouden – zegt niets over de eventuele disproportionele aanwezigheid van burgers met een niet-Nederlands voorkomen in de populatie die wordt staande gehouden, zoals wordt bedoeld in een deel van de definities van etnisch profileren (zie §4.5.3).

85 De plaatsnaam is een pseudoniem.

4.5.2 De interventiebeslissing vanuit een kwalitatief perspectief

Naast de kwantitatieve analyse is de kwalitatieve analyse van belang.⁸⁶ Op basis van de observaties en (informele) gesprekken met politieagenten kunnen we een aantal aanvullende opmerkingen maken over de overwegingen van politieagenten die bij de interventiebeslissing een rol lijken te spelen. De nadruk ligt hierbij in eerste aanleg op staandehoudingen op basis van een vermoeden van een strafbaar feit, die wij in deze studie definiëren als *proactieve controles*. Vervolgens gaan we ook explicieter in op het selectiepatroon dat het meest leidt tot interventies: *constateren*.

We beginnen bij de overwegingen om iemand *wel* staande te houden. De hierboven behandelde praktijkvoorbeelden vertellen impliciet al een deel van het verhaal: politieagenten verschillen in de mate waarin zij bepaalde situaties als voldoende verdacht definiëren om tot een staandehouding over te gaan (zie ook §6.2). Politieagenten spreken in het kader van de overweging om – bij een vermoeden van een strafbaar feit – al dan niet over te gaan tot een staandehouding veelal over *opplussen*. Hiermee verwijzen zij (in dit geval) naar de optelsom van indicaties die maakt dat ze juist wel of niet interveniëren in het leven van burgers. De hiervoor aangestipte verschillen tussen politieagenten impliceren dat politieagenten verschillen in de mate waarin ze van mening zijn dat er voldoende ‘plusjes’ zijn om iemand staande te houden.

Ik draai een dienst mee met René en Nick van team Widuveld. We zijn naar aanleiding van enkele staandehoudingen in gesprek over het ‘aan de kant zetten’. Nick: ‘Als er reden is om iemand te controleren, waarom zou je het dan niet doen? Je ziet wel waar het schip strandt.’ René: ‘Ja, maar je kunt niet zomaar iedereen aan de kant zetten. Je moet wel iets hebben.’ Ik geef aan dat ik heb gemerkt dat er ook collega’s van hen zijn die burgers ‘gewoon’ aan de kant zetten onder het mom van een verkeerscontrole. René: ‘Dat kun je wel doen, maar als je iets vindt, dan wordt het verderop lastig. Is een grijs gebied.’⁸⁷

86 Wellicht ten overvloede: de kwalitatieve analyse is in §4.5.1 vervlochten met de kwantitatieve analyse voor wat betreft de factoren die uit de kwantitatieve analyse naar voren zijn gekomen.

87 Ook hier is het van belang om op de manier van redeneren/denken te wijzen: de bedenking die de politieagent inbrengt heeft te maken met het strafrechtelijke vervolg indien een proactieve controle leidt tot de ontdekking van een strafbaar feit. In de redenering heeft de impact op burgers geen plek (zie ook §5.2.3).

Zoals al eerder is vermeld, wordt de aanwezigheid van een (recent) crimineel verleden bij de tenaamgestelde door veel politieagenten als een belangrijk ‘plusje’ beschouwd. In de gesprekken over het al dan niet staande houden van burgers gaven verschillende politieagenten (vooral in de teams Heeksewoud en Widuveld) aan dat men, in geval van het ontbreken van een opbrengst naar aanleiding van proactief informatiegebruik, alleen bestuurders aan de kant zet als men toch denkt dat er iets niet klopt. De term ‘intuïtie’ valt dan vaak (zie ook §4.3.7). Bij de beschrijving van de werking van *abnormaliseren* en *profilieren* zijn er vele aspecten behandeld die kunnen maken dat politieagenten het (onderbuik)gevoel hebben en houden dat er iets niet klopt: de reactie van burgers op de aanwezigheid van de politie, *out of placeness* van burgers, de kenmerken van de persoon, de kenmerken van het voertuig en vooral de combinaties tussen al deze indicatoren.

In geval van bestuurders van auto’s houden politieagenten ook voor ogen dat de bestuurder van een auto niet de tenaamgestelde hoeft te zijn (zie ook §4.4.1).⁸⁸ Dit punt relateert het ‘plusje’ van de informatie die is gerelateerd aan de tenaamgestelde en maakt dat politieagenten op basis van andere indicatoren kunnen overgaan tot een staandehouding, ook al is er geen informatieopbrengst die daar aanleiding voor geeft.⁸⁹ De zin ‘ik wil weten wat er in zit’ werd in dit verband door sommige politieagenten gebruikt. Deze zin maakt duidelijk dat de kenmerken van de persoon dan een belangrijk ‘plusje’ vormen.

De invloed van het combineren van indicaties en het proactief gebruik van informatie neemt niet weg dat de interventiebeslissing soms ook verband lijkt te houden met hele andere factoren. Vooral in team Heeksewoud kregen wij de indruk dat het aan de kant zetten van auto’s – want dat was daar de dominante manier van proactief politietoetreden – een manier was om een invulling te geven aan politiewerk bij een gebrek aan meldingen en andere activiteiten of opdrachten. Dit deed zich vooral voor tijdens de doordeweekse nachtdiensten. Het aan de kant zetten van auto’s is dan (ook) een manier om de tijd te doden. Deze praktijk is de andere kant van de medaille van actieve politieagenten die graag boeven willen vangen: zij blijven op straat actief, ook al is er ogenschijnlijk weinig reden voor veel politieke activiteit. Fassin (2013: 79) merkt hierover op ‘... being inactive in an all-action profession – or at least a profession others see as such – is

88 Çankaya (2012) wijst erop dat een incongruentie tussen het uiterlijk van de bestuurder en de gegevens van de tenaamgestelde (zoals sekse en leeftijd) ook een ‘plusje’ in de besluitvorming kan zijn (zie ook Van Wakeren, 2016). Dit hebben wij niet meegeemaakt.

89 Het omgekeerde hebben we niet meegemaakt: bij een tenaamgestelde die veel recente en ‘serieuze’ antecedenten heeft, zal men niet zeggen: misschien zit er iemand anders in. Ook dat past in de eenzijdigheid in het denken en redeneren.

complicated'. De drempel om over te gaan tot proactief politieoptreden lijkt in omstandigheden van enige verveling te worden verlaagd ten gunste van activiteit en de kans op echt politiewerk: boeven vangen. Een politieagent uit team Widuveld merkte hierover op. 'Daar (in team Heeksewoud, WL) moet je ook wel echt op zoek naar werk. Dan zet je iedereen aan de kant.'

Naast de vraag 'wat maakt dat politieagenten interveniëren naar aanleiding van een geselecteerde situatie?', is ook de vraag 'wat maakt dat politieagenten een geselecteerde situatie laten passeren?' van belang. Uit de kwantitatieve analyse komt het proactief informatiegebruik naar voren als belangrijke factor. Op basis van de kwalitatieve analyse hebben wij de indruk gekregen dat er ook allerlei andere, meer praktische, factoren of omstandigheden een (meer of minder belangrijke) rol spelen. We noemen de typen situaties die wij met enige regelmaat zijn tegengekomen.

Een eerste type situatie heeft te maken met het gegeven dat een deel van het door ons geobserveerde proactieve politiewerk werd uitgevoerd door politieagenten die op dat moment ook beschikbaar waren voor meldingen. Het gebeurde dus weleens dat politieagenten net een kenteken hadden nagetrokken en vervolgens een melding kregen. Dan gaf men veelal geen vervolg aan het proactieve politiewerk, ook niet wanneer het informatiegebruik wel tot iets interessants leidde.

Ik draai een avonddienst mee met Erik en Tim van team Widuveld. Rond 15.30 uur zien ze aan de overkant van een kruispunt (waar ze voor het stoplicht staan te wachten) een matte BMW 5 staan met een lichtgetinte jongen erin. Tim trekt het kenteken na. Ik vraag waarom. Tim: 'Combinatie: jong gastje, dikke auto.' De tenaamgestelde blijkt een stuk of 25 voertuigen op zijn naam te hebben staan. Beide heren in koor: 'Een katvanger.'⁹⁰ Op dat moment komt een melding binnen. Ze balen ervan. 'Shit, we willen er eigenlijk nu achteraan.'

Een tweede type situatie heeft betrekking op een voertuig en een eventuele bestuurder die politieagenten selecteren, maar vervolgens uit het oog verliezen. Dit kan zich in verschillende omstandigheden voordoen. De meest voorkomende situatie is dat politieagenten een voertuig selecteren dat hen tegemoet komt rijden, het kenteken natrekken, besluiten dat het interessant genoeg is om te interveniëren, omkeren en het voertuig kwijtraken. Doordat men veelal blijft

90 Een katvanger is iemand die criminele activiteiten faciliteert door in naam eigenaar of houder te zijn van een voertuig met als doel om de werkelijke eigenaar of houder buiten bereik van de autoriteiten, waaronder de politie, te houden.

doorrijden tijdens het natrekken van het kenteken wordt de afstand naar het betreffende voertuig steeds groter. Het kwijtraken van het voertuig gebeurt ook weleens als politieagenten achter het voertuig rijden. Dan is er vaak sprake van enige afstand en van tussenliggende (langzaam rijdende) auto's die maken dat de afstand niet zo gemakkelijk door de politieagenten kan worden overbrugd.

Een derde type situatie is van een andere orde. Politieagenten selecteren soms iets waar zij niets mee doen, omdat zij geen werk willen opdoen. In ons veldwerk kwam dit type situatie vooral uit verhalen naar voren. Zo vertelde een jonge politieagent van team Heeksewoud tegen zijn collega: 'Afgelopen dienst heb ik weer wat meegemaakt. Ik zal geen namen noemen.' Wat volgde was een verhaal over een situatie tijdens de afgelopen dienst: de politieagent reed met een collega achter een voertuig dat, na proactief informatiegebruik, onverzekerd bleek te zijn. De jonge politieagent wees zijn collega hierop en die antwoordde met: 'Dat zal wel in orde zijn.' De jonge politieagent wees zijn collega er nog een keer op, maar die had er geen interesse in. Veel van dit soort signalen hebben we niet gekregen. Aan het einde van de dienst is het gebruikelijker dat politieagenten niet meer zo enthousiast worden van geselecteerde situaties die 'interessant' zijn. Daarom zei een politieagent aan het einde van een dienst waarin men veel proactief had opgetreden, het volgende: 'Ik doe nu mijn ogen dicht, ik wil naar huis.' Deze zin impliceert overigens dat de betreffende politieagent een 'interessante' situatie niet zo snel zal laten lopen. Juist daarom wil hij een dergelijke situatie niet zien en selecteren. Naar onze indruk staat deze politieagent daarin niet alleen. Als er een boef kan worden gevangen, werkt het overgrote deel van de politieagenten (veelal) graag door nadat de dienst is afgelopen.

4.5.3 De interventiebeslissing beschouwd vanuit etnisch profileren

In een (groot) deel van de wetenschappelijke definities van etnisch profileren is opgenomen dat er sprake is van etnisch profileren als burgers disproportioneel vaak staande worden gehouden op grond van hun zichtbare etnische achtergrond of huidskleur, zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat (zie §1.3). Of er sprake is van etnisch profileren moet in het kader van deze definitie worden vastgesteld door eerst te kijken naar de disproportionaliteit, om vervolgens te beoordelen of er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor die disproportionaliteit (zie Bovenkerk, 2014). Dit impliceert dat etnisch profileren, in het kader van deze definitie, niet in individuele gevallen is vast te stellen. Etnisch profileren is alleen in individuele geval-

len vast te stellen als het element van disproportionaliteit geen onderdeel is van de definitie. Het gaat dan uitsluitend om het gebruik van etniciteit in de beslissing om tot een staandehouding over te gaan, zonder dat hier een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat.

In deze studie onderzoeken wij etnisch profileren, zoals eerder aangegeven (zie §1.3), ‘gelaagd’. In §4.3 is geconstateerd dat etniciteit door politieagenten wordt gebruikt in het selectieproces en bij de oordeelvorming, al spelen ook heel veel andere factoren of indicatoren in dit selectieproces een rol. In deze paragraaf gaan we – voor wat betreft de onderzochte werkgebieden – in op de vraag of er sprake is van disproportionaliteit en, indien dit het geval is, in welke mate hier een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat. Hierbij is voorzichtigheid geboden, mede omdat het aantal geobserveerde situaties (de N) laag is, zeker in vergelijking met de omvangrijke datasets die in bijvoorbeeld de Angelsaksische landen zijn gebruikt om etnisch profileren vast te stellen (en ook die vaststellingen zijn niet probleemloos).⁹¹

Alvorens in te gaan op de twee centrale elementen – disproportionaliteit en de (eventuele) rechtvaardiging daarvoor – is het van belang op te merken dat wij ons richten op de interventies die hebben plaatsgevonden op basis van enig vermoeden van een strafbaar feit (N=57) en dus niet op alle interventies (N=174). De reden hiervoor is dat het overgrote deel van de interventies (N=117) heeft plaatsgevonden op basis van waargenomen grensoverschrijdend gedrag (*constateren*) of aangedragen informatie dat er iets met een voertuig of burger aan de hand is (signalement of kenteken) (*koppelen*). De objectieve en redelijke rechtvaardiging voor deze interventies is onlosmakelijk verbonden met het karakter van het selectiemechanisme. Over beide selectiemechanismen is een opmerking op zijn plaats.

Voor de *constatering*en geldt dat de vraag aan de orde is of de staandehoudingen naar aanleiding van kleine verkeersovertredingen door politieagenten zijn gebruikt om opsporingsactiviteiten te verrichten (*pretext stop*). Indien een dergelijke overtreiding niet de werkelijke aanleiding was,⁹² maar werd gebruikt als toelichting aan burgers, is deze door ons niet als een constatering gecategoriseerd, maar als een situatie met het karakter van *abnormaliseren* of *profilieren*. Dit is overigens nauwelijks voorgekomen (zie §5.1.1). Politieagenten zijn in de regel ook van mening dat ze geen verkeersovertreding nodig hebben om iemand aan de kant te zetten. Dat kan ook ‘gewoon’ in het kader van een algemene verkeerscontrole, dus zonder dat een kleine verkeersovertreding de aanleiding vormt.

91 Deze datasets zijn veelal gebaseerd op registraties van de politie door middel van zogenaamde stopformulieren (zie ook §7.2).

92 En dit door ons was waar te nemen.

Voor de koppelingen geldt dat politieagenten hierbij fouten kunnen maken, wat impliceert dat zij iemand staande houden die achteraf niet aan het signalement voldoet (dan wel het blijkt een ander kenteken te zijn).⁹³ Deze fouten doen echter niets af aan het feit dat de staandehouding is gebaseerd op de veronderstelling dat er met een burger of voertuig iets aan de hand is dat om bemoeienis van de politie vraagt. Daarin is de rechtvaardiging gelegen.

Het eerste deel van de vraag naar etnisch profileren gaat over de *disproportionaliteit*. Op basis van deze studie kunnen we hierover twee uitspraken doen. De eerste uitspraak is dat in 56% van de situaties waarin politieagenten op basis van een vermoeden van een strafbaar feit hebben geïntervenieerd (N=57) een of meer burgers zijn betrokken die een niet-Nederlands voorkomen hebben.⁹⁴ Dit zijn vrijwel allemaal burgers met een lichtgetinte of donkere huidskleur, al betreft het in een enkel geval ook een Oost-Europeaan. De tweede uitspraak is dat het gemiddelde percentage niet-westerse allochtonen in de werkgebieden waar deze staandehoudingen hebben plaatsgevonden ongeveer 23% is (zie ook §3.2).⁹⁵ Inclusief westerse allochtonen is dit ongeveer 34%. Op de variabelen is er sprake van een behoorlijke variatie tussen de vier onderzochte basisteams. Dit verschil doet zich vooral voor tussen de twee Randstedelijke teams en de twee meer landelijke teams. In de Randstedelijke teams is bij 92% van de staandehoudingen (N=25) een of meer burgers met een niet-Nederlands voorkomen betrokken en bestaat de populatie voor 41% uit niet-westerse allochtonen. Inclusief westerse allochtonen is dit 54%. In de meer landelijke teams is bij 28% van de situaties (N=32) een of meer burgers met een niet-Nederlands voorkomen betrokken en bestaat de populatie voor 11% uit niet-westerse allochtonen. Inclusief westerse allochtonen is dit 21%.

De vraag is vervolgens of het voorgaande impliceert dat burgers die behoren tot een etnische minderheidsgroep disproportioneel vaak door de politie worden staande gehouden. Die vraag is moeilijker te beantwoorden dan het lijkt. Daar zijn in ieder geval een twee redenen voor te geven.

93 Het is echter van belang om een verkeerde koppeling niet als (etnisch) profileren te definiëren. Dit gebeurt soms wel (zie bijvoorbeeld Amnesty International, 2013b).

94 Binnen het totale aantal interventies (N=174) is dit 62%. Dit impliceert dat de proactieve controles (N=57) niet meer op etnische minderheden zijn gericht dan de staandehoudingen op basis van verkeersovertredingen. Dit is een belangrijk verschil met een constatering die in vooral de Verenigde Staten regelmatig wordt gedaan, namelijk dat etnische minderheden sterk oververtegenwoordigd zijn in de *investigative stops* en niet zozeer in de *traffic safety stops* (zie Epp e.a., 2014).

95 Het betreft een totale populatie van 438.000 inwoners, waarvan 98.910 inwoners onder de CBS-definitie van niet-westers allochtoon vallen.

De eerste reden is dat het vergelijken van de hiervoor genoemde percentages alleen betekenisvol is als de disproportionaliteit wordt gedefinieerd op basis van de populatie die in het werkgebied woont. Het *benchmarkprobleem* wordt dan opgelost door een van de referentiematen – de populatie – te gebruiken, in plaats van de andere mogelijkheden (zie §1.3: beschikbare populatie en mate van delinquentie). Dit is de enige optie die wij hebben, omdat wij niet beschikken over (bruikbare) gegevens om uitspraken te kunnen doen over de populatie op straat/in auto's (beschikbare populatie of rijdende populatie) of de mate van delinquent gedrag van de betrokken burgers of doelgroepen.⁹⁶

De tweede reden dat disproportionaliteit in dit onderzoek niet eenvoudig is vast te stellen, is dat onze categorisering op basis van uiterlijk niet overeenkomt met de definities die het CBS hanteert rondom autochtoon, westers allochtoon en niet-westers allochtoon. Zo kunnen burgers die door ons als burgers met een niet-Nederlands voorkomen zijn gecategoriseerd, behoren tot de CBS-definitie van westerse allochtoon (vandaar de vermelding van de percentages) of tot de CBS-definitie van autochtoon. Het kan ook de omgekeerde werking hebben: burgers die door ons als burgers met een Nederlands voorkomen zijn gecategoriseerd, kunnen behoren tot de CBS-definitie van westerse allochtoon. Bij deze tweede reden kan worden opgemerkt dat het niet waarschijnlijk is dat het aange troffen verschil tussen de populatie waarop is geïntervenieerd en de populatie die in de werkgebieden woont volledig hierdoor kan worden verklaard.

Kortom: er lijkt sprake van een *oververtegenwoordiging* van burgers met een niet-Nederlands voorkomen in proactieve controles wanneer wordt uitgegaan van de samenstelling van de populatie die in de werkgebieden woont.

Dan de vraag naar de *objectieve en redelijke rechtvaardiging*. Deze is nog lastiger te beantwoorden dan de vraag naar disproportionaliteit. De voornaamste reden hiervoor is dat niet precies is vast te stellen wanneer er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardiging. Het is dan ook niet voor niets dat er in de literatuur heftig wordt gestreden over de vraag wat een objectieve en redelijke rechtvaardiging is (zie Bovenkerk, 2014).

96 De populatie die woonachtig is in een bepaald gebied is naar ons idee niet de beste referentiemaat, aangezien kan worden aangenomen dat de politieagenten tijdens hun surveillance geen doorsnede van de bevolking in hun vizier krijgen (zie ook Waddington e.a., 2004; zie ook §4.2.3). Dit impliceert dat de beschikbare of rijdende populatie een meer valide referentiemaat is (zie ook Harris, 2002), al is deze moeilijker in kaart te brengen. Ook de mate van delinquent gedrag lijkt een betere referentiemaat, al geldt ook hierbij dat deze referentiemaat niet probleemloos in kaart kan worden gebracht (zie ook §6.3).

Met betrekking tot de objectieve en redelijke rechtvaardiging zijn, voorafgaand aan de operationalisering ten behoeve van deze studie, twee opmerkingen van belang.

De eerste opmerking is dat een uitspraak over de objectieve en redelijke rechtvaardiging zowel op het niveau van een specifieke situatie (zie bijvoorbeeld Van der Leun e.a., 2014) als op het niveau van een populatie wordt gedaan (zie bijvoorbeeld Svensson e.a., 2011). De laatste variant is echter moeilijk te onderscheiden van het doen van uitspraken over disproportionaliteit. Zo constateren Svensson en collega's (2011) in een onderzoek naar proactief politieoptreden ten opzichte van jongeren dat er weliswaar sprake is van oververtegenwoordiging van jongeren met een niet-Nederlands voorkomen in proactieve politiecontacten, maar dat dit voor een belangrijk deel kan worden verklaard door de mate waarin deze jongeren tijd op straat doorbrengen, zelf delinquent gedrag vertonen en zich op straat ophouden in groepen met (andere) delinquente leden. Deze conclusie illustreert hoe uitspraken over rechtvaardigingen zich kunnen vermengen met de referentiemaat voor disproportionaliteit (namelijk 'populatie op straat' en 'delinquent gedrag'). Wij kiezen ervoor deze vermenging te voorkomen en ons te richten op specifieke situaties. Dit is overigens ook de enige mogelijkheid die wij hebben, omdat we – zoals eerder aangegeven – geen uitspraken kunnen doen over de mate waarin de burgers die in dit onderzoek zijn staande gehouden tijd op straat doorbrengen of delinquent gedrag vertonen.

De tweede opmerking is dat een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor een staandehouding in een specifieke situatie *niet hetzelfde* is als de rechtmatigheid van een staandehouding. Een individuele beslissing van een politieagent om iemand staande te houden kan rechtmatig zijn, terwijl de beslissingen van politieagenten (in een bepaald gebied) *opgeteld* het karakter kunnen hebben van etnisch profileren. Vooral staandehoudingen op basis van de Wegenverkeerswet spelen hierbij een belangrijke rol, omdat deze staandehoudingen geen concrete aanleiding hoeven te hebben, zolang ze maar plaatsvinden in het kader van de verkeershandhaving. De intentie staat centraal, in plaats van de rechtvaardiging. De intentie heeft het karakter van een initiële intentie, omdat politieagenten bij een verkeerscontrole het principe van voortgezette toepassing van bevoegdheden kunnen hanteren. Dit wil zeggen dat politieagenten, na de staandehouding, opsporingsbevoegdheden kunnen inzetten indien wordt voldaan aan de criteria voor het gebruik van die bevoegdheden. Kortom: een rechtmatige staandehouding op basis van de Wegenverkeerswet hoeft nog niet objectief en redelijk te rechtvaardigen zijn.⁹⁷ Het omgekeerde kan overigens

ook: een proactieve controle die onrechtmatig is, kan (achteraf) wel objectief en redelijkerwijs te rechtvaardigen zijn. Dit doet zich voor wanneer er op onrechtmatige wijze strafbare feiten zijn ontdekt, bijvoorbeeld bij het doorzoeken van een voertuig.

De voorgaande alinea neemt tegelijkertijd niet weg dat de rechtmatigheid van het politieoptreden *wel een zinvol vertrekpunt* is voor het operationaliseren van de objectieve en redelijke rechtvaardiging. De Wegenverkeerswet is alleen geen bruikbare ingang. Dit geldt veelal wel voor andere wetgeving, evenals voor behoorlijkheidseisen die voor politieoptreden gelden.⁹⁸ Hierna behandelen we onze operationalisering van een objectieve en redelijke rechtvaardiging op basis van rechtmatigheid en behoorlijkheid, aangevuld met onze interpretaties ten aanzien van veelvoorkomende situaties in het veldwerk (zoals *out-of-placeness*, zie §4.3.5).

Onze operationalisering begint met ‘een redelijk vermoeden van schuld’, zoals bedoeld in het kader van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Wanneer is hier, in relatie tot proactief politieoptreden, sprake van? Doomen (1996) geeft aan dat een redelijk vermoeden van schuld moet zijn gebaseerd op feiten en omstandigheden. *Intuïtie is niet toereikend*. Er moeten zodanig harde bewijzen zijn dat ieder welkenk mens tot de slotsom zou komen dat iemand verdacht is. Welke bewijzen dit zijn, moet situationeel en aan de hand van een concreet strafbaar feit worden bepaald. De *modus operandi* (MO) van delicten is hierbij van belang, omdat feiten en omstandigheden die (ondubbelzinnig) passen bij de *modus operandi* van delicten kunnen dienen als indicatoren of bewijzen van verdacht gedrag. Er zijn tegelijkertijd ook veel indicatoren die niet gelden als harde bewijzen. Uit uitspraken van de Nationale Ombudsman en jurisprudentie blijkt dat *onder andere* de volgende indicatoren of ‘bewijzen’ onvoldoende zijn (zie ook Doomen, 1996):

- Reactiegedrag van burgers als zij de politie zien, bijvoorbeeld ‘nervositeit’ of ineens afslaan (zie §4.3.5).

97 De rechtmatigheid van een staandehouding op basis van de Wegenverkeerswet zonder de constatering van een verkeersovertreding is ook lastig vast te stellen, juist omdat de intentie of het oogmerk van de staandehouding het centrale criterium is. Politieagenten lossen dit, aangemoedigd door bijvoorbeeld het Blauwe Boekje (zie §2.3), op door alert te zijn op het vragen naar rij- en kentekenbewijs. Dit dient als representatie van de intentie tot verkeershandhaving.

98 Behoorlijkheid is een breder begrip dan wetmatigheid of rechtmatigheid. Het gaat ook over beginselen die kunnen worden afgeleid van uitspraken van de Nationale Ombudsman of klachtencommissies van de politie (zie Dubbelaar e.a., 2006).

- De aanwezigheid van bepaalde burgers op bepaalde plaatsen (en tijden) waarvan bij de politie bekend is dat er criminaliteit plaatsvindt (zie §4.2.2 en §4.3.5).⁹⁹
- Het aantreffen van antecedenten, zeker als deze niet zijn gerelateerd aan verdenking van een concreet strafbaar feit (zie §4.4 en §4.5.1).

Ook wanneer dit soort indicaties wordt gecombineerd ('opplussen'), is een rechtbank of ombudsman niet zomaar overtuigd dat er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld.¹⁰⁰

Bij de voorgaande uiteenzetting over een redelijk vermoeden van schuld moet worden opgemerkt dat uit onderzoek naar de behoorlijkheid van politie-optreden – op basis van vooral uitspraken van de Nationale Ombudsman – naar voren komt dat het politieagenten die een ongewone situatie tegenkomen vrij staat zo'n situatie nader te onderzoeken om te zien of er misschien strafbare feiten worden gepleegd (zoals drugs- of wapenbezit). Hiervoor is het niet nodig dat er al een verdenking is in de zin van artikel 27 Sv (zie Doomen, 1996). Anders gezegd: het ontbreken van een wettelijke verdenking hoeft politieagenten er niet van te weerhouden om in een 'verdachte' situatie te interveniëren. Politieagenten treden dan op als ware zij een gewone burger, die het vrij staat om iemand aan te spreken en vragen te stellen. Zij zijn hierbij afhankelijk van de bereidwilligheid van een burger om vragen te beantwoorden. Kortom: het betreft een laagdrempelige, niet-dwingende manier van interveniëren. Een formele staandehouding en het hinderlijk volgen van een burger alsof hij een ver-

99 In dit verband is ook het 'Hollende kleurling'-arrest van belang. Dit arrest werd (en wellicht wordt) in het politieonderwijs gebruikt. Het betreft een negroïde man die uit de richting van een café komt rennen dat bekendstaat als een verzamelplaats voor handelaren in en gebruikers van verdovende middelen. De politieagenten vermoeden dat de man verdovende middelen bij zich heeft. Ze houden hem staande en fouilleren hem. De man houdt zijn linkerhand voortdurend in zijn jas, wat de verdenking van het bezit van verdovende middelen versterkt. De man wordt aangehouden, verzet zich bij zijn aanhouding en als de man zijn linkerhand uit zijn jaszak haalt, valt er een wikkel van zilverpapier met heroïne uit zijn jas. Het hof oordeelt dat de enkele omstandigheid dat iemand uit een café komt rennen dat bekendstaat als een verzamelplaats voor handelaren in en gebruikers van verdovende middelen niet voldoende is om te kunnen spreken van een redelijk vermoeden van schuld. Een relevante vraag is natuurlijk hoe tegenwoordig over een vergelijkbare casus zou worden geoordeeld.

100 Dit is een fundamenteel verschil met de situatie in de Verenigde Staten, waar men in de rechtspraak is opgeschoven van *probable cause* naar *reasonable suspicion* (zie Harris, 2002). Ten aanzien van *reasonable suspicion* zijn de *Supreme Courts* een steeds ruimere interpretatie gaan hanteren. De zogenoemde *Terry stops* worden beschouwd als *educated guesswork*. Men geeft politieagenten vaak het voordeel van de twijfel, ook vanuit de gedachte dat politieagenten moeten worden gesteund en er voorzichtigheid is geboden bij het herroepen van beslissingen die in de frontlijn zijn genomen door rechtbanken.

dachte is, vallen hier niet onder. Waar de grenzen tussen deze manieren van interveniëren liggen, is echter niet precies duidelijk.

Een tweede wettelijke basis die voor proactief politieoptreden relevant is, is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID). In de WUID staat het begrip ‘redelijkerwijs noodzakelijk’ centraal. Een politieagent mag de identiteitscontrole toepassen als dit voor de politietaak ‘redelijkerwijs noodzakelijk’ is (zie ook §5.1.2). In de aanwijzing bij de WUID is een, niet uitputtende, lijst met situaties opgenomen die als zodanig gelden. Onderdeel van deze lijst (en relevant voor proactieve controles) zijn: ‘er rijdt ’s nachts een auto op een industrieterrein’, ‘in een groepje dealers duikt een onbekende op’ en ‘hangjongeren veroorzaken overlast in de openbare ruimte’. In het kader van proactieve controles wil dit naar ons idee zeggen dat bepaalde elementen die vallen onder *abnormaliseren* – zoals de aanwezigheid van burgers op bepaalde plaatsen in de nacht – kunnen gelden als een objectieve en redelijke rechtvaardiging, terwijl andere elementen – zoals *out of placeness* – niet als een objectieve en redelijke rechtvaardiging kunnen worden beschouwd. De illustraties van (typen) situaties die wel onder een objectieve en redelijke rechtvaardiging kunnen worden geschaard, maken duidelijk dat de invalshoek van de WUID eerder tot een rechtvaardiging leidt dan die van artikel 27 Sv. Een concreet voorbeeld heeft betrekking op de aanwezigheid van burgers op bepaalde plaatsen en op bepaalde tijden. Dit was ook de bedoeling van de uitbreiding van de identificatieplicht (zie ook §2.3).

Op basis van de voorgaande uiteenzetting hebben wij een niet-uitputtend overzicht gemaakt van indicatoren die wel en niet wijzen op een objectieve en redelijke rechtvaardiging. Dit overzicht is weergegeven in onderstaande tabel. We hebben waar mogelijk vergelijkbare aspecten ‘tegenover elkaar’ gezet (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2: Indicatoren voor het beoordelen van de rechtvaardiging van staandehoudingen

Indicatoren die wijzen op een rechtvaardiging	Indicatoren die niet wijzen op een rechtvaardiging
<ul style="list-style-type: none">• Informatie die concreet wijst op strafbaar gedrag of een signalering• Gedragingen en omstandigheden die ondubbelzinnig passen binnen een MO• Recente antecedenten die passen bij een verdenking van een specifiek strafbaar feit• Aanwezigheid van burgers op bepaalde ('criminele') plaatsen op bepaalde tijden• Ontdekking van strafbaar feit (ongeacht rechtmatigheid staandehouding)• Controle met verkeershandhaving als (overduidelijk) doel• Laagdrempelige interventie: aanspreken en vragen stellen	<ul style="list-style-type: none">• Intuïtie of onderbuikgevoel van de betrokken politieagenten• Gedragingen van burgers in reactie op de aanwezigheid van de politie• Antecedenten die niet passen bij een specifieke verdenking• <i>Out-of-placement</i> van burgers: type burger past niet bij de plaats• Gedragingen van burgers die om onduidelijke redenen als verdacht worden geïnterpreteerd (lopen zonder doel enzovoort)

Het overzicht in tabel 4.2 hebben we gebruikt om de vraag naar de objectieve en redelijke rechtvaardiging voor de gevonden disproportionaliteit te beantwoorden. Hierbij hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Een indicator uit de linkerrij is voldoende om te kunnen spreken van een objectieve en redelijke rechtvaardiging.
- Een combinatie van indicatoren uit de rechterrij is onvoldoende om te kunnen spreken van een objectieve en redelijke rechtvaardiging.

De uitgangspunten impliceren dat een combinatie van indicatoren uit de linker- en rechterrij ook voldoende is voor een objectieve en redelijke rechtvaardiging.

Dan de toepassing van het bovenstaande op de empirie. Van de 57 staandhoudingen zijn er 32 waarin een of meer burgers met een niet-Nederlands voorkomen waren betrokken. In drie gevallen was de etniciteit niet vooraf bekend, wat impliceert dat deze gevallen niet worden meegenomen (voldoen niet aan de definitie). In de overige 29 situaties was er naar ons idee in ongeveer 60% van de gevallen sprake van een objectieve en redelijke rechtvaardiging:

- In vijf gevallen is er sprake van gedragingen en omstandigheden die wijzen op een *modus operandi* van een delict (bijvoorbeeld gestolen fiets of er wordt iets doorgegeven vanuit een auto).
- In twee gevallen was er sprake van (recente) antecedenten, dan wel meldingen op een voertuig (huurauto), die waren gerelateerd aan een specifieke verdenking.
- In drie gevallen blijkt er sprake van concreet strafbaar gedrag (rijden zonder rijbewijs, gestolen goederen, niet voldoen aan bevel politie). Het geval van de gestolen goederen is gebaseerd op intuïtie en interpretatie van reactiegedrag van de betrokken burgers.
- In twee gevallen was er sprake van een stilstaand voertuig met inzittenden. De ene keer op een plek waar vaak drugs wordt verhandeld en de andere keer om 4.00 uur aan de rand van een wijk.
- In drie gevallen was er (overduidelijk) sprake van verkeershandhaving in het kader van de prioriteit 'op scooter rijden zonder (scooter)rijbewijs' (twee keer) en een afwijkend kenteken (invoerkenteken).
- In twee gevallen was er sprake van een 'ongewone situatie' die voor de betrokken politieagenten aanleiding was om de betreffende burgers aan te spreken en vragen te stellen. Het betreft burgers die op straat lopen of staan (het 'aan de kant zetten' valt immers niet onder de hier bedoelde laagdrempelige interventie).

Het voorgaande impliceert dat naar ons idee in ongeveer 40% van de gevallen geen sprake was van een objectieve en redelijke rechtvaardiging:

- In vier gevallen was er sprake van burgers – al dan niet in een voertuig – die veelal laat in de avond of 's nachts op straat waren. Onduidelijk was waarom dat verdacht was.
- In drie gevallen was er sprake van reactiegedrag van burgers dat door de betrokken politieagenten als verdacht werd geïnterpreteerd (bijvoorbeeld ineens weglopen).
- In twee gevallen was er sprake van een 'Oost-Europees type', die in combinatie met gedrag (zittend in speeltuin, 'raar' lopend) de aandacht van politieagenten trok. Het was dezelfde persoon op twee verschillende momenten.
- In één geval was er sprake van gedateerde antecedenten, die niet waren gerelateerd aan een verdenking van een concreet strafbaar feit.
- In één geval was er sprake van een zeer globale modus operandi, namelijk een Bo-Rent-busje dat volgens de betrokken politieagenten ook veel door Marokkaanse-Nederlanders worden gebruikt in het kader van drugshandel.
- In één geval was er sprake van een Pools kenteken, dat reden was om over te gaan tot een staandehouding.

Bij de geformuleerde conclusie zijn drie opmerkingen van belang. De eerste opmerking is dat er verschillen tussen de teams aan de orde zijn. Het overgrote deel van de gevallen waarin het optreden niet objectief en redelijk kon worden gerechtvaardigd, heeft plaatsgevonden in de teams in het meer rurale of landelijke gebied. Deze bevinding hangt samen met de eerder geconstateerde verschillen in dominante selectiemechanismen (zie ook §4.3.1). De tweede opmerking is dat een andere operationalisering van een objectieve en redelijke rechtvaardiging tot andere uitkomsten leidt. Deze opmerking ligt wellicht voor de hand, maar is niettemin belangrijk. Een deel van de situaties die als 'niet objectief en redelijk te rechtvaardigen' is gedefinieerd, betreft burgers met een soms rijk crimineel verleden, die in de ogen van politieagenten 'controlewaardig' zijn (zie ook §5.2.2 over opbrengsten). Wij zijn vermoedelijk tot een vrij 'strengere' operationalisering gekomen. Deze nuancerende opmerking neemt tegelijkertijd niet weg dat er, ook bij een minder 'strengere' operationalisering, situaties blijven die niet objectief en redelijk te rechtvaardigen zijn. De derde en laatste opmerking is dat de oriëntatie op etnisch profileren niet mag verbloemen dat er ook (geregeld) staandehoudingen van autochtone burgers hebben plaatsgevonden die niet objectief en redelijk te rechtvaardigen waren. Anders gezegd: dat de oververtegenwoordiging van etnische minderheden in het aantal staandehou-

dingen (ten opzichte van hun aandeel in de populatie) niet volledig objectief en redelijk kan worden gerechtvaardigd, wil niet zeggen dat het gebrek aan objectieve en redelijke rechtvaardiging *alleen op hen van toepassing is*.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van het fenomeen etnisch profileren dan stellen dat:

- de zichtbare (andere) etnische achtergrond van burgers door politieagenten wordt gebruikt bij het genereren van verdenking ten opzichte van burgers (zie §4.3.6 en §4.3.7);
- burgers mede op basis van hun zichtbare (andere) etnische achtergrond door politieagenten worden staande gehouden;
- het aandeel burgers met een zichtbaar (andere) etnische achtergrond in deze staandehoudingen is oververtegenwoordigd ten opzichte van het aandeel burgers van een etnische minderheidsgroepering in de populatie;
- deze oververtegenwoordiging niet in alle gevallen objectief en redelijk kan worden gerechtvaardigd en de mate waarin dit het geval is tussen werkgebieden uiteenloopt.

Tot slot: de vele opmerkingen en nuanceringen in deze subparagraaf maken naar ons idee duidelijk dat een (wetenschappelijke) definitie van etnisch profileren gemakkelijker kan worden geformuleerd dan empirisch kan worden gehanteerd. Een objectieve en redelijke rechtvaardiging is in concrete situaties een *slippery concept*: er is veel interpretatieruimte en de grenzen van begrippen kunnen niet eenduidig worden bepaald (zie Bridges, 2015). In die zin werkt een onderzoeker bij het vaststellen van de objectieve en redelijke rechtvaardiging in *dezelfde ongedefinieerde ruimte(n)* als politieagenten die proactief optreden. Wij hebben ondervonden dat het werken in deze ongedefinieerde ruimte(n) *niet altijd gemakkelijk is*.

In de situatie: bejegenen en afhandelen

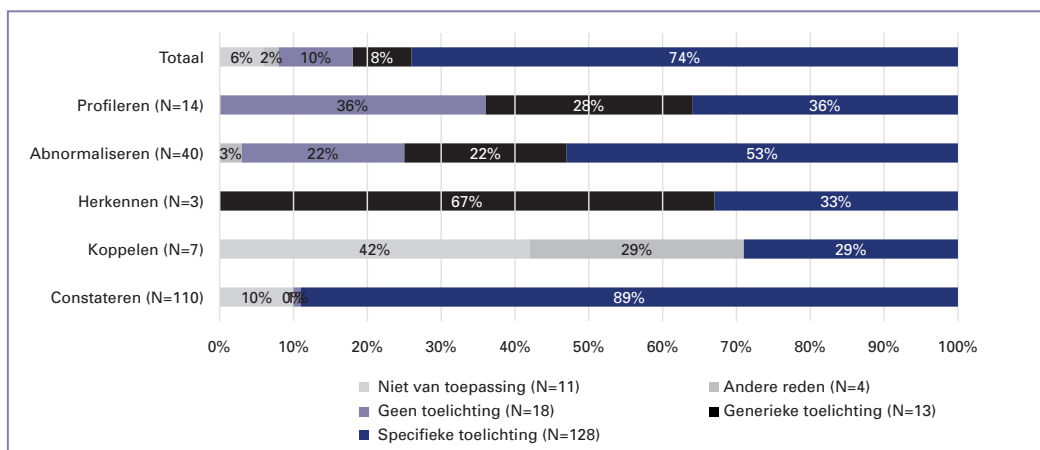
5.1 Bejegenen: het verloop na een staandehouding

5.1.1 Toelichting op het optreden door politieagenten

Als politieagenten interveniëren in het leven van burgers, dan ontvouwt zich een ontmoeting. Omdat deze ontmoeting op initiatief van politieagenten tot stand komt en vanuit het perspectief van burgers dus ongevraagd is, hebben burgers veelal behoefte aan een toelichting op het optreden door politieagenten (Spoelstra, 2014). Een relevante vraag is of en, zo ja, op welke wijze politieagenten hun proactief optreden toelichten. De toelichting op het optreden valt onder de behoorlijkheid van het politieoptreden (zie ook Doomen, 1996; Dubbelaar e.a., 2006). Politieagenten moeten degenen die zij staande houden of aanspreken zo veel mogelijk informeren over de reden die zij hiervoor hebben. Deze toelichting is bij uitstek relevant wanneer politieagenten niets hebben geconstateerd, maar een andere aanleiding hebben om te interveniëren. In die gevallen is een deel van de burgers zich namelijk van geen kwaad bewust (Gau & Brunson, 2010).

In dit onderzoek hebben wij in kaart gebracht in welke mate en op welke wijze politieagenten hun proactieve optreden aan burgers toelichten. Het gaat hierbij zowel om de toelichting op eigen initiatief als de toelichting naar aanleiding van een eventuele vraag van een burger.¹⁰¹ De toelichtingen die wij hebben geobserveerd, hadden in het overgrote deel van de gevallen betrekking op een toelichting die politieagenten uit eigen beweging gaven.

¹⁰¹ Wij maken in de kwantitatieve analyse geen onderscheid tussen de toelichting op eigen initiatief en de toelichting naar aanleiding van een vraag van een burger.



Figuur 5.1: De toelichting op het optreden¹⁰²

Bovenstaande figuur laat zien dat politieagenten in driekwart van de gevallen hun optreden specifiek toelichten aan de burgers die zij staande houden. Dit wil zeggen dat zij de betrokken burgers in deze gevallen hebben geïnformeerd over de gebeurtenis of feiten en/of omstandigheden die aanleiding waren om tot een staandehouding over te gaan.¹⁰³ Dit percentage wordt vooral beïnvloed door de gevallen waarin politieagenten een overtreding hebben geconstateerd. Dit is eenvoudig te verklaren, aangezien er dan sprake is van gedrag van burgers dat door politieagenten is waargenomen en als reden voor de staandehouding wordt gegeven, ook al zijn burgers het er niet altijd mee eens.

Ik draai een dienst mee met Ahmet en Kees van team Widuvel. Rond 8.30 uur zien ze een auto door rood licht rijden. Ze gaan erachteraan. De bestuurder wordt staande gehouden. Kees tegen Ahmet: 'Ik ga alleen iets zeggen, hoor.' Kees vertelt de man dat hij aan de kant is gezet, omdat hij door rood licht heeft gereden. De man: 'Het was oranje.' Kees: 'Ik ga niet met u discussiëren.'

¹⁰² 'Niet van toepassing' heeft betrekking op die gevallen waarin er wel is geïntervenieerd in een situatie, maar er geen verbale interactie tussen politieagent(en) en burger(s) heeft plaatsgevonden. Zie ook §4.5.

¹⁰³ We spreken hier uitsluitend over staandehoudingen, omdat het uitsluitend staandehoudingen betreft. Bij de andere interventies was er namelijk geen sprake van verbaal contact tussen politieagenten en burgers, wat impliceert dat er ook geen toelichting kan worden gegeven. Zie de categorie 'niet van toepassing' in figuur 5.1.

Wanneer we een onderscheid maken tussen selecties op basis van waargenomen grensoverschrijdend gedrag/informatie en een vermoeden van een strafbaar feit, dan valt op dat er aanzienlijke verschillen aan de orde zijn. Er is dan ook sprake van een significante samenhang tussen de manier van selecteren (teruggebracht tot eerdergenoemd hoofdonderscheid) en de toelichting die door politieagenten wordt gegeven ($P < 0.001$). *Als de staandehouding van politieagenten is gebaseerd op een vermoeden van een strafbaar feit, wordt er significant vaker geen toelichting of een algemene toelichting aan burgers gegeven dan wanneer de staandehouding is gebaseerd op waargenomen grensoverschrijdend gedrag of informatie.* Dit wil tegelijkertijd niet zeggen dat een vermoeden van een strafbaar feit niet gepaard kan gaan met een specifieke toelichting. In bijna de helft van de gevallen is er namelijk wel sprake van een specifieke toelichting. Dit betrof veelal gevallen waarin er feiten en omstandigheden waren die politieagenten konden gebruiken om burgers van een toelichting op hun proactieve optreden te voorzien (zie ook §4.5.3).

Ik draai een dienst mee met Bart en Erwin van team Prinsenpoort. We fietsen langs de markt op zoek naar zakkenrollers. Bart ziet een fiets tegen de muur. Hij bekijkt de fiets, op zoek naar een framenummer. Een oudere getinte man komt eraan: 'Wat doet u nou?' Bart: 'Het is zo gebeurd, hoor. Ik zie geen origineel slot en geen handelaarssticker erop, dus deze fiets kan van diefstal afkomstig zijn.' Erwin licht toe: 'Er worden op het moment veel fietsen gestolen, vandaar dat we even een controle doen.' De man reageert begripvol: 'Helemaal goed. Ik heb hem voor €750 gekocht.' Bart en Erwin: 'Bedankt voor uw medewerking, fijne dag.' Bart zegt later tegen mij: 'Met uitleggen kunnen we als politie echt scoren. Dat kost me niets.'

In het bovenstaande voorbeeld heeft de omstandigheid betrekking op de kenmerken van een fiets in relatie tot de aanwezigheid van fietsendiefstal in het betreffende gebied. Dit kwam sporadisch voor (zie ook §4.5.3). Het ging vaker om gedragingen van burgers die door politieagenten waren waargenomen en door hen als verdacht waren gedefinieerd (zie *abnormaliseren*, zie §4.3.5).

Ik draai een dienst mee met Hans en Pieter van team Prinsenpoort. Hans zegt tegen Pieter: 'Kijk, Frans kenteken en er werd iets overgegeven naar die scooter al rijdend, zag je het? Even kijken of we ze kunnen controleren. Moeten ze ons niet zien, dan is-ie weg.' We scheuren erachteraan. Hans heeft het kenteken onthouden. Pieter schrijft het op. Bij een cof-

feeshop zien ze de scooter stilstaan met een getinte man erop. Hans: 'Ja, dat is hem.' We stoppen en stappen uit. Hans: 'Goedendag, heeft u een rijbewijs?' 'Niet bij me, sorry.' 'Heb je hem wel?' 'Jazeker.' 'Hoe weet ik dan wie jij bent? Wie ben je, waar woon je?' De man noemt gegevens en Hans zoekt in zijn mobiele telefoon. 'Heb je een politiefoto?' De man: 'Ja, jammer genoeg, voor niks.' Hans: 'Je hebt nog wat openstaan. Je wordt gezocht in Hilversum.' De man: 'Daar ben ik al voor aangehouden op Schiphol toen ik op vakantie wilde. Dat was voor heling, niks.' Een andere jongen komt uit de coffeeshop en komt erbij staan: 'Hij heeft niks gedaan.' Hans: 'Jij zat achterop.' De jongen: 'Ja, ik voel dat ik hier moet blijven staan.' Hans legt uit: 'Weet je waarom ik achter je aan rijd? Ik zag die Franse auto die iets overgaf.' Dat klopt niet volgens de mannen: 'Nee hoor.' Hans: 'Daarom vraag ik ook jouw ID.' Die heeft de ander ook niet bij zich. Ze gingen alleen even naar de coffeeshop wat halen. Het gesprek verloopt gemoedelijk, er wordt gelachen. Hans ziet inmiddels in zijn telefoon dat de man inderdaad al is aangehouden op Schiphol. Tegen de andere jongen zegt hij: 'Bedankt dat je blijft staan en dat je zo vriendelijk bent. Snappen jullie dat als die Franse auto zijn raampje open heeft en zijn hand naar buiten steekt en jullie daar staan, dat ik denk dat het iets anders is?' Dat begrijpen ze wel: 'Ja ja, wij dachten dat het was vanwege het omdraaien, maar ik reed verkeerd.' Lachend nemen ze afscheid.

In dit voorbeeld benoemden de betrokken politieagenten welke gedraging zij hadden waargenomen en wordt impliciet wel duidelijk dat zij dit verdacht vonden. De betrokken burgers accepteerden deze toelichting, al ontkenden zij de betreffende gedraging. De acceptatie van de toelichting van politieagenten door burgers is echter niet vanzelfsprekend. Soms werd de toelichting van politieagenten door de betrokken burgers niet geloofd. Dit deed zich vooral voor in de Randstedelijke teams en met burgers die behoorden tot een etnische minderheidsgroep. In de ogen van deze burgers was er (in onze woorden) geen sprake van *abnormaliseren*, maar van *profielen*.

Ik draai een dienst mee met Bart en Erwin van team Prinsenpoort. Ze zien twee getinte jongens in een stilstaande auto. Een van hen is een joint aan het draaien. Erwin: 'De reden waarom ik je aanspreek is dat ik je een blow zie draaien achter het stuur. En dan mag je niet rijden.' De jongen reageert: 'Ik was een blow voor hem aan het draaien.' Hij wijst naar de jongen op de passagiersstoel. Terwijl Erwin zijn ID natrekt, komt een

groepje jongens aanlopen. Een van hen roept luidruchtig: ‘Wij zijn zwart! En hoe kom je aan die Rolex? Haha!’ Hij wijst naar de helm van Bart: ‘Worden wij gefilmd?’ ‘Ja.’ Bart probeert uit te leggen dat hun interventie niets te maken heeft met zwart zijn, maar met de joint. De jongen lijkt het niet te geloven: ‘Maar negers vallen sowieso op toch? Kijk, wie valt eerder op?’ Hij wijst naar boven waar mensen uit het raam hangen en toekijken: ‘Die blanke of die Pakistaan?’ Bart probeert het weer: ‘Het heeft te maken met het gebied. In Zuid zijn veel Antillianen, Surinamers, Kaapverdianen. Waar kom jij vandaan?’ De jongen reageert vol ongeloof: ‘Ik? Antillaan. Hij vraagt gewoon naar mijn afkomst!’

Bij de staandehoudingen naar aanleiding van een vermoeden van een strafbaar feit was er, zoals gezegd, geregeld sprake van geen toelichting of een generieke toelichting. Geen toelichting wil zeggen dat politieagenten een burger geen reden geven voor de staandehouding. Politieagenten gaan dan direct over tot optreden, bijvoorbeeld: ‘Rij- en kentekenbewijs alstublieft.’ Een generieke toelichting wil zeggen dat politieagenten een burger een algemene toelichting op het optreden geven, dan wel verwijzen naar algemene problemen die spelen in het werkgebied. Als politieagenten een algemene toelichting gaven, dan was dit veelal in de vorm van ‘algemene verkeerscontrole’. Een dergelijke toelichting is niet hetzelfde als wat in Angelsaksische landen een *pretext stop* wordt genoemd, aangezien er in dat geval een (kleine) overtreding door politieagenten is waargenomen (zie §4.5.3). Constateren wordt dan dus als excuus gebruikt om iemand staande te houden naar aanleiding van een verdenking. Men geeft dan dus wel een specifieke toelichting (de overtreding) met de bedoeling om verder te zoeken. Dat is in de hier bedoelde situaties niet het geval. Er is namelijk geen specifieke toelichting die kan worden gegeven.

Ik draai een dienst mee met Sinan en Aziz van team Heeksewoud. Er rijdt rond 0.20 uur een bedrijfsauto voor hen, een zogenaamd ‘combootje’ (zie ook §4.5.1, het gaat op deze plek om de toelichting aan de betrokken burger). ‘Altijd interessant’, volgens Aziz. Ze trekken het voertuig na met de mobiele telefoon. Er verschijnt een aandachtsvestiging van een verdachte situatie uit 2012. De tenaamgestelde komt uit Widuveld. Aziz: ‘Een combo uit Widuveld op weg naar Groenbroek,¹⁰⁴ dat is toch verdacht of niet?’ Hij kijkt naar mij. Ik: ‘Dat weet ik niet, ik ben niet van de

104 De plaatsnaam is een pseudoniem.

politie.’ Aziz: ‘Gevoelsmatig is het wel verdacht.’ Ze gaan de aandachtsvestiging verder na. Het bleek destijds niets te zijn. Ze zetten de auto wel aan de kant. Er zit een blanke man van een jaar of veertig in. Aziz: ‘Meneer, rij- en kentekenbewijs alstublieft.’ De man: ‘Doe ik iets verkeerd?’ Aziz: ‘Nee, algemene verkeerscontrole.’ Alles is in orde en ze nemen afscheid.

Voor al het karakter van profileren maakt het geven van een specifieke toelichting problematisch. De gevallen waarin naar aanleiding van profileren een specifieke toelichting werd gegeven, werden vooral gekenmerkt door proactief informatiegebruik dat aangrijpingspunten gaf voor een toelichting op de feiten en/of omstandigheden. Hierbij verwezen politieagenten soms naar antecedenten van de betrokken burgers. Een politieagent daarover: ‘Sommigen voelen zich gecriminaliseerd als je ze staande houdt, dan hoor je: “Jullie houden alleen Marokkanen aan!” Dan leg ik uit: “Je komt gewoon voor, voor straatroven, woninginbraken.” Dan begrijpen ze het vaak wel, op de “vervelia’s” na.’ Wat we vaker hebben meegemaakt, is dat politieagenten verwijzen naar andere feiten en/of omstandigheden, die minder zijn gerelateerd aan de persoon.

Ik draai een dienst mee met Ratko van het grensteam. Rond 14.00 uur heeft Ratko op een parkeerplaats langs de snelweg een negroïde jongeman geobserveerd die in de auto aan het bellen is (zie de casus in §4.3.6). Nadat hij informatie heeft opgevraagd, heeft hij ontdekt dat het, zoals hij al vermoedde, een huurauto is. Aan de huurauto zijn antecedenten verbonden in relatie tot hennephandel. Ratko zet de bestuurder op een later moment ‘aan de kant’. Ratko: ‘Rij- en kentekenbewijs alstublieft.’ De jongeman geeft de benodigde papieren. Ratko: ‘Waar kom je vandaan?’ De jongeman: ‘Duitsland.’ Ratko trekt de jongeman na via de meldkamer. Er volgt een 1000 (komt niet voor in de systemen). Ratko licht de reden van staandehouding nader aan de jongen toe. ‘Deze auto is in het verleden gebruikt door personen die met de politie te maken hebben gehad, daarom heb ik je aan de kant gezet. Maar het is in orde.’ De jongeman kijkt een beetje verschrikt en geeft aan dat hij hier niet van op de hoogte is. Ratko wenst de jongeman een fijne dag.

Het karakter van profileren zorgt er (dus) voor dat politieagenten hun optreden geregeld niet toelichten of algemeenheden gebruiken (zie ook Epp e.a., 2014). Deze bevinding moet naar ons idee worden begrepen tegen de achtergrond van de stereotyperingen en het onderbuikgevoel die bij profileren geregeld een rol

spelen. Het optreden van politieagenten kan niet aan de hand van deze aanleidingen worden toegelicht. Althans, niet op een manier die voor burgers acceptabel is. Je kunt als politieagent immers moeilijk zeggen: 'Je bent staande gehouden, omdat je in een oude Mercedes rijdt, een jas met een bontkraag draagt en een petje op hebt.' Dat weten politieagenten ook.¹⁰⁵ Daarom geven zij geen toelichting of een algemene toelichting (waaronder het verwijzen naar algemene problemen, zoals woninginbraken).¹⁰⁶ Politieagenten waren tegenover ons open over deze manieren van (niet) toelichten en leken er in de regel ook geen probleem in te zien.

Ik draai een dienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. We praten naar aanleiding van enkele staandehoudingen over hun toelichting op het optreden aan burgers. Stijn geeft aan dat burgers veelal niet vragen waarom ze aan de kant worden gezet. 'Als ze dit wel vragen, dan zeg ik vaak dat daar veel wordt ingebroken.' Iwan knikt instemmend.

De conclusie die op basis van het voorgaande kan worden getrokken, is dat het proactieve optreden door politieagenten heel wisselend wordt toegelicht aan de burgers in wier leven zij interveniëren: van geen toelichting tot een heel specifieke toelichting. Die verschillen worden, zo blijkt uit onderzoek, ook door burgers ervaren (Epp e.a., 2014; Van der Leun e.a., 2014; Spoelstra, 2014). Op basis van ons onderzoek komen wij tot twee factoren die hierbij bepalend zijn.

Het kwantitatieve deel wijst ondubbelzinnig in de richting van de basis voor de staandehouding: als concreet, bij voorkeur grensoverschrijdend, gedrag van burgers de aanleiding is, dan is de toelichting op het eigen optreden veel specifiekere dan wanneer de aanleiding wordt gevormd door een vermoeden van een strafbaar feit naar aanleiding van uiterlijke kenmerken (waaronder die van een voertuig) en/of een onderbuikgevoel (zie ook Epp e.a., 2014).

Een tweede factor leiden wij af uit onze kwalitatieve observaties en heeft betrekking op de stijl van de politieagent. Er zijn politieagenten die het toelichten van het eigen optreden aan de burger(s) in kwestie als een plicht beschouwen. Een plicht die gepaard gaat met hun bevoegdheid om in te grijpen in het leven van burgers. Een politieagent zei daarover: 'Je trekt ze uit het verkeer, dus

105 In vergelijking met onze observaties is de situatie die met de rapper Typhoon heeft plaatsgevonden een bijzondere situatie, omdat de betrokken politieagent min of meer toegaf dat de staandehouding het gevolg was van profileren (zie §1.2).

106 In de Verenigde Staten geven politieagenten, bij controles op snelwegen, vaak de toelichting dat het een weg betreft die veel wordt gebruikt voor het transporteren van drugs (zie Epp e.a., 2014).

je moet uitleggen wat je aan het doen bent en geen lulverhaal vertellen.’ Deze politieagenten beschouwen het toelichten van het eigen optreden als *een onderdeel van goed politiewerk*. Wij hebben echter ook politieagenten geobserveerd die deze plicht in veel mindere mate voelden. Zij hebben de opvatting dat zij de burgers die zij staande houden geen uitleg verschuldigd zijn.¹⁰⁷ Deze opvatting werd soms gerechtvaardigd door de veronderstelling dat onschuldige burgers toch niet of nauwelijks worden staande gehouden. Zo gaf een van de politieagenten van team Heeksewoud aan dat ‘de toelichting ook niet zo belangrijk is, want we vallen toch vooral foute lui lastig, geen goede burgers’. In team Widuveld werd dit zichtbaar op het moment dat een vrouw werd staande gehouden. De vrouw vroeg niet waarom ze werd staande gehouden, maar de betrokken politieagent gaf uit eigen beweging een toelichting, omdat het – naar eigen zeggen – een vrouw was (en die zijn onschuldig).

De opvatting en praktijk van niet of algemeen (minimaal) toelichten verhouden zich niet goed tot de *behoorlijkheidseis* dat politieagenten burgers zo veel mogelijk moeten informeren over de reden van interveniëren. Dat is echter niet het enige. Het sluit ook niet aan bij de behoefte van burgers aan een geloofwaardige toelichting op de bemoeienis van de politie. Hiermee doet deze praktijk afbreuk aan de *procedurele rechtvaardigheid* van het optreden van politieagenten. Aan deze vorm van rechtvaardigheid – de eerlijkheid van de actie – hechten burgers meer waarde dan aan de uitkomstrechtvaardigheid, de eerlijkheid van de uitkomst (zie Tyler, 1990; Bradford, 2015). Anders geformuleerd: een burger in wiens leven (onnodig) wordt geïntervenieerd, kan daar vrede mee hebben, mits het proces waarin dat gebeurt als rechtvaardig wordt beschouwd. De toelichting op het optreden door politieagenten is hierbij een van de factoren die ertoe doet. Door niet, algemeen of ‘misleidend’ (andere reden geven) toe te lichten, ondergraven politieagenten de *procedurele rechtvaardigheid* van hun optreden. Dit heeft negatieve consequenties voor de legitimiteit van de politie. Dit geldt in het bijzonder voor de legitimiteit van de politie onder etnische minderheden, omdat het ontbreken van een toelichting op het optreden bij deze groep de indruk kan geven of versterken dat de politiebemoeienis plaatsvindt omdat zij etnische minderheden zijn.¹⁰⁸

Een deel van de politieagenten beseft het belang van toelichting aan burgers

107 Soms draait men het om: burgers moeten zich tegenover de politie verantwoorden over wat zij aan het doen zijn (zie ook Harris, 2002).

108 Dit wil overigens niet zeggen dat je door het geven van een toelichting die indruk zomaar wegneemt (zie ook Epp e.a., 2014). Zie ook §5.2.3.

heel goed. In een van de casussen komt dit ook naar voren. ‘Met uitleggen kunnen we als politie echt scoren. Dat kost me niets.’ In de twee Randstedelijke teams was het toelichten van het eigen optreden soms een onderwerp van onderling gesprek. In de briefing verscheen in een van de teams een sheet met de titel: ‘Hoe gaan we met elkaar om?’ De laatste bullet toonde de volgende boodschap: ‘Prinsenpoort telt 100% Havensteders.’¹⁰⁹ Degene die de briefing gaf, lichtte toe: ‘Dit betekent dat we uitleggen waarom we doen wat we doen. Dus: we controleren je niet omdat je Marokkaan bent, maar omdat je achterlicht kapot is.’ Ook aan de koffietafel werd er soms over gesproken. Daarnaast zijn twee politieagenten in gesprek gegaan met de burgerbeweging Control-AltDelete – gericht op het tegengaan van etnisch profileren en politiegeweld – om het politieoptreden toe te lichten. In de twee andere teams was de situatie anders. Daar werd niet met elkaar gesproken over het belang van het toelichten van het optreden, ondanks het feit dat het optreden van politieagenten zeker niet altijd (specifiek) werd toegelicht.

5.1.2 Gebruik van bevoegdheden

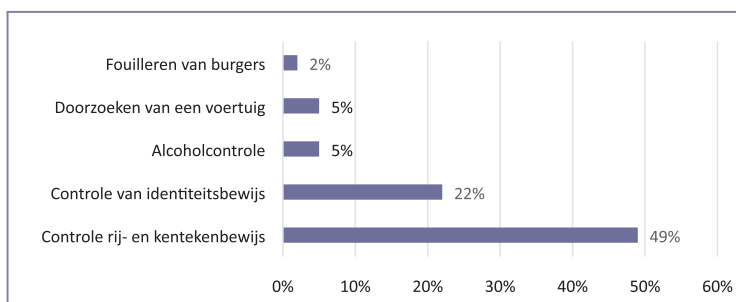
Nadat politieagenten een burger hebben staande gehouden, worden er in sommige gevallen aanvullende bevoegdheden ingezet. In ons onderzoek ging het om de volgende bevoegdheden:

- controle van rij- en kentekenbewijs;
- controle van identiteit van personen;
- alcoholcontrole;
- doorzoeken van het voertuig;
- fouilleren van burgers.

In figuur 5.2 wordt het gebruik van bevoegdheden in ons onderzoek weergegeven. Daaronder lichten wij iedere bevoegdheid nader toe. Hoewel ons onderzoek niet gericht is op het vaststellen van de rechtmatigheid van het gebruik van bevoegdheden, zullen we hier op sommige plekken wel kort op ingaan.

¹⁰⁹ Dit is een pseudoniem.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het onze interpretaties van criteria betreft die soms de nodige interpretatieruimte bieden (zie ook §4.5.3).



Figuur 5.2: Gebruik van bevoegdheden bij proactief politietoetreden

Controle van rij- en kentekenbewijs¹¹⁰

Op grond van artikel 160 van de Wegenverkeerswet (WVW) heeft de politie de bevoegdheid om voertuigen te controleren met het oog op de verkeersveiligheid. Bestuurders zijn verplicht te stoppen en desgevraagd een kenteken-, keurings- en rijbewijs te tonen.

In dit onderzoek vroegen politieagenten in ongeveer de helft van de gevallen, waarin er sprake was van een bestuurder van een voertuig die werd staandegehouden, om een rij- en kentekenbewijs. De interactie met een bestuurder werd door politieagenten dan geopend met het eerder behandelde ‘rij- en kentekenbewijs alstublieft’. De verschillen tussen de teams ten aanzien van de controle van rij- en kentekenbewijs zijn groot. In de teams Heeksewoud en Widuveld werd vrijwel altijd naar rij- en kentekenbewijs gevraagd, terwijl dit in de teams Vlommersdijk en Prinsenpoort veel vaker niet dan wel het geval was. Dit heeft vooral te maken met de eerder aangehaalde praktijk van *constateren* en het reguleren van het (drukke) maatschappelijke verkeer in de betreffende wijken (zie ook §4.3.2). Burgers werden door politieagenten relatief vluchtig gewezen op allerlei (kleine) verkeersovertredingen die het maatschappelijk verkeer belemmerden en vroegen hierbij in geringe mate om rij- en kentekenbewijs. Het controleren van rij- en kentekenbewijs kost tijd en de betreffende politieagenten wilden snel verder.

¹¹⁰ Totale N=112 (100%). Alle burgers in een auto die zijn staande gehouden.

Bij staandehoudingen op basis van een vermoeden van een strafbaar feit (in het bijzonder *abnormaliseren* en *profileren*) was het controleren van rij- en kentekenbewijs veel gebruikelijker dan bij het hiervoor behandelde *constateren*. Politieagenten vinden het in die gevallen namelijk belangrijk om te weten wie iemand is en of, in geval van proactief informatiegebruik, de bestuurder dezelfde persoon is als de tenaamgestelde. Via de controle van het rijbewijs komen zij dan achter de identiteit van een bestuurder. Een andere factor die een rol lijkt te spelen, is dat politieagenten door middel van controle van rij- en kentekenbewijs laten zien dat zij uitvoering geven aan artikel 160 van de WVV. Dit is voor hen vooral belangrijk wanneer een controle leidt tot een aanhouding en (op enig moment) door anderen wordt geoordeeld over de rechtmatigheid van het optreden en eventueel misbruik van bevoegdheden (zie ook §4.5.3).

Controle van de identiteit van burgers¹¹¹

Politieagenten hebben op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) de bevoegdheid om burgers die ouder zijn dan veertien jaar naar hun identiteitsbewijs te vragen of dit te vorderen als dat voor de uitoefening van hun taak redelijkerwijs noodzakelijk is (zie ook §2.3). Voor politieagenten beantwoordt deze bevoegdheid aan hun wens om te weten wie iemand is en iemand, wanneer nodig, uit de anonimiteit te halen (zie ook Van Klink & Zeegers, 2008).

In ons onderzoek werd deze bevoegdheid in ongeveer een vijfde van de gevallen toegepast. Hierbij moet worden opgemerkt dat politieagenten in een belangrijk deel van de gevallen al via het vragen naar het rijbewijs de identiteit van de bestuurder hadden vastgesteld. In een enkel geval hadden bestuurders het rijbewijs niet bij zich en werd er om die reden naar een identiteitsbewijs gevraagd. In andere gevallen werd het rijbewijs wel gegeven, maar vroegen agenten alsnog om het identiteitsbewijs van de bestuurder, omdat zij het rijbewijs niet vertrouwden. Deze situaties van identiteitscontrole vormen het kleinste deel van de hier bedoelde gevallen. Het overgrote deel van de gevallen werd in dit onderzoek gevormd door burgers die geen bestuurder van een voertuig waren. Dit deed zich voor in twee typen situaties: in een voertuig (als ‘inzittende’) en lopend of fietsend. In ons onderzoek kwam het controleren van de identiteit van (andere) inzittenden in een auto van deze twee typen het meest voor.

111 Totale N=163. Alle burgers die zijn staande gehouden (daarnaast 11 interventies zonder staandehouding).

Ik draai een dienst mee met agenten Ronald en Michiel van team Vlommersdijk. We zien een matzwarte Smart uit de straat van de carwash komen rijden met twee getinte jongens erin (zie ook de casus in §4.3.3). Ronald: ‘Ook auto’s die ervandaan komen controleren, zei de wijkagent toch?’ Ze geven een stopteken. De auto stopt niet direct. Ronald: ‘Ze zien het waarschijnlijk niet door de zon.’ Als de auto stopt, gaan Ronald en collega Michiel ernaartoe. Ze vragen om rij- en kentekenbewijs en legitimatie. De bijrijder wil uitstappen. Ronald: ‘Je mag wel blijven zitten, hoor.’ De jongen stapt toch uit, het is zo krap in die Smart. Ronald en Michiel trekken de gegevens na. De conversatie is rustig, de jongens accepteren de controle. Ronald stelt een terloopse vraag terwijl hij door de achterruit kijkt: ‘Wat heb je daar achterin liggen?’ De bestuurder (een jonge, tengere jongen): ‘Ik bezorg eten, dat is besteld.’ Ronald: ‘O, dus je was onderweg naar de klant?’ Michiel: ‘Voor welk restaurant bezorg je?’ De jongen noemt een naam. Ronald legitimeert de staandehouding richting de bestuurder: ‘Je ziet er zo jong uit, we dachten: even kijken of hij een rijbewijs heeft.’ De jongen moet lachen, dat maakt hij vaker mee. Even later in de auto zegt Michiel: ‘Als hij voor dat restaurant werkt, dan is het wel logisch dat hij uit die richting kwam gereden.’

De controle van inzittenden kwam op verschillende manieren tot stand. Soms gaven inzittenden ongevraagd hun identiteitsbewijs. Het kwam veel vaker voor dat politieagenten erom vroegen. Soms had dit te maken met het vermoeden van een strafbaar feit, zoals bij het zien van maskers in het deurvakje van een auto. Niet in alle gevallen was (ons) duidelijk of het vragen naar het identiteitsbewijs van inzittenden voor de uitoefening van de politietaak redelijkerwijs noodzakelijk was. Het controleren van het identiteitsbewijs van inzittenden van een voertuig is zonder aanleiding niet rechtmatig (Kuppens e.a., 2011b). Tegelijkertijd blijkt uit jurisprudentie dat politieagenten in ‘verdachte omstandigheden’ een eigen beoordelingsruimte hebben ten aanzien van de identiteitscontrole. Dit wil zeggen dat een politieagent tot op zekere hoogte zelf kan bepalen of het redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak (Kuppens e.a., 2011b). Als wij politieagenten vroegen naar de achtergronden bij de identiteitscontrole van inzittenden werd er door hen soms ook gewezen op het onderscheid tussen vragen naar en het vorderen van het identiteitsbewijs. Hun gedachte hierbij was: vragen staat vrij, voor het vorderen is de redelijkerwijs noodzakelijkheid vereist (zie ook vervolg).¹¹²

Een deel van de politieagenten met wie wij hebben gesproken, was van

mening dat onrechtmatige identiteitscontroles door de politie voorkomen. Het ging dan vooral over hun collega's en niet zozeer over henzelf. Een van deze politieagenten was zelf onderworpen aan een onrechtmatige identiteitscontrole – als 'bijrijder' van een vriend van hem – en had ook tegen de collega van een andere eenheid gezegd: 'Weet waarmee je bezig bent.' In het gesprek daarover gaf hij aan dat er geregeld collega's zijn die simpelweg stellen: 'Ik wil gewoon weten wie hij is.'¹¹³ Tegen een van zijn collega's had hij in reactie daarop gezegd: 'Dat kan zijn, maar het is hier geen Noord-Korea.' Dergelijke gesprekken markeren het verschil tussen politieagenten in de wijze waarop zij zich verhouden tot het uitoefenen van hun bevoegdheden. Ook onderstaand praktijkvoorbeeld maakt duidelijk dat een deel van de politieagenten niet zomaar inzittenden om een identiteitsbewijs vraagt.

Ik draai een dienst mee met Ruud en Nico van team Widuveld. Rond 4.00 uur zien ze een auto met inzittenden op een parkeerplaats staan aan de rand van een wijk. Als ze komen aanrijden, gaat het lichtje in de auto uit. In het voertuig zitten vier jongens die vermoedelijk behoren tot een etnische minderheidsgroep. Het kenteken wordt nagetrokken. De tenaamgestelde heeft de nodige antecedenten. Ruud stapt uit en loopt naar het voertuig toe: 'Mag ik vragen wat jullie hier aan het doen zijn?' De bestuurder antwoordt: 'Chillen.' Hij vraagt het rijbewijs aan de bestuurder en trekt de persoon na. De bestuurder heeft in het verleden de nodige strafbare feiten gepleegd. Zijn familie heeft een coffeeshop. Ruud vindt het goed zo en neemt afscheid van de bestuurder. Later in de auto: 'Ze staan op een plek waar ze niemand tot last zijn. Moet je ze dan gaan lastigvallen als politie?'¹¹⁴ Als ze in een woonwijk staan, is het anders. Dan wordt er gebeld. 'Ik vraag door op de andere inzittenden. Was het misschien interessant geweest om te weten wie het zijn?' Ruud:

112 Het onderscheid tussen vragen en vorderen is in ieder geval van belang voor het eventueel aanhouden van een burger wanneer zij hun identiteitsbewijs niet kunnen tonen. In die gevallen is het van belang dat een politieagent het identiteitsbewijs heeft gevorderd en dat ook op deze wijze tegen een burger heeft gezegd. Zie bijvoorbeeld: <https://www.politievakblad-blauw.nl/Juridisch/Lists/Jurisprudentie/Toon.aspx?Id=14>. Wat de relevantie van dit onderscheid is in het kader van de redelijkerwijs noodzakelijkheid hebben we niet kunnen achterhalen. In Kuppens e.a. (2011b) – een onderzoek naar de toepassing van de WUID – komt bij voortduring de formulering 'vragen naar' terug.

113 Wellicht ten overvloede: het gebruik van 'hij' is hier niet toevallig (zie §4.3.6).

114 Deze zin is interessant, omdat impliciet wordt verondersteld dat de jongens nu niet zijn lastig gevallen.

‘Je kunt ze niet allemaal op ID controleren. Op grond waarvan? Je kunt wel zeggen: het is 4 uur, maar de sportschool hier in de buurt is ook 24 uur open. Ze kunnen gewoon aan het chillen zijn.’

Naast het controleren van de identiteit van inzittenden kwam het ook regelmatig voor dat burgers die zich lopend op straat bevonden, werd gevraagd naar hun identiteitsbewijs.

Ik draai een dienst mee met Ahmet en Ronald van team Widuvel. Rond 2.00 uur parkeert er een auto bij een flatgebouw (zie ook de casus in §4.3.5). Er stappen een lichtgetinte jongeman (waarschijnlijk Moluks of Indonesisch) en een vrouw uit (vermoedelijk zijn vriendin). Ahmet stopt en doet zijn raampje open. Hij groet het stel en vraagt aan de jongeman wie hij is. De jongen: ‘Waarom wil je dat weten?’ Ahmet: ‘Omdat ik wil weten wie jij bent. Het is ’s nachts. Heb je jouw ID bij je?’ De jongeman: ‘Is dat nodig dan?’ Ahmet: ‘Ja, er wordt hier veel ingebroken.’ De jongeman kijkt hem ongelovig en enigszins geïrriteerd aan: ‘Meen je dit serieus? Ik ben militair.’ Ahmet: ‘Ja.’ De jongeman geeft zijn identiteitsbewijs. Hij wordt nagetrokken. Alles is in orde. Ahmet na de tijd tegen mij: ‘Ik kan hem niet zomaar geloven, op zijn blauwe ogen. Mensen willen horen dat het vanwege hun huidskleur is, terwijl het gewoon gaat om een algemene controle. Sommigen zeggen ook: “Je bent een racist.” Die proberen bloed te zuigen. Je moet altijd rustig blijven. Bij de feiten blijven. We doen veel dingen op de automatische piloot. Het kan door burgers natuurlijk anders worden ervaren, maar we handelen naar eer en geweten.’

In de bovenstaande casus werd het gebruik van de bevoegdheid gelegitimeerd door het tijdstip waarop de burger wordt aangetroffen (’s nachts) en te verwijzen naar delicten die in de betreffende wijk zouden worden gepleegd. Naast tijdstip en veelvoorkomende delicten komt ook (potentiële) overlast naar voren als een reden om naar de identiteit van burgers te vragen. Ook op dat punt hebben we verschil tussen politieagenten bemerkt ten aanzien van de toepassing van de bevoegdheid.

Ik draai een dienst mee met Johan en Joke van team Heeksewoud. Rond 18.00 uur surveilleren ze in de auto bij een school (zie ook de casus in §4.3.2). Deze plek wordt regelmatig in de surveillance meegenomen. Joke en Johan zien twee (blanke) jongens bij de ingang van het gebouw

op de grond zitten. Ze stappen uit en lopen ernaartoe. De jongens, die vermoedelijk zo'n 12-14 jaar zijn, draaien sigaretten (in een daarvoor bestemd apparaat). Johan: 'Waarom zitten jullie hier?' Een van de jongens: 'Gewoon een beetje zitten.' Johan: 'Wie zijn jullie?' De jongens geven hun naam. Joke trekt ze na op haar mobiele telefoon. Het is in orde. Johan: 'Verder nog troep bij jullie?' De jongens: 'Nee.' Johan: 'Blijft hier verder niets achter?' De jongens: 'Nee.' Een van de jongens: 'Je mag hier toch wel gewoon zitten?' Johan vertelt dat er soms overlast is. Als de sportschool open is, gaan sommige jongeren gewoon naar binnen. Op de terugweg spreken Joke en Johan over het verzoek van de jeugdagent om namen te registreren. Johan is ertegen. 'De jongens doen niets, maar komen zo wel in het systeem. Als je ze later weer treft en natrekt, staat er toch overlast in. Je kunt ook niet zomaar om een identiteitsbewijs vragen. Er moet een aanleiding zijn.' Joke zit er wat losser in. 'Ik heb meer zoiets van "vragen staat vrij".'

De voorgaande casus illustreert opnieuw het verschil tussen een meer principiële en een meer pragmatische toepassing van de bevoegdheid tot identiteitscontrole. De meer pragmatische houding vloeit voort uit de gedachte dat de identiteitscontrole een noodzakelijke en weinig belastende methode is om het politiewerk uit te voeren (zie ook Van der Leun e.a., 2014). *Just checking people out*, aldus Paoline en Terrill (2005). Deze politieagenten staan er veelal niet bij stil wat de effecten hiervan op burgers kunnen zijn (zie ook §5.2.3). De identiteitscontrole maakt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en het kan voor burgers verwarrend zijn dat er naar hun persoonsgegevens wordt gevraagd zonder dat er sprake is van (een verdenking van) een strafbaar feit (Kuppens e.a., 2011b).

Alcoholcontrole¹¹⁵

Op grond van artikel 160 lid 5 van de Wegenverkeerswet (WVW) zijn politieagenten bevoegd om de bestuurder van een voertuig (en degene die aanstalten maakt een voertuig te gaan besturen) te verplichten mee te werken aan een voorlopig onderzoek van uitgedemde lucht. Dit wil in de praktijk zeggen dat iemand een blaastest moet doen. In ons onderzoek kwam dit voor in 5% van de gevallen waarin een bestuurder werd staande gehouden. Politieagenten zijn

115 Totale N=112 (100%). Alle burgers in een auto die zijn staande gehouden.

hierbij op zoek naar ‘artikel 8-jes’, daarmee verwijzend naar artikel 8 WVV waarin onder andere het verbod op het rijden na gebruik van alcoholhoudende drank is opgenomen (voor zover het gedefinieerde grenzen overschrijdt in termen van microgram alcohol per liter uitgeademde lucht of alcoholgehalte in het bloed).

Ik draai een dienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Rond 1.30 uur zien ze een auto een wijk uitrijden. Iwan tegen Stijn: ‘Is een BMW.’ Iwan pakt zijn telefoon. Als ze dicht genoeg achter de auto rijden, zien ze dat het een Duits kenteken is. Stijn: ‘Zit wel een slingertje in. Even laten blazen.’ Iwan trekt het voertuig na. Dat levert geen bijzonderheden op. Stijn tegen Iwan: ‘Zetten we hem aan de kant?’ Iwan antwoordt bevestigend. Er zitten een (blanke) jongen en meisje in de auto. De bestuurder woont in Duitsland. Hij moet blazen. Alles is in orde.

De alcoholcontroles die wij hebben geobserveerd, vonden vooral plaats tijdens de avond- en met name nachtdiensten in het werkgebied van team Heeksewoud (80%). Volgens de politieagenten die wij hierover hebben gesproken, was dit niet toevallig: een oriëntatie op artikel 8-jes werd, ook door degenen in meer stedelijk werkgebied, beschouwd als iets wat bij uitstek past bij politieteam in landelijk gebied. In team Heeksewoud werden ook verhalen verteld over ‘wedstrijdjes’ op het gebied van artikel 8: wie houdt, in een bepaalde periode, de meeste bestuurders aan voor rijden onder invloed? De redenen voor de oriëntatie van landelijke teams op artikel 8-jes werden vooral gezocht in de kenmerken van het gebied en het daarmee samenhangende werkaanbod: er is een deel van de bevolking dat wel van een drankje houdt, er is voldoende tijd om alcoholcontroles uit te voeren (weinig meldingen) en een alcoholcontrole biedt kans op een aanhouding in een werkgebied waar in de regel niet zoveel aanhoudingen plaatsvinden (overigens heeft in ons onderzoek geen enkele controle tot een aanhouding geleid, zie ook §5.2.2).

*Doorzoeken van het voertuig*¹¹⁶

Politieagenten hebben op grond van artikel 96b van het Wetboek van Strafvordering de bevoegdheid om, zonder toestemming van de bestuurder, een auto te

116 Totale N=112 (100%). Alle burgers in een auto die zijn staande gehouden.

doorzoeken in geval van een ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of in geval van verdenking van een misdrijf. De toegang tot het voertuig kan worden verkregen op basis van onder andere de Opiumwet of de Wet wapens en munitie. In ons onderzoek maakten politieagenten in 5% van de situaties waarin bestuurders aan de kant werden gezet gebruik van deze bevoegdheid.¹¹⁷ Hieronder vallen ook de situaties waarin burgers hier, naar aanleiding van een vraag van een politieagent, toestemming voor gaven.

Ik draai een dienst mee met Stijn en Iwan van team Heeksewoud. Rond 0.30 uur komt een kleine bestelwagen tegemoet rijden (zie de casus in §4.3.6). Stijn: 'Hé, een Adidas-jasje.' Iwan: 'Het is een werkauto.' Stijn: 'Ja, maar daar verwacht je geen Adidas-jasje in.' Ze gaan erachteraan. Stijn vertelt dat criminelen ook wel gebruikmaken van bestelauto's met DHL-stickers erop. Een werkauto als afleiding. De bestelwagen wordt aan de kant gezet. De bestuurder wordt gevraagd om rij- en kentekenbewijs. Iwan loopt om de auto heen en schijnt met een zaklamp naar binnen. Stijn vraagt of hij in de auto mag kijken. De bestuurder geeft toestemming. Ze kijken in de laadruimte van de auto. Ze treffen niets aan. Ik vraag later naar de bevoegdheden. Stijn geeft aan dat hij toestemming heeft gevraagd. Dan mag het altijd. Maar het is een bestelauto. Doorzoeken kan altijd op basis van de Wet goederenvervoer. Er moet dan een laadruimte zijn van een bepaald aantal kilo, zo geeft hij aan.

Uit de gesprekken die wij naar aanleiding van concrete situaties met politieagenten hebben gevoerd, komt naar voren dat er verschillend wordt gekeken naar het doorzoeken van auto's op basis van de Opiumwet. Volgens de een is het voldoende om (recente) antecedenten op het gebied van de Opiumwet aan te treffen, terwijl de ander erop wijst dat dit onvoldoende is. Volgens deze 'ander' kan het bijvoorbeeld wel als je drugs in de auto ziet liggen. Hierbij zijn twee opmerkingen op hun plaats. De eerste opmerking is dat recente antecedenten op het gebied van drugs in de regel niet volstaan voor een redelijk vermoeden van schuld (zie ook §4.5.3). De tweede opmerking is dat een deel van de politieagenten ook ten aanzien van het doorzoeken van een voertuig pragmatisch redeneert en niet zo strikt naar de toepassing van bevoegdheden kijkt.

117 Dit percentage ligt iets lager dan het percentage dat uit veel Angelsaksisch onderzoek naar voren komt, te weten: 6% tot 7% (zie o.a. Novak & Chamlin, 2012).

Ik draai een dienst mee met Ronald en Ramon van team Widuveld. Rond 19.00 uur zien ze op enige afstand een Volkswagen Transporter rijden. Ronald geeft gas. Ramon: 'Ik had laatst Vietnamezen die knippen (knippen van henneptoppen, WL). Hij rijdt raar, had ook via een snellere weg daar kunnen komen.' Als de politieauto achter de Volkswagen rijdt, parkeert de bestuurder ineens. Ronald zet de politieauto ernaast en ze stappen uit. Ramon: 'Ik zei het je toch, Vietnamezen.' Er zitten twee Aziatische mannen in de auto. Ze vragen in het Engels om het identiteitsbewijs van de beide mannen. De mannen hebben een Tsjechisch identiteitsbewijs. De ene man gedraagt zich zenuwachtig, zo valt mij ook op. Ramon: 'Dit is dezelfde kerel als laatst.' De bestuurder krijgt opdracht om de achterklep open te doen. Ze doorzoeken de laadruimte, maar treffen niets aan. Ze nemen afscheid van de mannen. Later in de auto licht Ramon toe dat er veel hennephandel is van Vietnamezen. Ze denken dat de mannen net op weg zijn of net iets hebben weggebracht. Ze gaan het vastleggen. Als ze iets hadden gevonden, hadden ze het alleen kunnen vernietigen, want ze hebben onrechtmatig het voertuig doorzocht.

De manier van redeneren in het voorgaande praktijkvoorbeeld zijn we vaker tegengekomen. Zo had een koppel eens een auto aan de kant gezet van een tenaamgestelde met een rij antecedenten op het gebied van onder andere opium. In de auto bleek een andere bestuurder te zitten met een bijrijder met een crimineel verleden. Een van de politieagenten merkte na de controle op: 'Als de tenaamgestelde erin had gezeten met deze bijrijder, dan hadden we alles op de kop gezet.'

*Fouilleren van burgers*¹¹⁸

Politieagenten hebben op grond van diverse wetgeving de bevoegdheid om burgers preventief te fouilleren (zie ook §2.3).¹¹⁹ In ons onderzoek maakten politieagenten in 2% van de situaties (staandehoudingen) gebruik van deze bevoegdheid. Het betreft in totaal drie gevallen. Twee van deze gevallen vonden plaats in de Randstedelijke teams en waren het gevolg van proactief informatiegebruik, dat resulteerde in (recente) antecedenten op het gebied van wapenbezit.

¹¹⁸ Totale N=163. Alle burgers die zijn staande gehouden (daarnaast 11 interventies zonder staandehouding).

¹¹⁹ De veiligheidsfouillering, nadat een verdachte is aangehouden, is geen onderdeel van dit onderzoek.

Ik draai een dienst mee met Ronald en Michiel van team Vlommersdijk. Als ze net een dure leaseauto Audi hebben staande gehouden op basis van koppelen (zie §4.3.3), zien zij wiet in de auto liggen. Na controle van rij- en kentekenbewijs, identiteitsbewijs van de rijder en doorzoeking van de auto, zegt Ronald: 'Dan gaan we jullie nu nog even fouilleren op grond van de Opiumwet.' Later vertelt hij tegen ons: 'Ik zag in mijn BlackBerry dat bij hem ooit een wapen is aangetroffen. Dat wilde ik niet tegen hem zeggen. Je moet hem ook niet te belangrijk maken. Het is de vraag of het rechtmatig was, maar ik denk wel dat we ook genoeg gronden hadden volgens de Opiumwet voor de foullering in combinatie met de info van gisteren, dus dat durfde ik wel aan.' De mannen (getinte der-tigers) staan met de handen tegen een container. De bestuurder moppert: 'Het is toch een schande, dat ik voor mijn eigen zaak word gefouilleerd. Ik lijk net een crimineel. Kunnen jullie niet echte criminelen gaan pakken? In plaats van een hardwerkende ondernemer? Ik ben eindelijk vrij, ben net naar de coffeeshop geweest om wat te halen om te ontspannen en dan krijg je dit.'

In de bovenstaande casus heeft de betreffende politieagent medegedeeld dat de betrokken burger werd gefouilleerd. In de twee andere gevallen hebben de politieagenten het aan de betrokken burgers gevraagd en is er toestemming gegeven. In het landelijke team was de grondslag voor de foullering niettemin twijfelachtig, aangezien deze plaatsvond op basis van de Opiumwet en niet op basis van de Wet wapens en munitie (zoals de twee andere gevallen). Het wetsvoorstel preventief fouilleren is namelijk expliciet niet bedoeld om drugs op te sporen (zie ook Kuppens e.a., 2011a). Hoewel in veel mindere mate dan voor bijvoorbeeld de identiteitscontrole, geldt ook voor preventief fouilleren dat politieagenten zich soms los verhouden tot hun bevoegdheden. Een van de politieagenten met wie wij meegingen, zei bijvoorbeeld: 'Als we vinden dat er moet worden gefouilleerd, dan gaan we fouilleren.'

Tot slot: tussen een principiële en pragmatische houding

Een rode draad in deze subparagraaf is dat politieagenten zich heel verschillend verhouden tot de bevoegdheden die zij hebben naar aanleiding van een staandehouding. Er zijn politieagenten die een vrij principiële houding aannemen, terwijl er ook politieagenten zijn die pragmatisch te werk gaan. En alles dat

ertussen zit. Deze verschillen zijn naar ons idee niet gerelateerd aan de leeftijd van de betrokken politieagenten. We hebben zowel jonge(re) als oude(re) politieagenten gezien die vrij principieel waren en hetzelfde geldt voor de meer pragmatische werkwijze ten opzichte van het gebruik van bevoegdheden. In die zin herkennen wij ons niet in de weleens gedane constatering dat het vooral jonge politieagenten zijn die hun bevoegdheden (te) ruim toepassen met het oog op het vangen van boeven of het van de straat krijgen van wapens en drugs (zie bijvoorbeeld Gould & Mastrofski, 2004). Een van de jonge(re) politieagenten, die ook in de uitvoering van het werk alert was op het rechtmatig gebruik van bevoegdheden, zei bijvoorbeeld:

‘Als student was ik misschien te veel van de regeltjes, maar ik vind wel dat je moet weten wat je mag. Sommige collega’s doen maar wat en zeggen: “We hebben hem in ieder geval gepakt, ook al gaat het mis bij de rechter.” Ik wil dat we goed zitten. Bij een wapen kun je nog denken: oké, dat pak ik hoe dan ook af... Als je collega’s aanspreekt op het gebruik van bevoegdheden, zeggen sommigen: “Bemoei je met je eigen zaken.”’

In bovenstaand citaat komen twee punten naar voren die nadere aandacht verdienen. Het eerste punt heeft te maken met het onderlinge gesprek over het gebruik van bevoegdheden. De betreffende politieagent maakt duidelijk dat zijn collega’s het niet per definitie waarderen als zij worden aangesproken op, of worden gevraagd naar, het gebruik van bevoegdheden in concrete situaties. Dit hebben we van meer politieagenten gehoord en het strookt ook met onze eerdere bevindingen waar het gaat over het gesprek over stijlverschillen (zie Landman, 2015; Landman e.a., 2015). De vrijheid om een eigen stijl te kunnen hanteren, wordt onder andere gerealiseerd door het gesprek daarover tot potentiële conflictstof te verheffen. Een tweede punt van relevantie heeft betrekking op het argument dat politieagenten met een meer principiële houding gebruiken om het belang van hun houding te onderbouwen: in het proces na een eventuele aanhouding moet het overeind blijven. Een ander zei daarover: ‘Je moet soms de jas van advocaat aantrekken en bedenken of het standhoudt.’ Wat opvalt in de redeneringen ten gunste van een meer principieel gebruik van bevoegdheden is dat de burgers die onrechtmatig gebruik van bevoegdheden ondergaan *daar niet of nauwelijks een plek in hebben* (zie ook §5.2.3). De redenering wordt vanuit het perspectief van boeven vangen opgebouwd.

5.1.3 Gebruik van informatie tijdens de interactie

Als politieagenten een burger proactief hebben staande gehouden, dan is er een situatie met een of meer burgers gecreëerd die moet worden afgehandeld (zie §5.2.1). Om tot een afhandeling te kunnen komen, is het voor politieagenten noodzakelijk om vast te stellen wat er aan de hand is (zie Stol, 1996; Landman, 2015). Dit is een (diagnostisch) proces van betekenisgeving waarin politieagenten verschillende ‘puzzelstukjes’ gebruiken, zoals verhalen van de betrokken burgers, eigen waarnemingen en informatie (zie Landman, 2015). In deze subparagraaf gaan we in op het gebruik van informatie. Informatie heeft in deze fase van proactief politieoptreden betrekking op de informatie die wordt opgevraagd nadat de staandehouding heeft plaatsgevonden. Deze vorm van informatiegebruik moet worden onderscheiden van het eerder behandelde proactieve informatiegebruik (zie §4.4).

In ons onderzoek werd in 36% van de gevallen informatie in de situatie opgevraagd (N=63). Hierbij werd in 90% van de gevallen de persoon als ingang voor het opvragen gebruikt. In de gevallen waar er ook een voertuig kon worden nagetrokken, werd dit in 53% van de gevallen gedaan. Beide ingangen sluiten elkaar niet uit. Soms werden beide ingangen gebruikt. Het verschil tussen het gebruik van beide ingangen wordt naar onze indruk vooral veroorzaakt doordat het voertuig in een deel van de gevallen al is nagetrokken (zie ook §4.4). In deze gevallen van proactief informatiegebruik is veelal ook een tenaamgestelde nagetrokken, maar het gebeurt soms dat de persoon die het voertuig bestuurt niet de tenaamgestelde is. Op die momenten verandert de definitie van de situatie.

Ik draai een dienst mee met Mike en Sophie van team Widuveld. Rond 2:30 uur ziet Sophie de achterlichten van een auto die volgens haar leek te parkeren en toen weer verder reed. Ze rijden er achteraan. Het is een ‘oude’ Opel Astra. Ze trekken het voertuig na. De tenaamgestelde heeft geen antecedenten. Er staat wel een mutatie. Niet echt wat. Sophie: ‘Die gaan we wel even aan de kant zetten.’ Mike vraagt de bestuurder – een blanke jongeman – naar zijn rijbewijs. Dat heeft hij niet bij zich. Hij geeft zijn identiteitsbewijs. Het is zijn auto niet. Mike: ‘Wat doe je hier zo dan, op dit tijdstip?’ De jongeman legt uit dat hij bij een ‘kameraad’ is geweest. Mike trekt de jongeman na. Hij blijkt OPS gesignaleerd, vanwege het overtreden van schorsingsvoorwaarden. De jongeman wordt aangehouden.

Voorgaand praktijkvoorbeeld brengt ons op de opbrengsten van het informatiegebruik in situaties. In 41% van de gevallen heeft het opvragen van informatie iets opgeleverd (N=26). Dit betrof veelal antecedenten of (in veel mindere mate) een aandachtsvestiging (81%, N=21) en soms (ook) een signalering, zoals in voorgaande casus (31%, N=8). In een enkel (niet ‘geteld’) geval leidt het opvragen van informatie in de situatie ook tot een zogenoemde gevarenclassificatie van de betrokken burger(s). Deze gevarenclassificatie is vooral gericht op de eventuele risico’s voor de veiligheid van politieagenten (zie ook Naeyé & Bleijendaal, 2008). Het gaat om classificaties als harddrugsgebruiker, medische indicatie (verstoorden), vuurwapengevaarlijk, verzetpleger, vluchtgevaarlijk en dergelijke. Deze informatie gaat weliswaar niet primair over wat er in een situatie aan de hand is – al bevat deze wel enig overlap met antecedenten –, maar is niettemin essentieel voor politieagenten. Sterker nog, dit type informatie heeft voor politieagenten de hoogste prioriteit (zie ook Stol, 1996). ‘The officers are especially interested in the potential dangerousness of the suspect and in identifying characteristics.’ (Herbert, 1997: 101) Op basis van dit type informatie kunnen politieagenten namelijk oordelen over de eventuele consequenties van de situatie voor hun eigen veiligheid.

5.1.4 Interactiepatronen tussen politie en burgers

Het spel van ‘vragen staat vrij’ en de kat en de muis

Naast informatie gebruiken politieagenten het gesprek met burgers om vast te stellen of zij met een situatie te maken hebben die voor hen interessant is. Dit doet zich vooral voor bij manieren van selecteren die zijn gebaseerd op een vermoeden van een strafbaar feit en dus verband houden met opsporing. Politieagenten volgen hierbij, net als bij het toepassen van bevoegdheden, het principe van ‘vragen staat vrij’. Om meer informatie te vergaren over de situatie waarmee zij te maken hebben, stellen politieagenten vooral vragen over de ‘handel en wandel’ van de betrokken burgers. Het betreft *onder andere* de volgende vragen:

- Wat doe je hier?
- Wat is hier de bedoeling?
- Wat doe je hier zo laat nog?
- Waar woon je?
- Waar kom je vandaan?
- Waar ga je naartoe?

Epp e.a. (2014) spreken in dit verband over *intrusive questions*. Het zijn volgens hen indringende vragen die verband houden met de opsporingsdoeleinden die politieagenten bij sommige staandehoudingen nastreven. In het kader van ons onderzoek gaat het dan vooral over staandehoudingen op basis van het vermoeden van een strafbaar feit. Dit type vragen wordt door burgers veelal gewoon beantwoord. Dit kan voor politieagenten vervolgens reden zijn om door te vragen.

Ik draai een dienst mee met Ahmet en Ronald van team Widuvelde. Rond 4.00 uur zien ze een negroïde jongen lopen. Ze rijden naar hem toe en draaien het raampje open. 'Waar gaat de reis naartoe?' De jongen: 'Centrum.' 'Waar in het centrum? Het centrum is groot.' Ondertussen komt er een melding binnen en vervolgen zij hun weg.

De gesprekken tussen politieagenten en burgers die worden staande gehouden, verlopen in de regel op *een rustige en wederzijds vriendelijke manier* (zie ook Kop & Euwema, 2007; Svensson e.a., 2011). Politieagenten stellen weliswaar soms de nodige vragen, maar ze doen dit door de bank genomen op ontspannen wijze. Wie (etnografisch) onderzoek uit bijvoorbeeld Frankrijk (Fassin, 2013) of de Verenigde Staten (bijvoorbeeld Gau & Brunson, 2010; Epp e.a., 2014) leest, krijgt de indruk dat politieagenten in die landen burgers op een meer autoritaire, en soms ook onfatsoenlijke of zelfs racistische manier bejegenen. *Hier hebben wij weinig (autoritair) tot geen (racistisch) voorbeelden van gezien.* Hierbij geldt wel dat het gedrag van burgers ten opzichte van politieagenten ervoor kan zorgen dat de toon van (sommige) politieagenten tijdens de interactie van karakter verandert (zie ook Svensson e.a., 2011).¹²⁰ Landman (2015) spreekt in dit verband over *positioneren* en stelt dat de wijze waarop politieagenten betekenis geven aan het gedrag van burgers ten opzichte van hen van invloed is op hoe ze burgers bejegenen en situaties afhandelen. Politieagenten hanteren hierbij het uitgangspunt dat burgers respect moeten hebben voor de politie en hun relatieve status ten opzichte van politieagenten moeten erkennen en zich daarnaar moeten gedragen (zie Rojek e.a., 2012). Burgers die in de ogen van politieagenten geen respect voor de politie tonen, plaatsen zich in een *extremely normative space* en dat heeft consequenties voor hoe politieagenten op burgers reageren (zie Mastrofski e.a., 2002).

120 Hierbij merken Svensson e.a. (2011) op dat vooral jongeren met een niet-Nederlands voorkomen zich tegen politieagenten op een manier gedragen die leidt tot 'harder' optreden door de politie. De houding van deze jongeren kan echter worden veroorzaakt doordat zij ervaren dat ze door de politie anders worden behandeld. Ze concluderen dat het een kip-en-ei-vraagstuk is dat nauwelijks oplosbaar lijkt.

Ik draai een dienst mee met Ahmet en Kees van team Widuveld. Rond 11.00 uur belt de wijkagent over een aandachtsvestiging op een aantal Antilliaanse jongens die zich in de omgeving van het centraal station zouden bevinden. Of Ahmet en Kees daar willen gaan surveilleren. Ze krijgen een vrij algemeen signalement. Ze rijden naar het centraal station. Daar zien ze drie Antilliaanse jongens met twee jonge, blanke meisjes lopen. Ze stappen uit de auto en lopen op de groep af. De groep splitst zich. Een Antilliaanse jongen loopt met één meisje naar rechts en de andere twee Antilliaanse jongens lopen met het andere meisje in de richting van Ahmet en Kees. Ahmet richt zich op het drietal en Kees loopt naar het tweetal, dat zich inmiddels op enige afstand bevindt. Ahmet vraagt om legitimatie van de jongens en het meisje. Een van de jongens zegt: 'Julie weten wel wie ik ben.' Dat blijkt ook te kloppen. De andere Antilliaanse jongen vraagt waarom hij om zijn legitimatie wordt gevraagd. Ahmet antwoordt op enigszins dominante wijze: 'Ik wil gewoon weten wie je bent.' De jongen: 'Waarom? Dat vind ik niet zo prettig.' Ahmet: 'Je kunt ook mee naar het bureau voor de Wet ID.' De jongen heeft geen identiteitsbewijs. Ahmet vraagt hem naar zijn naam en geboortedatum. De jongen geeft deze, maar er komt niets uit de systemen. Ahmet: 'Ik kan je niet vinden, je moet mee naar het bureau.' De jongen op een wat bijdehante toon: 'Misschien doe je iets niet goed.' Het meisje lacht. Ahmet op strenge toon: 'Wat zit je nu stom te lachen?' Het meisje: 'Ik heb het gewoon koud. Je kunt mij ook met respect behandelen.' Ahmet voert een 'verbeterde' naam in. De jongen staat gesignaleerd vanwege openstaande boetes en wordt aangehouden. Voor alle drie de jongens geldt dat ze een behoorlijke rij antecedenten hebben. Een van de jongens – die wegliep – is net uit de gevangenis in Haarlem. Hij was veroordeeld voor een schietpartij in Amsterdam. Later op het bureau vertelt de wijkagent dat een ander in het verleden in zijn hoofd is geschoten en voortdurend in een kogelwerend vest loopt. Het werd ze in het westen van het land te heet onder voeten, zo licht de wijkagent toe.

In voorgaande casus leidt de opmerking van de jongen – 'misschien doe je iets niet goed' – in combinatie met het lachen van het meisje tot een interpretatie van disrespect. Ahmet reageert daarop met de vraag: 'Wat zit je nu stom te lachen?' Er zijn meer gedragingen van burgers die, tijdens situaties van proactief politieoptreden, door (sommige) politieagenten als disrespectvol worden beschouwd. Zo zijn sommige politieagenten niet gediend van burgers die ste-

vig doorvragen naar de reden van staandehouding (zie ook Epp e.a., 2014). Het zijn dan namelijk niet meer burgers die zich ten opzichte van de politie moeten verantwoorden over hun handel en wandel, maar politieagenten die zich ten opzichte van burgers moeten verantwoorden over hun optreden. Burgers die het optreden van politieagenten betwijfelen, worden door sommige politieagenten beschouwd als burgers die hen te slim af willen zijn. Een dergelijke houding van burgers wordt veelal niet positief gewaardeerd.

Ik draai een dienst mee met Bart en Erwin van team Prinsenpoort. Bart heeft net tegen Erwin gezegd: 'In het algemeen even scooters controleren, want de helft rijdt zonder rijbewijs.' Bart ziet een donkere jongen op een scooter van de andere kant aankomen. Bart rijdt zijn bike ervoor. 'Wil je even stoppen?' Het is een drukke winkelstraat, veel mensen kijken toe. De jongen heeft verschillende tatoeages en een gouden tand met een wapen daarin gegraveerd. Bart: 'Mag ik je rijbewijs zien?' De jongen antwoordt: 'Heb ik niet.' Bart: 'Heb je niet of heb je die niet bij je?' Hij heeft zijn rijbewijs niet bij zich. Dat ligt thuis, dat is vlakbij. Hij heeft ook geen identiteitsbewijs bij zich. De jongen vraagt kregelig: 'Waarom is dit allemaal nodig?' Bart: 'Er rijden veel mensen zonder rijbewijs op scooters.' De jongen moet zijn naam spellen. Bart: 'Even uw zakken leegmaken, ik wil zeker weten of u geen legitimatie bij u hebt.' De bestuurder van deze scooter staat een paar keer geregistreerd voor het rijden zonder rijbewijs. 'Is er iemand die uw legitimatiebewijs kan komen brengen?' De jongen wordt geagiteerd. Hij ziet mij schrijven: 'Schrijft zij ook mijn gegevens op? Ik heb mijn gegevens toch gegeven?' Bart knikt naar Erwin, die komt even meekijken op de BlackBerry. Bart: 'Of u laat nu iemand uw legitimatiebewijs brengen of u bent aangehouden.' De jongen begint te schipperen. Bart: 'Ik sta niet op de markt, ik ga niet onderhandelen.' Hij vindt de foto in het politiesysteem niet uniek genoeg. Bart kijkt nog eens op zijn telefoon: 'Tenzij u een litteken op uw buik kunt laten zien, maar dat hoeft niet.' De jongen doet zijn shirt omhoog. Daar zit inderdaad een litteken, maar Bart is nog niet overtuigd. Hij en Erwin bekijken nogmaals de foto. Bart zegt terloops tegen de jongen: 'De camera loopt mee.' 'Waarom?' 'Dat hoef ik niet uit te leggen, alleen maar mede te delen.' De jongen belt zijn broer om zijn identiteitsbewijs, maar die staat onder de douche. Hij vraagt het vervolgens aan een vriend. De jongen snapt niet waar dit allemaal voor nodig is: 'Waarom nou?' Bart: 'Ik wil gewoon weten wie u bent, of u een rijbe-

wijs hebt, en u hebt flink wat antecedenten die ik interessant vind, dus daarom wil ik zeker weten dat u bent wie u zegt dat u bent. Waar bent u geboren?’ De jongen: ‘Tss, waar bent u geboren...’ Hij belt nog een keer: ‘Wanneer ben je hier? De skotu valt me lastig.’ Het blijkt nog tien minuten te duren, omdat zijn broertje aan het douchen is. Bart: ‘Dan mag hij naar Ruplaats¹²¹ komen. Je bent bij deze aangehouden.’ Hij moet bij een deur gaan staan. Een donkere jongen komt erbij staan: ‘Waarom wordt hij aangehouden?’ Bart: ‘Voor het niet tonen van een identiteitsbewijs.’ De jongen wordt meer en meer opgefokt en krijgt handboeien om. Erwin vraagt via de porto om een surveillancebus die de jongen kan vervoeren naar het hoofdbureau. Bart vertelt aan de vriend dat de broer van de jongen naar Ruplaats moet komen. Het gaat niet lang duren. De jongen wijst naar de agenten en zegt tegen zijn vriend: ‘Hij is verkeerd en hij ook.’ Erwin noemt nogmaals de redenen voor aanhouding: ‘Je hebt geen ID, wij weten niet zeker wie jij bent en we wachten nu al te lang op jouw ID, dus we gaan dat even op Ruplaats uitzoeken.’ Erwin zegt tegen de vriend: ‘Als jij regelt dat zijn ID hier is voor de bus, dan is het goed.’ De vriend gaat zijn best doen om de broer alsnog snel hierheen te halen. Er staan inmiddels veel mensen toe te kijken. De aangehouden jongen foetert dat hij voor niets voor schut wordt gezet. Bart: ‘Als jij je zaakjes voor elkaar hebt, hoeven wij jou niet voor schut te zetten.’ De DHV-bus rijdt voor. Erwin begeleidt de jongen naar de bus: ‘Gewoon rustig, even uitzoeken op het bureau, ben je zo weer weg.’ De bus rijdt weg, Bart en Erwin controleren de achtergebleven scooter en vertellen mij dat de jongen meer dan vijftig antecedenten op zijn naam heeft en een ‘CIE-object’ is. ‘Een boefje’, aldus Bart later tegen collega’s.

Het voorgaande praktijkvoorbeeld illustreert het *authority maintenance ritual* dat zich tussen politieagenten en burgers kan afspelen. In dit ritueel staat voor politieagenten centraal dat de asymmetrische relatie tussen hen en burgers moet worden gehandhaafd (zie onder andere Sykes & Clark, 1975; Alpert & Dunham, 2004; Van Stokkom, 2005). Politieagenten spreken ook wel over een spel. Het is een spel met een onder- en bovenpositie, ook weleens een *face game* genoemd, omdat het in essentie ook over gezichtsverlies gaat (zie ook Landman, 2015). Politieagenten streven ernaar om in de bovenpositie te blijven. De reactie van politieagenten op burgers die hun autoriteit op de een of andere manier uitda-

121 Dit is een pseudoniem voor de naam van het hoofdbureau.

gen, wordt daardoor vaak gekenmerkt door een meer autoritaire houding die de eigen positie moet versterken. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in woordgebruik en intonatie. Dit is ook in de behandelde praktijkvoorbeelden zichtbaar. Soms reageren politieagenten op (in hun ogen) autoriteitsondermijndend gedrag door te dreigen met het gebruik van bevoegdheden ('je kunt ook mee naar het bureau'). In essentie is dit vaak een soort noodgreep die wordt toegepast als het verbaal moeilijk gaat.

Het spelkarakter van de interactie gaat verder dan een spel om de bovenpositie. Het verwijst ook naar het eerder behandelde *kat-en-muisspel* tussen politieagenten en de burgers die zij beschouwen als boeven (zie ook §4.1.2). Als politieagenten na proactief politieoptreden in een situatie terechtkomen met deze burgers, dan worden er per definitie indringende vragen gesteld. De potentiële boeven zijn echter veelal ervaren genoeg om te weten hoe zij hiermee om moeten gaan. Dit betekent dat zij niet zomaar informatie geven die politieagenten verder helpt. Hiermee is het spel nog niet klaar. In dit soort interacties zijn politieagenten er namelijk tevens op gericht om deze burgers meer of minder expliciet te laten weten dat zij door de politie in de gaten worden gehouden en waar mogelijk door de politie worden gepakt.

Ik draai een dienst mee met Sinan en Aziz van team Heeksewoud. Sinan en Aziz hebben net drie (blanke) jongemannen staande gehouden die na het zien van de politieauto hun auto hebben geparkeerd en zijn gaan lopen (zie de casus in §4.3.5). De drie jongens worden om hun legitimatiebewijs gevraagd. Ze worden nagetrokken via de mobiele telefoon. Ze hebben alle drie de nodige antecedenten, vooral op het gebied van drugs. Een van de jongens stond op de briefing, omdat hij net terug is gekomen uit een afkickkliniek in Zuid-Afrika en in het verleden voor de nodige overlast heeft gezorgd. Sinan vraagt wat ze aan het doen zijn. De bestuurder van de auto vertelt dat ze naar zijn moeder gaan die daar in de buurt woont. Sinan geeft aan dat het vreemd is dat zij de auto dan daar neerzetten. De bestuurder reageert door te stellen dat zijn moeder dat liever heeft vanwege het geluid van de auto. Sinan vraagt of de bestuurder heeft gedronken. Er volgt een ontkennend antwoord. Aziz vraagt of hij in de auto mag kijken. De bestuurder geeft toestemming. Er liggen lege bierflessen in de auto. Verder wordt niets relevants aangetroffen. Aziz: 'Ik laat je zo even blazen.' Sinan: 'Je zei dat je niets had gedronken.' De bestuurder: 'Ja, eentje.' De bestuurder moet blazen. Hij heeft wel gedronken, maar niet te veel. Sinan vraagt aan de jongen die op de briefing heeft gestaan:

‘Hoe was het in Zuid-Afrika?’ De jongen kijkt verbaasd, zelfs een beetje geschrokken. ‘Hoe weet jij dat dan?’ Sinan: ‘Ik ben politie.’

De zin ‘Ik ben politie’ is veelzeggend. Deze staat voor ‘ik ben de kat en jij bent de muis’. Ik jaag op jou en weet waar je uithangt. Het werkperspectief van *boeven vangen* vertaalt zich hier rechtstreeks door in de interactie met potentiële boeven.

De lading van discriminatie en de invloed van de media

In het kader van de interactiepatronen tussen politie en burgers besteden wij hier apart aandacht aan de situaties waarin etnische minderheden (proactief) worden staande gehouden. Het gaat dan in het bijzonder om de gevallen waarin burgers die worden staande gehouden of omstanders, naar voren brengen dat dit iets te maken heeft met de etnische afkomst van de betreffende burgers. Deze situaties deden zich in ons onderzoek uitsluitend voor in de Randstedelijke teams. Voor de landelijke gebieden geldt dat politieagenten wel vertelden dat het speelt, maar we hebben het niet geobserveerd.

Ik draai een dienst mee met Sinan en Aziz van team Heeksewoud. Ze rijden rond 2.30 uur op een weg en zien voor zich een auto waarvan ze even dachten dat deze op de briefing was behandeld (*koppelen*). Dit blijkt niet zo te zijn. Sinan tegen Aziz: ‘Blijf er maar achter.’ Sinan trekt het voertuig na. De tenaamgestelde is een Marokkaanse-Nederlander met antecedenten op het gebied van vermogen en de Opiumwet. De systemen worden via de mobiele telefoon verder doorzocht om het opiumdelict te achterhalen. Het ging om hennep. Sinan wil weten wie erbij zit. De auto wordt aan de kant gezet. Er zitten twee Marokkaanse mannen in de auto. De bestuurder is vermoedelijk een jaar of 40-50, terwijl de bijrijder rond de 25-30 jaar lijkt. Sinan: ‘Heb je voor mij je rij- en kentekenbewijs?’ De man: ‘Nee.’ Sinan: ‘Waar kom je vandaan?’ De man: ‘Werk.’ Sinan: ‘Waar werk je dan?’ De man geeft de bedrijfsnaam. Sinan vraagt aan de bijrijder of hij daar ook werkt. Er volgt een bevestigend antwoord. De jongeman: ‘Waarom zijn we aangehouden als ik vragen mag?’ Sinan: ‘Jullie zijn niet aangehouden, maar staande gehouden. Algemene verkeerscontrole.’ De bijrijder heeft wel een identiteitsbewijs en wordt nagetrokken. Hij heeft verschillende antecedenten op het gebied van opium. De identiteit van de bestuurder wordt via

zijn naam en een ANWB-pasje achterhaald. Deze persoon wordt ook nage-
trokken, wat resulteert in een 1000 (komt niet voor). Als we weer in de
auto zitten, geeft Sinan aan dat hij vermoedt dat de bijrijder omgaat met de
tenaamgestelde, die niet in de auto zit. De bijrijder staat ingeschreven in
Gouda. Er zijn veel jongeren uit Gouda die ‘zakendoen’ in het werkgebied
van team Widuveld. Sinan zegt daarna: ‘Als het Nederlandse collega’s
waren geweest, hadden ze gezegd: “Je discrimineert.”’

Hoewel dit onderwerp in de teams Heeksewoud en Widuveld af en toe ter sprake kwam, was het geen dominant thema in de belevingswereld van politieagenten. In de Randstedelijke teams Vlommersdijk en Prinsenpoort was dit *wezenlijk anders*. Tijdens de eerste dienst in team Vlommersdijk kwam het onderwerp tijdens het eten in de kantine direct ter sprake. ‘We krijgen op straat te horen dat we allemaal discrimineren.’ Dit was zeker niet alleen kantinepraat. Tijdens het meedraaien van de diensten werd duidelijk dat het proactief politieoptreden gepaard kan gaan met burgers die de politie etnisch profileren, discriminatie of op een andere wijze onrechtvaardigheid verwijten (zie ook Bradford, 2015).

Ik draai een dienst mee met Vera en Bas van team Vlommersdijk. Wijkagent Vera ziet een bekende instappen in een dure Audi die op een taxiparkeerplaats staat te wachten: ‘Hé, dat is Yildiz. Hij is van die groep gerelateerd aan drugs waar ik net over vertelde.’ Collega Bas vraagt: ‘Wil je zijn kenteken?’ Vera: ‘Ja, heb ik echt nodig.’ We scheuren erachteraan. Vera: ‘Even controleren.’ Het stopteken gaat aan. ‘Opletten dat hij er niet vandoor gaat.’ Bas ziet drie getinte jongens zitten: ‘Ze zijn met z’n drieën in ieder geval.’ Vera: ‘Niet parkeren in het parkeervak, voor onze eigen veiligheid.’ Vera spreekt Yildiz die achterin zit aan, hij herkent haar ook meteen. Vera: ‘Hé, dat is een tijd geleden. Ik wilde even horen hoe het met je is.’ Bas heeft een gemoedelijk praatje met de bestuurder en controleert diens identiteitsbewijs in zijn BlackBerry. De jongen vraagt: ‘Waarom doen jullie eigenlijk controle?’ Bas: ‘Mijn collega dacht dat ze een bekende zag en je stond op een taxistandplaats geparkeerd.’ Bas zit op zijn hurken en maakt ook een praatje met de bijrijder voorin. Vera checkt het identiteitsbewijs van Yildiz dat hij haar ongevraagd heeft gegeven. Hij vertelt dat hij braaf is. Vera: ‘Ja, ben je nu braaf?’ Dan herkent ze ook de bestuurder: ‘Hé, nu zie ik het pas. Hoe is het? Is die auto van jou? Waar betaal je die van?’ Tegen Bas die al bijna afscheid wil nemen, zegt ze: ‘Heeft-ie een rijbewijs? Even controleren.’ Bas zegt tegen de jongen: ‘Zet je motor even af, dan kan ik je beter ver-

staan.' Vera: 'Wat voor naam gaf hij op?' Bas kijkt weer in zijn BlackBerry. Ondertussen vraagt hij naar werk en school. De jongen heeft geen werk en gaat niet naar school. Bas: 'Als jij in deze auto rijdt en je kunt hem niet betalen, vinden wij dat vreemd.' De jongen vraagt: 'Kijkt u alleen maar naar auto's?' Bas: 'Nee, ook naar dure kleding, sieraden. Hoeveel geld heb je?' Ondertussen roept een voorbijganger op de fiets: 'Racial profiling!' De agenten gaan onverstoord door.

Het idee dat er sprake is van discriminatie door de politie kan vanuit het perspectief van etnische minderheden de interactie met de politie conditioneren (zie ook Weitzer & Brunson, 2009; Svensson e.a., 2011; Epp e.a., 2014; Van der Leun e.a., 2014). Het roept vooral bij jongemannen een bepaalde mate van vijandigheid ten opzichte van de politie op, zo geven politieagenten ook aan. Dit leidt bij politieagenten in de regel tot een meer autoritaire manier van optreden, wat het beeld van discriminatie bij de jongemannen bevestigt. Het is een vicieuze cirkel met een escalerend effect (zie ook Gau & Brunson, 2010; Rosenfeld e.a., 2012). Epp e.a. (2014) wijzen erop dat dit escalerende effect vooral wordt veroorzaakt doordat het gaat over staandehoudingen op basis van het vermoeden van een strafbaar feit (*investigatory stops*) en deze staandehoudingen – in tegenstelling tot constateringen (*traffic-safety stops*) – alleen plaatsvinden bij etnische minderheden. Met andere woorden: de vijandigheid hangt samen met het type staandehouding. Op basis van ons onderzoek verwerpen wij een deel van deze verklaring, omdat wij verschillende *investigatory stops* hebben geobserveerd bij burgers van de etnische meerderheid en deze gingen in mindere mate gepaard met de hier bedoelde vijandigheid. Het is naar onze indruk vooral het idee dat er sprake is van discriminatie – of dat nu waar is of niet en al dan niet kan worden aangetoond – dat van invloed is op de interactiepatronen tussen politieagenten en jongemannen van etnische minderheidsgroepen.¹²²

In de Randstedelijke teams werd gedurende het onderzoek zichtbaar hoe nationale en ook internationale gebeurtenissen die in de media werden behandeld het idee van discriminatie door de politie onder etnische minderheden voedden (zie ook Graziano e.a., 2010). In internationaal verband kan worden gedacht aan de rellen in de Verenigde Staten tussen de politie en vooral Afro-

122 Hierbij moet worden opgemerkt dat het wel vooral de zogenoemde *investigatory stops* zijn waarin het idee van discriminatie bij etnische minderheden dominant is. De reden hiervoor ligt voor de hand: politieagenten hebben niet zomaar een (geloofwaardige) aanwijsbare reden waarmee zij de staandehouding kunnen legitimeren (zie ook §5.1.1). Hierdoor ontstaat er veel ruimte voor eigen interpretaties van burgers over het waarom van de staandehouding.

Amerikaanse burgers naar aanleiding van politiegeweld. Een politieagent daarover: ‘Wij hebben veel last van die rellen in de VS. Dat krijgen wij op straat weer te horen: “Jullie discrimineren allemaal!”’ In nationaal verband gaat het onder andere om de berichtgeving van discriminatie door de politie als gevolg van het onderzoek van Mutsaers (2015) en om het overlijden van Mitch Henriquez in Den Haag. Dit soort gebeurtenissen leidde tijdens het veldwerk tot verwijten en andersoortige opmerkingen van burgers van etnische minderheidsgroepen ten opzichte van politieagenten.

Ik draai een dienst mee met Bart en Erwin van team Prinsenpoort. Ze zien een groepje ‘sjofele’ mensen rondom een bankje bij een speeltuintje. Vijf mannen en een vrouw van verschillende etnische afkomst. Erwin ziet dat een joint wordt doorgegeven en fietst ernaartoe: ‘Goedenavond. Ik zou het niet leuk vinden als mijn kind hier speelt en jullie zijn hier aan het blowen.’ Alle identiteitsbewijzen worden gevraagd en nagetrokken. Een donkere man die de joint vastheeft, blijkt gesignaleerd te staan. Bart geeft aan: ‘Of nu € 142 betalen of met ons mee.’ Een blanke vrouw (blijkt later de partner van de donkere man) reageert meteen geagiteerd en bemoeit zich er luidruchtig mee: ‘Kunt u geen uitstel geven?’ Bart: ‘Dit is het vonnis dat ik moet uitvoeren.’ De man en vrouw hebben allebei hele verhalen over het verleden dat je achtervolgt. De man vertelt dat hij het al betaald heeft. Bij het Leger des Heils – aan de overkant van de grote weg, waar hij in de nachtopvang verblijft – zijn ze daarvan op de hoogte. Het groepje blijft zich ermee bemoeien, bier wordt uitgedeeld door een blanke man met een Frans accent (‘niet openmaken, hè’). Ondertussen begint hij te filmen. De vrouw reageert furieus: ‘Film mij niet, verwijderen!’ Erwin zegt ook dat de man moet stoppen met filmen. De vrouw tegen Erwin: ‘Als je mij maar niet aanraakt en vermoordt, haha!’ Dan komt Bart met een oplossing: ‘We kunnen nu bij het Leger des Heils langsrijden. Ik heb liever dat je betaalt dan dat je met ons meegaat. We zullen de bus bellen om je daarheen te begeleiden.’ Even later komt ‘de taxi’ voorrijden. Bart: ‘Even mee en horen van je begeleider.’ De vrouw gaat ook mee in de bus. Wij rijden op de fiets naar de overkant. De man loopt naar binnen en zegt tegen de receptioniste: ‘Ze willen me gewoon opsluiten!’ Zijn vriendin: ‘Doe rustig, anders word je ook doodgeslagen als die Arubaan. Zo zijn ze toch? Met hun knuppels en wapens.’

Uit onderzoek onder burgers komt naar voren dat zij zich ervan bewust zijn dat hun beeldvorming over de politie (negatief) wordt beïnvloed door berichtgeving in de media (zie ook Spoelstra, 2014; Van der Leun e.a., 2014). Binnen de politie beseft men ook dat de opmerkingen van burgers tot een reactie bij politieagenten kunnen leiden en de relatie hierdoor kan verslechteren. Tijdens de briefing werden politieagenten dan ook opgeroepen om rustig te blijven. ‘We horen dat collega’s worden aangesproken over Den Haag. Laat je niet uit de tent lokken. Draai je om. Bij echte strafbare feiten natuurlijk wel doorpakken.’¹²³ Dit soort aanwijzingen kan niet voorkomen dat er in de interactie toch geregeld een dynamiek ontstaat waarin onderlinge relaties verslechteren en de afstand wordt vergroot.

Politieagenten zijn veelal van mening dat de media een eenzijdig beeld geven van het politietoedreden.¹²⁴ Zij vinden dat de media ook naar de politie toe moeten komen voor hun kant van het verhaal. ‘Ga ook eens naar een wijkbureau om politiemensen te interviewen: waarom hebben jullie dat nu zo gedaan?’ De media wordt verweten dat zij olie op het vuur gooien. Bij dit soort verwijten beseffen politieagenten naar ons idee onvoldoende dat hun beeld van de lichtgetinte of donkere ‘boef’ op gedeeltelijk dezelfde manier wordt gevoed als het beeld dat etnische minderheden hebben van de discriminerende politieagent. De optelsom van deze mediaframes leidt tot toenemende polarisatie in de relatie tussen politie en jongemannen uit etnische minderheidsgroepen (zie ook Van der Woude & Van der Leun, 2013). De beelden van de lichtgetinte of donkere boef en de discriminerende politieagent zorgen er namelijk voor dat de wederzijds gedefinieerde kloof tussen ‘wij’ en ‘zij’ groter wordt. Dit is wat Ferrell treft een *self-reinforcing echo chamber* noemt.¹²⁵ Iedere ‘partij’ zoekt nog meer houvast in het eigen perspectief: een proces van *reinforcing identity* (Young, 2007).

123 Met ‘Den Haag’ wordt het overlijden van Mitch Henriquez na zijn aanhouding door de politie bedoeld. Overigens is de boodschap tijdens deze briefing ook interessant. Wat zijn ‘echte’ strafbare feiten? Hoe verhoudt dit zich tot het staande houden van burgers op basis van (soms vage) vermoedens van een strafbaar feit (zie ook §4.5.3)?

124 Politieagenten hebben überhaupt al het gevoel dat hun optreden onder een vergrootglas ligt (Landman, 2015). Gedurende perioden van veel negatieve berichtgeving wordt dit gevoel heviger.

125 Jeff Ferrell in zijn lezing tijdens de Cultural Criminology Conference in juni 2015 aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

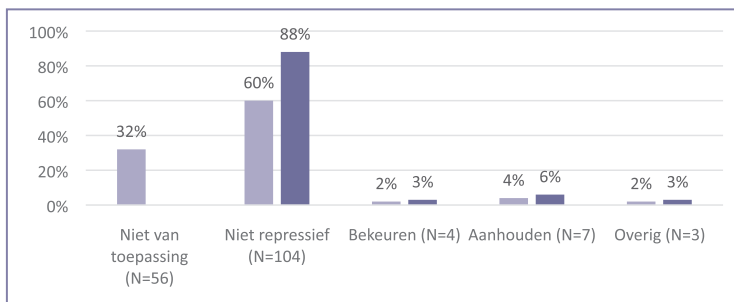
5.2 Afhandelen: opbrengsten en kosten van proactief politietoetreden

5.2.1 Afhandeling bij proactief politietoetreden

Dit onderzoek heeft betrekking op proactief politietoetreden vanuit het perspectief van handhaving en opsporing (zie ook §1.3). Dit wil zeggen dat de aanleiding voor proactief politietoetreden is gelegen in de constatering of het vermoeden van grensoverschrijdend gedrag en bijvoorbeeld niet in een ‘praatje pot’. Het is vanuit deze optiek relevant om vast te stellen op welke wijze de situaties die politieagenten (proactief) creëren formeel worden afgehandeld. Hierbij maken we een onderscheid tussen de volgende manieren van afhandelen:

- Niet van toepassing: onder deze categorie vallen alle gevallen waarin de vraag naar formele afhandeling niet aan de orde is, omdat er geen sprake is of blijkt van een geconstateerde overtreding, vermoeden van een strafbaar feit, signalering en/of een andere grond die het mogelijk maakt om tot een repressieve afhandeling over te gaan.
- Niet-repressief: onder deze categorie vallen alle gevallen waarin politieagenten de betrokken burgers aanspreken of een waarschuwing geven.
- Bekeuren: onder deze categorie vallen alle gevallen waarin politieagenten de betrokken burgers een bekeuring – ook wel een mini-pv genoemd – geven voor de geconstateerde overtreding.
- Aanhouden: onder deze categorie vallen alle gevallen waarin politieagenten de betrokken burgers tijdelijk hun vrijheid ontnemen vanwege verdenking van het plegen van een strafbaar feit of een signalering (openstaande boetes of een andere reden).
- Overig: onder deze categorie vallen alle gevallen waarin politieagenten een andere (repressieve) afhandeling kiezen, zoals inbeslagname.

In figuur 5.3 wordt weergegeven hoe de onderzochte situaties zijn afgehandeld. De donkerblauwe kleur bevat de uitkomsten van alle situaties die voor een manier van repressief optreden in aanmerking kwamen (dus exclusief ‘niet van toepassing’).



Figuur 5.3: Afhandeling van proactief politieoptreden (N=174)

De bovenstaande figuur maakt in de eerste plaats duidelijk dat bijna een derde van de proactieve situaties (bij nader inzien) *niet in aanmerking* komt voor een repressieve afhandeling. Deze situaties kwamen grofweg voor in twee typen. Het eerste type is een interventie naar aanleiding van lichte vormen van ‘overlast’.¹²⁶ Voor deze constatering is een repressieve afhandeling geen reële optie. Om die reden zijn deze opgenomen in de categorie ‘niet van toepassing’. Het tweede type is een interventie naar aanleiding van een vermoeden van een strafbaar feit, dat bij nader ‘onderzoek’ niet terecht blijkt te zijn. Op deze situaties gaan we in de volgende subparagraaf nader in bij de opbrengsten van proactief politieoptreden op basis van een vermoeden van een strafbaar feit.

Een tweede bevinding is dat bijna 90% van alle situaties die in aanmerking kwamen voor een repressieve afhandeling – dus alle situaties minus ‘niet van toepassing’ – op een niet-repressieve manier is afgehandeld. Dit zijn vrijwel allemaal (102 van de 104) *constateringen*, vooral op het gebied van verkeer. Kortom: politieagenten waarschuwden vrijwel altijd. In minder dan 3% van de gevallen werd er bij een constatering overgegaan tot het geven van een bekeuring. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de gevallen het karakter had van zeer lichte verkeersovertredingen, zoals fietsen op de stoep. Het is onder politieagenten niet gebruikelijk om bij dit soort overtredingen repressief op te treden. Wanneer deze zeer lichte overtredingen buiten beschouwing worden gelaten, is er nog steeds sprake van een zeer gering aantal gevallen waarin repressief wordt opgetreden. Deze repressieve afhandeling heeft vooral in team Vlommersdijk plaatsgevonden (75%). Deze uitkomst heeft naar ons idee nauwelijks betekenis, omdat er in totaal in vier gevallen een bekeuring is uitgedeeld.

¹²⁶ Hieronder vallen ook de interventies die niet het karakter hadden van een staandehouding.

Op basis van de kwalitatieve analyse komt een aantal oorzaken naar voren voor het opmerkelijke gebrek aan repressief optreden bij (verkeers)overtredingen. De eerste en waarschijnlijk meest dominante oorzaak is *de actie in het kader van de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO)*. Het betreft dan in het bijzonder het coulancebeleid bij geconstateerde overtredingen waartoe politieagenten door de politievakbonden werden opgeroepen. Dit beleid hield in dat politieagenten bij lichtere overtredingen geen bekeuringen zouden moeten uitschrijven. Deze actie heeft geduurd van begin maart 2015 tot en met begin november 2015, wat neerkomt op een periode van acht maanden. In deze periode heeft ruim 75% van ons veldwerk plaatsgevonden. Wij hebben diverse (proactief gecreëerde) situaties meegemaakt waarin politieagenten richting ons, en soms ook richting burgers, expliciteerden dat het coulancebeleid van invloed was op hun verbaliseergedrag.

Ik draai een dienst mee met Johan en Joke van team Heeksewoud. Ze surveilleren rond 17.30 uur bij een klein winkelcentrum. Er rijdt een auto met aanhanger stapvoets. Joke ziet dat de bestuurder en bijrijder geen gordel om hebben. Daarnaast is de aanhanger volgens Johan en Joke ‘louche’ en zijn de twee types (blanke jongemannen) ook wel ‘interessant’.¹²⁷ Ze stappen uit en spreken de jongens aan op het dragen van de gordel. Ze vragen de legitimatie van de bestuurder en trekken hem na. Er staan wel meldingen in het systeem, maar geen anteceden-ten. De jongen kwam wel bekend voor. Ze geven een waarschuwing. Joke geeft aan dat de CAO-acties wel een rol spelen. ‘Ik ga in principe niet schrijven.’

Ook in de meer algemene gesprekken met politieagenten kwam de CAO-actie als reden voor niet-repressief optreden aan de orde. ‘Je komt in een slechte tijd nu met de politieacties. We schrijven geen bekeuringen. Daar komen vaak escalaties en aanhoudingen van, zeker in deze wijk. Bij een waarschuwing vinden ze je een toffe peer. Normaal schrijf ik wel veertig bekeuringen per maand, nu maar vijf of zo.’ Een ander: ‘We staken hè, dus we bekeuren niet zoveel. Bijvoorbeeld voor verkeerd voorsorteren gaf ik normaal een prent. Nu dus niet. Als ze hem echt verdienen, krijgen ze hem, hoor. Maar in principe doe ik het af met een waarschuwing.’ Hoe groot de invloed van het coulancebeleid op het door ons waargenomen verbaliseergedrag is geweest, is moeilijk te zeggen. Uit eerder onderzoek blijkt dat politieagenten bij geconstateerde overtredingen in

127 Dit is een voorbeeld van het profileren van jongemannen uit de blanke, van oorsprong Nederlandse bevolking. Zie ook §4.3.6.

ongeveer 10% van de gevallen verbaliseren. Bij verkeersovertredingen is dat bijna het dubbele (Stol e.a., 2004). Deze algemene percentages verhullen echter de verschillen tussen teams. Uit onderzoek blijkt dat deze veelal substantieel zijn. Er zijn teams waar het verbaliseren voor (verkeers)overtredingen veel normaler is dan in andere teams (zie Stol e.a., 2004; Liedenbaum, 2011). In ons onderzoek zijn de verschillen tussen teams, zoals gezegd, nauwelijks van een interpretatie te voorzien, omdat het aantal bekeuringen zo laag is.

Hoewel het coulancebeleid impact heeft gehad op het lage aandeel bekeuringen, vermoeden wij dat er ook zonder dit coulancebeleid sprake zou zijn geweest van een relatief laag aandeel bekeuringen ten opzichte van uitkomsten van eerder onderzoek (zoals dat van Stol e.a., 2004).¹²⁸ Er wordt tegenwoordig door politieagenten simpelweg *heel weinig verbaliserend opgetreden* naar aanleiding van verkeersovertredingen.¹²⁹ Illusterend hiervoor zijn de gesprekken die politieagenten hier met elkaar hierover hebben. ‘Ik heb het boekje bijna nog niet gebruikt dit jaar’, aldus de een tegen de ander. De geringe mate waarin politieagenten naar aanleiding van verkeersovertredingen verbaliserend optreden heeft naar ons idee te maken met de (eerder aangehaalde) houding van een deel van de politieagenten ten opzichte van verkeer (zie ook §4.3.2) en de opvatting van politieagenten over de hoogte van boetes.

Op deze plek is vooral het laatste punt van belang: de hoogte van boetes. In de gesprekken met politieagenten kwam regelmatig aan de orde dat zij de boetes voor verkeersovertredingen veel te hoog vinden. Dit is een breed gedeelde opvatting onder politieagenten, die ook uit ander onderzoek naar voren komt (Kort e.a., 2014; Landman, 2015) en in het verleden ook publiekelijk is geuit door onder andere een politievakbond en politiechefs.¹³⁰ De hoogte van (sommige) boetes tast het rechtvaardigheidsgevoel van veel politieagenten aan, omdat zij van mening zijn dat de straf te zwaar is in verhouding tot het gedrag van burgers. Bij misdrijven hebben zij vaak de tegenovergestelde mening: de

128 Vooral ten tijde van de prestatieafspraken op het gebied van het aantal bekeuringen na staandhouding was bekeuren noodzakelijkerwijs gemeengoed onder politieagenten (zie ook Jochims e.a., 2006).

129 Zie bijvoorbeeld <http://www.nu.nl/binnenland/4247969/aantal-boetes-verkeersshuften-tijdgebrek-gedaald.html>.

130 Zie bijvoorbeeld <http://nos.nl/artikel/217801-politievakbond-vindt-verkeersboetes-te-hoog.html> en <http://www.nu.nl/binnenland/3003609/politiefchef-noemt-hoogte-van-boetes-doorgeschoten.html>. Op de uitspraak van de betreffende politiefchef reageerde de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie met de stelling dat de politiefchef zijn boekje te buiten ging en zich niet moest bemoeien met de hoogte van de sancties, maar alleen met de uitvoering en naleving ervan.

131 Kort e.a. (2014) stellen vast dat vooral de scheve verhouding tussen verkeersboetes en strafrechtelijke boetes politieagenten dwars zit.

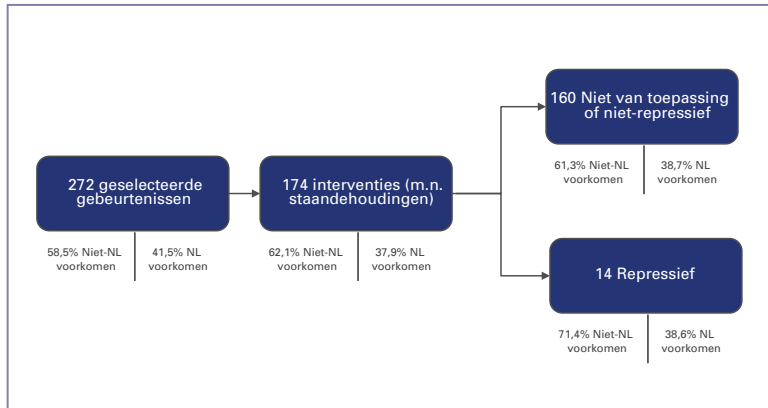
straf is te licht in verhouding tot het gedrag van burgers (zie ook Kort e.a., 2014).¹³¹ Hierbij speelt volgens Kort e.a. (2014) de verhouding tussen sanctiehoogte en inspanning die de politie daarvoor moet leveren ook mee. Om misdrijven te kunnen laten sanctioneren, moeten politieagenten naar eigen zeggen veel inspanningen leveren ('papierwerk'), terwijl bij verkeersovertredingen er nauwelijks inspanning hoeft te worden geleverd en er een hoge sanctie volgt.

In voorgaande uiteenzetting van het verbaliseergedrag van politieagenten ontbreekt nog een belangrijk punt. Dat gaat over welk type burger de sanctie ontvangt. Politieagenten zijn in de regel van mening dat het verbaliseren van verkeersovertredingen vooral 'nette burgers' benadeelt die min of meer een vergissing begaan. In §4.3.2 kwam deze invalshoek aan de orde onder de noemer 'burgertje pesten'. Politieagenten vinden het niet zozeer onrechtvaardig om een burger met een hoge boete te benadelen. Men vindt het onrechtvaardig om 'Jan Modaal' met een hoge boete te benadelen. Over boeven die een verkeersovertreding begaan, wordt heel anders gedacht. Boeven moeten worden gepakt waarvoor zij kunnen worden gepakt (zie ook Landman, 2015). 'Bekenden van ons schrijf ik voor alles op', zo gaf een politieagent ook wel aan. Politieagenten beschouwen het bekeuren van boeven bij overtredingen als een compensatie van de geringe impact van het strafrechtelijke systeem. Men volgt hier dus een andere redenering: omdat de strafrechtelijke sanctie voor het foute gedrag van boeven laag is, kunnen boetes worden gebruikt om boeven (ook) te raken.

De voorgaande overwegingen van politieagenten zorgen ervoor dat het, zonder sturing zoals ten tijde van de prestatieafspraken op het gebied van boetes (na staandehouding), onder veel politieagenten niet gebruikelijk is om geconstateerde verkeersovertredingen te verbaliseren. Een groot deel van de politieagenten treedt nauwelijks repressief op in het verkeer. Het geringe aandeel bekeuringen heeft als consequentie dat in dit onderzoek het aandeel aanhoudingen naar aanleiding van een staandehouding (6%) groter is dan het aandeel bekeuringen (3%) na staandehouding.¹³² In totaal is ongeveer 12% van alle situaties die voor een vorm van repressief optreden in aanmerking komen ook repressief afgedaan (bekeuring, aanhouding en overig¹³³). In absolute aantallen levert het proactief politieoptreden – van selectie tot afhandeling – het volgende beeld op.

132 Met het aandeel aanhoudingen komen we op het domein van de misdrijven en de bijdrage die proactieve controles aan de bestrijding van criminaliteit leveren. Hierover gaat de volgende subparagraaf.

133 Dit betreft vooral in beslagnames van kleine hoeveelheden softdrugs.



Figuur 5.4: Proactief politieoptreden: van selectie tot afhandeling

Bovenstaande figuur laat zien hoe het proactief politieoptreden zich in deze studie heeft ontwikkeld van 272 geselecteerde gebeurtenissen tot uiteindelijk 14 situaties die op de een of andere manier repressief worden afgedaan (van de 118 die repressief afgedaan hadden kunnen worden). De figuur laat eveneens zien dat het aandeel situaties waarin burgers met een niet-Nederlands voorkomen zijn betrokken zich redelijk gelijkmatig ontwikkelt, al is het aandeel in de ‘input’ relatief groot (zie ook §4.5.3). Binnen de situaties die repressief zijn afgedaan, bevindt zich – ten opzichte van het beeld bij de interventies – een relatief groot aandeel situaties waarin burgers met een niet-Nederlands voorkomen zijn betrokken. In de volgende paragraaf gaan we nader in op een deel van de situaties uit bovenstaande figuur: namelijk de situaties waarin politieagenten optreden naar aanleiding van een vermoeden van een strafbaar feit: *proactieve controles*.

5.2.2 Opbrengsten van proactieve controles

Politieagenten beschouwen het proactief controleren van burgers als een effectief middel in de bestrijding van criminaliteit. Het is volgens hen een voorname manier om boeven te vangen (zie ook Harris, 2002; Gaines, 2006). Uit onze gesprekken met politieagenten blijkt dat zij er door de bank genomen van overtuigd zijn dat zij vaak goed aanvoelen of een burger het controleren waard is. Dit komt tot uiting in uitspraken als ‘we zitten acht van de tien keer goed’ of ‘we controleren toch alleen foute lui, nette burgers hebben er geen last van’. De claim van effectiviteit heeft, naast een individueel karakter, ook een institutioneel

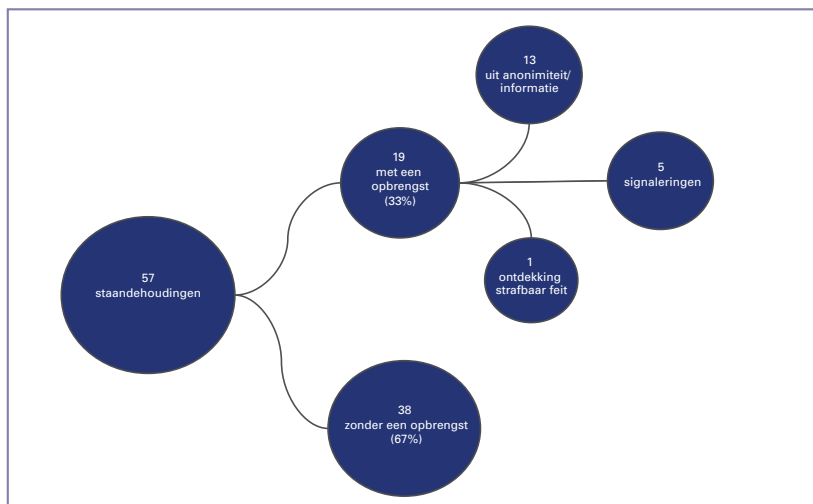
karakter (Bradford & Loader, 2016). Dit wil onder andere zeggen dat de politieorganisatie de praktijk van proactief politietoetreden op basis van een vermoeden van een strafbaar feit rechtvaardigt door te verwijzen naar de effectiviteit van deze praktijk. Een voorbeeld hiervan is opgenomen in hoofdstuk 2 en gaat over de dynamische verkeerscontrole. In de beschrijving van deze methode is opgenomen: ‘Als je deze methode veel zal gaan toepassen, ben je bijna gegarandeerd van mooie aanhoudingen’ (Bulstra & Würth, 2015: 40). Boeven vangen als aantrekkelijk perspectief.

De claim van effectiviteit is in ons land *een niet onderbouwde claim*. Dit komt in de eerste plaats doordat de politie de proactieve controles niet registreert. De enige proactieve controles die in de politiesystemen terechtkomen, zijn de proactieve controles die leiden tot het vastleggen van informatie, een aanhouding of in voorkomende gevallen een inbeslagname (zonder aanhouding). Er zijn dus ook geen politieregistraties die kunnen worden gebruikt voor onderzoek. Een tweede reden dat inzicht in de effectiviteit van proactieve controles ontbreekt, is dat er vooralsnog geen observatieonderzoek naar is gedaan. Uitspraken over de effectiviteit van proactieve controles kunnen immers ook worden gedaan door het optreden van politieagenten te observeren en dit kwantitatief in kaart te brengen. Dat hebben wij in dit onderzoek gedaan.

Wie een uitspraak wil doen over de effectiviteit van proactieve controles wordt direct geconfronteerd met de vraag wat in dit geval *een zinvolle operationalisering van effectiviteit* is. In internationaal onderzoek zijn twee invalshoeken dominant: het aandeel strafbare feiten dat wordt ontdekt (wapens, drugs, gestolen goederen) en/of het aandeel aanhoudingen dat de politie verricht (zie bijvoorbeeld Harris, 2002; Gaines, 2006; Harcourt, 2007; EU-FRA, 2010; Rosenfeld e.a., 2012; Delsol, 2015; Glaser, 2015; Bradford & Loader, 2016). Er is vanzelfsprekend een relatie tussen beide, maar die relatie is niet vanzelfsprekend. Er worden weleens strafbare feiten ontdekt die niet leiden tot een aanhouding, terwijl er ook aanhoudingen volgen naar aanleiding van bijvoorbeeld een signalering rondom opstaande boetes. In de discussie over de effectiviteit van proactieve controles wordt daarnaast gewezen op de preventieve of afschrikkende werking ervan (zie bijvoorbeeld Delsol, 2015). Burgers die van plan zijn om criminaliteit te plegen, zouden dit voorstellen niet tot uitvoering kunnen brengen vanwege een proactieve controle. Het is lastig te bepalen of dergelijke preventieve effecten zich voordoen, zo gaven verschillende politieagenten overigens ook aan. Naast de mogelijk preventieve effecten van proactieve controles wijzen sommige politieagenten erop dat proactieve controles bijdragen aan de zichtbaarheid van de politie: door middel van proactieve controles laat de politie zien dat zij de criminaliteit bestrijdt.

In dit onderzoek hebben wij een relatief brede invalshoek gehanteerd bij het in kaart brengen van de effectiviteit van proactieve controles. Hierbij hebben we voor een belangrijk deel ook het perspectief van de politie(agenten) gevolgd: wanneer is het in hun ogen effectief? We hebben drie soorten opbrengsten van proactieve controles gedefinieerd:

- Ontdekken van strafbare feiten in de vorm van wapens, drugs en/of gestolen goederen. Dit vindt veelal plaats naar aanleiding van een proactieve controle met daaropvolgend een doorzoeking van een voertuig (*stop & search*).
- Aantreffen van een persoon die staat signaleerd in een politiesysteem. Het betreft in het bijzonder het eerder aangehaalde Parket Politiesysteem (PAPOS) en Opsporingssysteem (OPS). In PAPOS staan personen met (opgelopen) openstaande boetes en openstaande vrijheidsstraffen (minder dan 90 dagen) en in OPS staan vooral veroordeelden die op een of andere manier onvindbaar zijn.
- Uit de anonimiteit halen van, en opsporingsinformatie verzamelen over, personen die zich volgens politieagenten structureel bezighouden met het plegen van criminaliteit. Deze opbrengst wil zeggen dat politieagenten niets ontdekken of aantreffen, maar niettemin van mening zijn dat zij een goede inschatting hebben gemaakt. Deze mening baseren zij geregeld op een vermoeden dat de betrokken burgers iets strafbaars hebben gedaan of met iets strafbaars bezig zijn, zonder dat zij dat hard kunnen maken. In deze gevallen leidt een proactieve controle soms ook tot nieuwe informatie over personen die veelal al bekend zijn bij de politie en die de politie bij voorkeur in de gaten houdt (zie ook Van Wakeren, 2016). Informatie is dan een *added value outcome* (Miller e.a., 2000).



Figuur 5.5: Opbrengsten van proactieve politiecontroles

Figuur 5.5 maakt duidelijk dat in iets meer dan 30% van de gevallen een proactieve controle een opbrengst heeft. Dit zijn 19 gevallen. In één geval (1,8%) is er door de betrokken politieagenten een strafbaar feit ontdekt. Dit waren gestolen goederen en een wapen (een vlindermes).

Ik draai een dienst mee met biker Theo. Zijn collega Fred is nog met iets anders bezig. We zijn nog geen tien minuten op pad en Theo vertelt net dat hij oude auto's 'interessant' vindt. Dan ziet hij voor het stoplicht een dergelijke auto staan met vier getinte jongens erin. 'Nou, zo iets dus', en hij draait prompt zijn fiets om. Theo vraagt bij het geopende raam om een rij- en kentekenbewijs. De jongen blijkt geen rijbewijs te hebben. Uit zijn identiteitsbewijs wordt duidelijk dat hij 17 jaar is. Theo ziet een jongen die achterin zit pogingen doen om uit te stappen: 'Nee, blijf maar even zitten.' Later zegt hij tegen mij: 'Dat vind ik altijd verdacht, als passagiers weg willen.' Theo ziet in zijn BlackBerry dat de jongen antecedenten heeft op wapens en overvallen. 'Ik ga je auto in beslag nemen.' Ondertussen belt Theo met collega Fred. 'Kom maar even deze kant op.' Collega Fred komt later en staat op korte afstand op de stoep, met zijn hand op zijn wapen. Theo: 'Ik ga je fouilleren, mag dat?' 'Ja.' De agenten vinden een vlindermes en handschoentjes. De jongen moet op de stoep blijven staan, onder toezicht van Fred. Zo gaat het ook met de overige drie jongens. Bij hen wordt niets aangetroffen. Na de fouillering staan ze met z'n vieren op de stoep, smoezend met elkaar. Fred houdt ze in de gaten, nog steeds zijn hand op zijn wapen. Theo: 'Ik kijk even in de auto, goed?' Hij had al eerder gezien dat de jongen achterin een tas op zijn schoot had, met 'schoolspullen', aldus de jongen. Nu ziet Theo allemaal laptops en sieraden in de tas en hij haalt maskers uit het vak van het voorportier. De situatie escaleert als twee jongens wegrennen. De andere twee worden tegen de grond gewerkt. Het hele kruispunt staat in een mum van tijd vol met politie als Fred 'assistentie collega, mogelijk wapen' in de porto roept. Veel omstanders bemoeien zich met de aanhouding. De meldkamer geeft aan dat dit bekenden van de politie zijn. Theo komt bij mij staan: 'Ik denk dat ze een inbraak hebben gepleegd. Ik zag laptops en sieraden in die tas in de auto en maskers in de deur.' De OvD-P komt ter plaatse en zegt tegen Theo: 'Leuke melding?' Theo: 'Nee, ik houd ze staande en hij had geen rijbewijs.' Als de aangehouden verdachten zijn afgevoerd, is het ook snel weer rustig op het kruispunt. Theo vraagt aan mij: 'Zo, heb ik netjes opgetreden? Zo

heb je niks, we rijden tien minuten rond en dan heb je dit.' Theo heeft nog het identiteitsbewijs van de bestuurder (die ook is weggerend). Fred: 'Kutsituatie, maar we hebben er toch twee van de vier. Ik had bijna mijn vuurwapen getrokken. Om ze alle vier te controleren, had je eigenlijk je vuurwapen moeten trekken.' Door de tas met laptops en sieraden en de maskers in het deurvak, bestaat het vermoeden van heling of inbraak. Theo: 'Misschien terug te Rechercheren?' Fred is cynisch: 'Ik denk sepot 02.' Theo: 'Ik vertrouwde het niet: antecedenten, vier jongens in een auto en zo'n volle tas achterin. Maar hoe krijgen we het rond? $1 + 1 = 3$? We hebben de bestuurder nu niet meer, dus hoe gaan we de aanhouding rechtvaardigen?' Fred klaagt: 'Die bemoeienis van omstanders heb je altijd. Het had zomaar weer sporten (vechten) kunnen worden.' Ik vraag Theo waarom dit nu verdacht was. 'Ik dacht: dit klopt niet. Ze keken te onschuldig'. Fred: 'Ja, maar zij wil weten: waarom klopte het niet?' Theo: 'Ja, gewoon gevoel. De combinatie van die koppies, hoe ze keken. En zo vangen we elke dag boeven, zo goed zijn we. Er wonen ook wel veel boeven in deze wijk.' Fred vertelt aan het eind van de avond dat de jongens precies bij een woninginbraak vandaan kwamen. 'Nee joh, het is niet frustrerend als ze wegrennen. Dat is juist het spel. Dan hebben jullie vandaag gewonnen. Ja, en als niet, dan toch.' Daar lijkt het wel op, want de volgende dienst vertelt hij mij dat alle vier de jongens inmiddels zijn aangehouden.

In vijf gevallen (8,8%) heeft een proactieve controle geleid tot het aantreffen van een persoon die in PAPOS of OPS stond gesignaleerd. Dit was voor een deel voorafgaand aan de proactieve controle bekend als gevolg van informatiegebruik (zie §4.4.2) en kwam voor een ander deel aan het licht bij het gebruik van informatie na staandehouding (zie §5.1.3). We herhalen een deel van een praktijkvoorbeeld dat is behandeld bij profileren (zie §4.3.6).

Ik draai een dienst mee met Ratko van het grensteam. Rond 10:20 uur rijdt Ratko op de snelweg. Een Volkswagen Transporter die voor hem rijdt, trekt de aandacht. Na het raadplegen van het operationeel centrum geeft Ratko de bestuurder een stopteken. Bij het natrekken van de bestuurder en de bijrijder (de zoon van de bestuurder) blijkt dat de bestuurder in OPS is gesignaleerd. De bestuurder wordt aangehouden.

De hiervoor bedoelde opbrengsten hebben geleid tot vijf aanhoudingen, wat neerkomt op ongeveer 9% van het aantal proactieve controles. Hoewel de N van ons onderzoek relatief laag is, kan worden gesteld dat dit percentage redelijk in lijn is met de uitkomsten van internationaal onderzoek (zie Harris, 2002; Bowling & Phillips, 2007; EU-FRA, 2010; Delsol, 2015). Ook bij onderzoek naar grote aantallen proactieve controles ligt het aandeel aanhoudingen ongeveer tussen de 9% en 11%. Met betrekking tot het aandeel aanhoudingen als indicator voor de effectiviteit van proactieve controles zijn twee (aanvullende) opmerkingen van belang.

De eerste opmerking is dat het een *numbers game* lijkt te zijn (Epp e.a., 2014): wie veel aanhoudingen wil, moet veel proactieve controles uitvoeren. *You kiss a lot of frogs before you find that prince*, zo werd dat uitgelegd door de *highway patrol* in Californië. Bijna dertig jaar registraties van *stop and searches* in Engeland en Wales laten dat ook zien: een toename van het aantal proactieve controles leidt tot een toename van het aantal aanhoudingen (Delsol, 2015). Het aantal proactieve controles stijgt echter verhoudingsgewijs meer dan het aantal aanhoudingen. Dit wil zeggen dat bij een toename van het aantal proactieve controles het aandeel aanhoudingen afneemt (Delsol, 2015). Anders gezegd: het uitvoeren van meer proactieve controles leidt tot een lagere *hitratio*.

De tweede opmerking over het aandeel aanhoudingen is dat niet alle aanhoudingen tot een veroordeling leiden. Dit geldt vanzelfsprekend voor aanhoudingen naar aanleiding van openstaande boetes – want als een burger direct betaalt, kan hij of zij weer gaan –, maar deze opmerking is vooral relevant bij het ontdekken van strafbare feiten. Wij hebben de procesgang van het enkele geval niet gevolgd, maar schattingen uit ander onderzoek geven het beeld dat een derde tot de helft van de aanhoudingen niet tot een veroordeling van een verdachte leidt (Delsol, 2015). Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat verdachten worden vrijgesproken als gevolg van onrechtmatig gebruik van bevoegdheden. Die onrechtmatigheid houdt vaak verband met het ontbreken van een redelijk vermoeden van schuld als basis voor de staandehouding en de wijze waarop gedurende de staandehouding wordt overgegaan op opsporingsbevoegdheden (zie §4.5.3 en §5.1.2).

Wij beschouwen de effectiviteit van proactief politieoptreden, zoals gezegd, breder dan alleen het ontdekken van strafbare feiten en op basis daarvan al dan niet aanhouden van personen. In veel publicaties over proactieve controles wordt deze bredere invalshoek niet gehanteerd en worden proactieve controles, op basis van het voorgaande, als een ineffektieve methode beschouwd (zie bijvoorbeeld Harris, 2002; Epp e.a., 2014). ‘Although police widely believe that investigato-

ry stops help fight crime, the evidence supporting this belief is surprisingly thin. To be sure, officers sometimes seize guns and illegal drugs in these stops. But this occurs rarely; most people subjected to these stops are innocent and no weapon or contraband is seized.’ (Epp e.a., 2014: 153)¹³⁴

De reden voor de bredere invalshoek houdt verband met de redenering in het laatste deel van voorgaand citaat: de meeste mensen die worden gecontroleerd zijn onschuldig en er worden geen wapens of contrabande aangetroffen. Vanuit het perspectief van politieagenten is dit een juridische benadering. Zij zien in het straatbeeld bij voortduring personen van wie zij weten dat zij frequent criminaliteit plegen, maar die in hun ogen door het strafrechtelijke systeem te vaak onaangetast blijven (zie ook §4.1.2). Zij zien deze personen niet als onschuldig, ook al ontdekken zij op het moment van een proactieve controle geen (voorbereidingshandelingen voor) strafbare feiten. Skolnick (1966: 203) zei hier een halve eeuw geleden het volgende over: ‘The policeman, in short, is primarily interested in factual guilt. Indeed, the idea of legal guilt leaves him cold and hostile.’

Wie het perspectief van politieagenten op het begrip ‘schuldig’ volgt, komt tot de noodzaak om de manier van kijken naar de effectiviteit van proactieve controles op te rekken. Wij hebben dat gedaan door ook de situaties mee te nemen die het karakter hebben van het uit de anonimiteit halen van personen van wie bij de politie bekend is dan wel wordt vermoed dat zij zich structureel bezighouden met het plegen van criminaliteit. In de woorden van politieagenten zijn dit personen die bijna altijd ‘op pad zijn’. Wanneer politieagenten deze personen proactief controleren, zijn zij ervan overtuigd dat ze een goede inschatting hebben gemaakt. Het zijn in hun ogen namelijk zeker geen onschuldige burgers die worden staande gehouden. Het is de *doelgroep* en het controleren van de doelgroep wordt beschouwd als goed politiewerk.

Ik draai een dienst mee met Ratko (Nederlands) en Rolf (Duits) van het grensteam (onopvallend). Rond 20.00 uur horen Ratko en Rolf over de portofoon dat het andere koppel dat dienst heeft twee auto’s op een parkeerplaats in de stad observeert. De bestuurders van de auto’s hebben het raampje open en zijn met elkaar aan het praten. Een collega van het andere koppel vindt het vreemd. Het andere koppel gaat een van de auto’s volgen. Ratko en Rolf rijden naar het gebied waar hun collega’s

134 Een problematisch punt bij dit soort uitspraken is ook dat er kan worden getwist over wanneer proactieve controles *wel* als effectief kunnen worden beschouwd. Hoeveel procent van de proactieve controles moet een *hit* opleveren om van effectiviteit te kunnen spreken?

zijn. De personen in de auto lijken door te hebben dat ze worden gevolgd. Het andere koppel gaat over tot een staandehouding op het moment dat Ratko en Rolf er ook zijn. Het betreft een auto uit Duitsland met Duitse bestuurders. De politieagenten geven aan dat het een routine-controle is. Rolf trekt het kenteken van de auto na. De tenaamgestelde heeft verschillende antecedenten, onder andere recente antecedenten op het gebied van drugs. De bestuurder en bijrijder worden verzocht de auto uit te gaan. De politieagenten vragen of de auto mag worden doorzocht. Ze krijgen toestemming. De twee betrokken burgers worden tevens, na toestemming, gefouilleerd. Het fouilleren en het doorzoeken leveren niets op, al ligt achter in de auto wel allerlei foliepapier en lege tassen. In het nagesprek zegt Ratko: ‘Zo zie je maar, we zitten goed.’ Ratko en Rolf zijn er zeker van dat dit personen zijn die zich vaak met drugs bezighouden. Ze waren op weg naar iets of hebben iets weggebracht, zo is de veronderstelling. Hierbij wijzen ze ook op wat ze achter in de auto hebben aangetroffen (folie, lege tassen). Het rijgedrag was ook verdacht. ‘De auto is in Nordstad¹³⁵ te naam gesteld, maar ze gaan een kleine grensovergang over. Dat is vreemd. Waarom zou je dat doen?’

Dit soort proactieve controles leidt geregeld tot het verzamelen van informatie over de betrokken personen. Het gaat dan vooral om waar, hoe laat, met wie, in welk voertuig, enzovoort iemand door de politie is gezien. Als politieagenten verwachten dat de betreffende persoon op dat moment nog iets van plan is, wordt deze informatie direct doorgegeven aan hun collega’s op straat (zie het praktijkvoorbeeld in §4.4.2). Het is echter waarschijnlijker dat de informatie uitsluitend wordt vastgelegd vanuit de gedachte ‘het is het muteren waard’.¹³⁶

Ik draai een dienst mee met Marieke en Brian van team Prinsenpoort. Ze hebben net een man staande gehouden die ze herkenden van de briefing (in verband met auto-inbraken). Ze zitten nog nauwelijks in de auto of Marieke draait ineens de bus om. Als ik haar later vraag wat daarvan de reden was, zegt ze: ‘Tja... ik zag die zwarte man bij die bakfiets staan en dan loopt hij ineens quasinonchalant naar die brug en gaat daartegen hangen.’ We stappen uit: ‘Goedendag meneer, wat bent u aan het doen?’ ‘Even chillen.’ ‘Heeft u een legitimatiebewijs?’ De man haalt uit zijn

¹³⁵ Dit is een pseudoniem voor een Duitse stad.

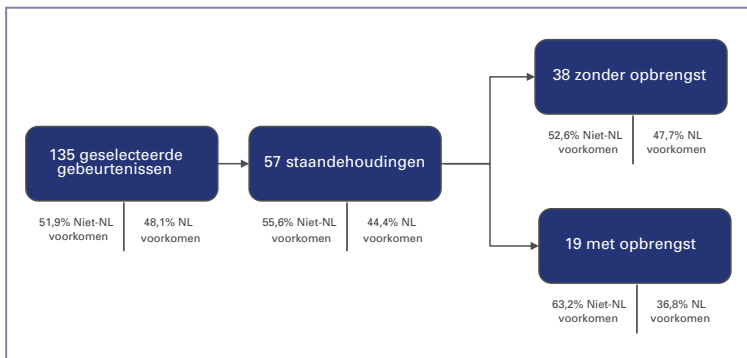
¹³⁶ We hebben de mutaties niet geobserveerd. We zijn afgegaan op wat politieagenten hierover tegens ons hebben gezegd.

broekzak een vodge. Dat is een kopie, het origineel ligt bij de daklozen-opvang. Marieke raadpleegt haar telefoon. Brian noteert in zijn boekje de gegevens. Marieke zegt tegen Brian dat de man niet gesignaleerd staat. Ze geeft het legitimatiebewijs weer terug. 'Hoe is het verder met u? Niet weglopen als ik even een praatje wil maken. Is wiet het enige wat u gebruikt?' 'Ja.' 'Altijd, in het verleden ook?' 'Ja.' De man wil overduidelijk weg. Mirjam: 'U mag blijven staan hoor, wij gaan weer.' Terug in de bus zegt ze: 'Rare kiwi. We gaan wel muteren dat hij hier stond.' Dat geldt ook voor de man die ze net daarvoor staande hielden, want: 'Ze kwamen allebei maximaal voor diefstal voor.'

Ten aanzien van het uit de anonimiteit halen van, en informatie verzamelen over, (bekende) 'criminelen' is het van belang te wijzen op een recent onderzoek onder jongemannen die een criminele jeugdgroep hebben verlaten (Hoogeveen e.a., 2016). Dit onderzoek geeft namelijk inzicht in het perspectief van degenen die door de politie in de gaten worden gehouden en regelmatig proactief worden gecontroleerd (zonder dat daar een directe aanleiding voor is). Deze jongemannen hadden – ten tijde van hun 'lidmaatschap' van een criminele jeugdgroep – het gevoel dat ze door de politie werden opgejaagd en de politie hen pakte voor al het mogelijke (zie ook §4.1.2). Zij geven aan dat deze aanpak verschillende effecten had, waaronder een verheving van het eerder benoemde kat-en-muis-spel. Sommigen geven aan dat het politieoptreden van veel proactief controleren en opzoeken van mogelijkheden om te straffen uiteindelijk effect had op hun gedrag. 'Verder zijn er ook jongens die aangeven dat ze het zat waren om steeds maar aangehouden en beboet te worden door de politie. Ze zijn ook het kat-en-muis-spel beu dat ze speelden met de politie. Ze willen met rust gelaten worden en realiseren zich dat ze die rust alleen krijgen als ze stoppen met het plegen van delicten. Dat speelt mee in hun beslissing om te stoppen met criminaliteit.' (Hoogeveen e.a., 2016: 152) Deze conclusie is belangrijk, omdat die onderstreept dat de effectiviteit van proactieve controles niet alleen kan worden bepaald op basis van de mate waarin strafbare feiten worden ontdekt en aanhoudingen plaatsvinden. Het gebruik van proactieve controles is (ook) onderdeel van een expliciete strategie om boeven het leven moeilijk te maken (zie ook Beke e.a., 2013).¹³⁷ Soms dus met een duurzaam effect.

137 Deze strategie wordt 'very irritating policing' (VIP) genoemd en bestaat in essentie uit het op de huid zitten van (bepaalde) leden van criminele jeugdgroepen met als doel dat ze hun bestaan als beroeps crimineel opgeven en meewerken aan een integratietraject (zie Beke e.a., 2013).

In voorgaande alinea's zijn de verschillende opbrengsten van proactieve controles beschreven. In onderstaande figuur wordt weergegeven hoe het beeld van proactieve controles er van selectie tot en met opbrengst uit ziet.



Figuur 5.6: Proactieve controles: van selectie tot opbrengst

Figuur 5.6 laat zien hoe de proactieve controles in het onderzoek zich hebben ontwikkeld van 135 geselecteerde gebeurtenissen (herkennen, abnormaliseren en profileren) tot 57 standehoudingen waarvan 19 op een of andere manier een opbrengst hadden. De figuur laat eveneens zien dat het aandeel situaties waarin burgers met een niet-Nederlands voorkomen zijn betrokken in de situaties met een opbrengst hoger is dan in het totaal van proactieve controles.

Ter afsluiting van deze subparagraaf is het van belang om de aandacht te richten op het gat tussen de uitkomsten van dit onderzoek ten aanzien van de geconstateerde effectiviteit van proactieve controles en het beeld dat politieagenten hierover hebben. De conclusie ten aanzien van de effectiviteit van proactieve controles op basis van dit onderzoek is dat in ongeveer drie van de tien gevallen sprake is van een of andere opbrengst. Het beeld dat politieagenten van de opbrengsten van proactieve controles hebben, is echter aanzienlijk positiever (zie ook Bowling & Phillips, 2007). Hierbij doen zich verschillen voor tussen individuen, maar in ons onderzoek zat het vrijwel altijd ergens tussen 'met de helft is wel iets' en 'negen van de tien keer zitten we goed'.¹³⁸ Tijdens een van de diensten sprak een

¹³⁸ Ten aanzien van het daadwerkelijk ontdekken van strafbare feiten waren politieagenten in de regel minder optimistisch. Toch werden ook op dat punt uitspraken gedaan als 'soms vind je wat, zoals drugs'. De resultaten van ons onderzoek impliceren dat dit nog steeds erg rooskleurig is met een percentage van nog geen 2%.

van de politieagenten over een bepaald gevoel, een soort instinct, om de werking ervan vervolgens enigszins te relativiseren met ‘ik zit er soms ook wel naast, hoor’. Zijn collega reageerde vrijwel direct met: ‘Ja, maar vaak niet. Vaak zit er wel een rat in. Waar wat mee is.’ De betreffende collega reageerde vermoedelijk op deze wijze, omdat politieagenten het niet prettig vinden als hun overtuiging dat proactieve controles effectief zijn onder druk komt te staan (zie ook Marks, 2011).

Het gat tussen de eigen indruk van de effectiviteit van proactieve controles en de uitkomsten van ons en ander onderzoek impliceert dat politieagenten de effectiviteit van de eigen intuïtie overschatten.¹³⁹ Daarin zijn ze niet alleen. Kahneman (2011) legt in zijn *Thinking, fast and slow*, op basis van uiteenlopende experimenten, bloot dat onze intuïtie ons ook geregeld in de steek laat. Ons snelle denken – impulsief, intuïtief, reagerend op indrukken en razendsnel verbanden leggend – is ons niet alleen van dienst, maar zet ons ook geregeld op het verkeerde been. De neiging om van alles wat er om ons heen gebeurt een coherent verhaal te maken zorgt ervoor dat we ook allerlei verbanden leggen die er niet zijn. De professionele intuïtie van politieagenten is in de context van het politiewerk – die onder andere wordt gekenmerkt door ambigue situaties en de noodzaak om soms snel beslissingen te nemen – dus een kracht en een zwakte (Landman, 2015). *Politieagenten zien in de regel echter alleen het eerste.*

Politieagenten die uitspraken doen over de effectiviteit van proactieve controles zitten gevangen in een patroon dat wij eerder *hardnekkige beelden* hebben genoemd (zie Landman e.a., 2015): opvattingen die zijn losgekoppeld van de praktijk. Dit lijkt voor een deel te worden veroorzaakt doordat men in de goede inschattingen wel de bevestiging ziet van de effectiviteit van proactieve controles en de eigen intuïtie, terwijl de slechte inschattingen (de zogenoemd *valspositieven*) – en dat is het merendeel – *niet of nauwelijks leiden tot een bijstelling van de eigen opvattingen*. De goede inschattingen worden ook gevierd en regelmatig op intranet¹⁴⁰ en via verhalen gedeeld, terwijl de slechte inschattingen onzichtbaar zijn, worden vergeten en worden gelineerd (zie ook Harris, 2002).

139 Het overschatten van die intuïtie kom je ook in onderzoek tegen. In een onderzoek naar de uitvoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht kwamen wij de volgende formulering tegen (Kuppens e.a., 2011b: 59): ‘Bovendien blijkt uit de registraties dat de intuïtieve politiefunctaris die proactief een identiteitscontrole uitvoert het vaak bij het rechte eind heeft en strafbare feiten ontdekt.’ Een dergelijke formulering is opvallend, omdat de keren dat politieagenten een identiteitscontrole uitvoeren en het niets oplevert *niet worden geregistreerd*.

140 Zoals: ‘Onderbuikgevoel levert twee aanhoudingen op’.

Ik draai een avonddienst mee met Erik en Tim van team Widuvelde. Rond 18.00 uur zien ze een auto rijden (merk en type is niet genoteerd door de onderzoeker). Het kenteken wordt nagetrokken. Het is een leaseauto. De auto wordt aan de kant gezet. Er blijkt een vrouw in de auto te zitten. De vrouw vraagt niet naar de reden van de staandehouding. Tim geeft aan dat het gaat om de leaseauto. De vrouw: 'Grappig, dit is de eerste keer in mijn carrière.' Als we weer in de auto zitten, zegt Tim: 'Het is typisch een auto die circuleert in drugs. Het hadden net zo goed Marokkanen met drugs kunnen zijn.'

Het gaat ons hier even niet om de etnische invalshoek – al heeft die vanzelfsprekend ook betekenis – maar om de gedachte dat *het wel raak had kunnen zijn*. Deze gedachte, die de slechte inschatting relativeert, komt in omgekeerde vorm nooit voor: bij een goede inschatting denkt men niet dat het ook anders had kunnen zijn, maar ziet men een bevestiging van de effectiviteit van de eigen inschattingen. Op deze wijze blijft de overtuiging dat proactieve controles heel effectief zijn gemakkelijk in stand.

5.2.3 Kosten van proactieve controles

Wie alleen kijkt naar de opbrengsten van proactief politieoptreden, kijkt eenzijdig, omdat de kosten van proactief politieoptreden worden genegeerd. Uitspraken over de effectiviteit van proactief politieoptreden moeten daarom niet alleen de opbrengsten in ogenschouw nemen, maar ook stilstaan bij de (potentiële) kosten van proactief politieoptreden (Harris, 2002; Epp e.a., 2014; Delsol, 2015). In deze subparagraaf doen wij hiertoe een poging. Hierbij baseren wij ons vooral op onderzoek van anderen, aangezien we de kosten van proactief politieoptreden niet hebben meegenomen in dit onderzoek. Daarnaast is het van belang op te merken dat proactief politieoptreden in deze subparagraaf, net als in de vorige, betrekking heeft op controles naar aanleiding van het vermoeden van een strafbaar feit (proactieve controles) en niet op het optreden naar aanleiding van waargenomen grensoverschrijdend gedrag of informatie.

In ons onderzoek was 70% van de burgers die werden staande gehouden op basis van een vermoeden van een strafbaar feit onschuldig (zie §5.2.2). In dit verband bedoelen wij met onschuldig dat het om burgers gaat die geen strafbaar feit hadden gepleegd of op een of andere wijze het (volgens politieagenten) 'waard' waren om te controleren. Politieagenten maken bij deze burgers

tijdelijk inbreuk op hun leven door hun vrijheid te beperken zonder dat dit achteraf een goede reden blijkt te hebben. Een relevante vraag is welke impact dit op burgers heeft. Politieagenten zijn veelal geneigd om de impact op burgers als gering te beschouwen, zo blijkt ook uit de gesprekken die wij hierover met hen hebben gevoerd. Velen zien het als een vorm van tijdelijk ongemak of een vervelende onderbreking en soms zelfs als een vorm van *image work*, omdat de politie laat zien dat zij op actieve wijze de criminaliteit probeert te bestrijden. ‘For officers, these encounters may seem fleeting, constitute little more than a moment’s inconvenience for all involved and, of course, are part of the normal working day.’ (Bradford, 2015: 102) De mogelijk negatieve impact van hun optreden op burgers wordt verwaarloosd (zie ook Bovenkerk, 2014; Van der Leun e.a., 2014). Sommige politieagenten verwijzen hierbij naar de onwetendheid van burgers. ‘Burgers begrijpen politiewerk niet. Ze denken direct dat ze wat hebben gedaan als ze aan de kant worden gezet.’

Politieagenten lijken weinig stil te staan bij hoe de onschuldige burgers die door hen worden staande gehouden deze praktijk ervaren. Zij dragen de kosten van proactieve controles dan ook niet, deze worden door de politie geëxternaliseerd (Harris, 2002). Het kost politieagenten moeite om zich te verplaatsen in de ervaringen van burgers met proactieve controles. Hierbij speelt mee dat politieagenten ervan overtuigd zijn dat onschuldige burgers nauwelijks worden ‘getroffen’ door hun proactieve controles. Een van de politieagenten zei hierover: ‘We vallen toch vooral foute lui lastig, geen goede burgers.’ Politieagenten hebben in de regel dan ook geen kennis van het (beperkte) perceptieonderzoek dat in ons land onder burgers is verricht (zie Svensson e.a., 2011; Amnesty International, 2013b; Van der Leun e.a., 2014; Spoelstra, 2014).¹⁴¹ Hieruit komt namelijk naar voren dat (deze) burgers veel meer negatieve gevolgen ervaren van proactieve controles dan politieagenten denken. Proactieve controles kunnen door burgers als beangstigend en vernederend worden ervaren en gaan gepaard met gevoelens van ongelijkheid en discriminatie. Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt dat niet-westerse migranten in aanzienlijke mate discriminatie door de politie ervaren (Andriessen e.a., 2014). Zij, en dan in het bijzonder Marokkaans-Nederlandse mannen, hebben het

141 De beperktheid van dit (perceptie)onderzoek heeft hoofdzakelijk betrekking op twee aspecten: de omvang van het onderzoek – het betreft twee onderzoeken onder een gering aantal burgers – en de oriëntatie van het onderzoek, het betreft vooral (jonge) etnische minderheden. In het Verenigd Koninkrijk (zie bijvoorbeeld Bradford, 2015) en de Verenigde Staten (zie bijvoorbeeld Epp e.a., 2014) heeft het onderzoek onder burgers een veel substantiëler karakter dan in ons land (zie ook Amnesty International, 2013a).

gevoel dat zij extra in de gaten worden gehouden door de politie. Deze *overpolicing* wordt door hen beschouwd als discriminatie (zie ook Svensson e.a., 2011). Ook in internationaal onderzoek wordt gerapporteerd over onder andere gevoelens van discriminatie, ongelijkwaardigheid, vernedering en emoties van angst en stress onder burgers die te maken hebben gehad met proactieve controles (zie bijvoorbeeld Harris, 2002; Weitzer & Brunson, 2009; Gau & Brunson, 2010; Birzer, 2013; Epp e.a., 2014). Kortom: de opbrengstoverschatting van politieagenten – zie §5.2.2 – gaat gepaard met een *kostenonderschatting*.

Hoewel de bejegening door politieagenten een belangrijke rol speelt bij de hierboven genoemde gevoelens van burgers, moet worden beseft dat gevoelens van ongelijkheid en discriminatie ook zijn verbonden met de onnodige proactieve controle als zodanig (zie ook Epp e.a., 2014). Anders geformuleerd: een correcte bejegening door politieagenten neemt niet weg dat een (frequente) proactieve controle impliciet gepaard kan gaan met een boodschap over de status van een burger in de maatschappij en daarmee een gevoel van uitsluiting kan realiseren: het gaat niet om wat je doet, maar om wie je bent. Bradford (2015: 104) noemt dit het *issue of basic fairness*. 'This is an issue that goes right to the heart of the relationship between the police, as a core state agency, and the people it polices.' Een negatief neveneffect van proactief politieoptreden op basis van een vermoeden van een strafbaar feit is dat het de procedurele rechtvaardigheid van het politieoptreden kan *ondermijnen*, terwijl burgers deze procedurele rechtvaardigheid juist zo belangrijk vinden (zie bijvoorbeeld Tyler & Huo, 2002). Het vertrouwen in de politie onder bepaalde bevolkingsgroepen kan door proactief politieoptreden afnemen (Harris, 2002; Svensson e.a., 2011; Epp e.a., 2014; Spoelstra, 2014; Glaser, 2015). Dit heeft vervolgens weer consequenties voor de bereidheid van burgers om met de politie samen te werken en de politie informatie te verschaffen die nodig is voor de (effectieve) uitvoering van het politiewerk. Dit effect overstijgt volgens velen het individu met de negatieve ervaring met de politie en doet zich voor op het niveau van gemeenschappen en bevolkingsgroepen. Percepties van burgers over de oneerlijkheid van proactieve controles kunnen een wig drijven tussen de politie en de samenleving (Bradford & Loader, 2016).

In beschouwingen over de impact van proactief politieoptreden op de burgers die eraan worden onderworpen, besteedt men soms ook aandacht aan de bredere en meer langetermijneffecten die gepaard kunnen gaan met de oriëntatie van de politie op bepaalde bevolkingsgroepen. Vooral Harcourt (2007) heeft hier werk van gemaakt (zie ook Glaser, 2015). Hij spreekt over een *ratchet effect*, dat hij beschouwt als sociale kosten die vaak over het hoofd worden gezien (zie

ook Bradford, 2015). De kern van het ratchet effect is de groei van disproportionaliteit op lange termijn doordat het strafrechtelijke systeem de oriëntatie op bepaalde bevolkingsgroepen in de toekomst intensiveert als gevolg van die oriëntatie in het verleden. Dit effect begint bij de politie die de selectiviteit in het optreden onderbouwt door te wijzen op de resultaten van dezelfde selectiviteit (zie ook §4.3.7). De selectiviteit in het proactieve optreden leidt dan tot een *selffulfilling prophecy*, ‘... where police operate on a stereotype that they are continuously bolstering through their own operation’ (Glaser, 2015: 100). Het ratchet effect heeft echter niet alleen betrekking op de hier bedoelde *selffulfilling prophecy*, maar ook en vooral op het *multipliereffect* dat binnen de cirkels van zelfbevestiging optreedt: de zelfgeproduceerde disproportionaliteit is de basis voor de intensivering van aandacht voor bepaalde bevolkingsgroepen en die geïntensiveerde aandacht zorgt voor een verdere toename in de zelfgeproduceerde disproportionaliteit en zo gaat dat door. Anders gezegd: de politie creëert door de dominante manier van kijken (*profileren*) een werkelijkheid (bepaalde bevolkingsgroepen zijn meer crimineel dan andere bevolkingsgroepen) die zij bevestigt op basis van data (criminaliteitscijfers) die het resultaat zijn van die dominante manier van kijken en daaruit voortvloeiende werkelijkheid, en dat leidt weer tot een verdere eenzijdigheid in de manier van kijken. Kortom: *de politie zit gevangen in een eigen werkelijkheid*. Dit mechanisme treedt volgens Harcourt (2007) altijd op, want als je binnen een bepaalde bevolkingsgroep meer gaat zoeken naar criminaliteit, zul je het vinden.

Harcourt (2007) en anderen (Glaser, 2015) wijzen erop dat het ratchet effect leidt tot substantiële verschillen tussen bevolkingsgroepen in de uitkomsten van het strafrechtelijke systeem, die zich niet verhouden tot de verschillen in crimineel gedrag. De sociale kosten hiervan zijn hoog. ‘Disproportionate criminal supervision and incarceration reduces work opportunities, breaks down families and communities, and disrupts education.’ (Harcourt, 2007: 161) Kortom: proactief politieoptreden kan leiden tot sociale uitsluiting (Bradford, 2015). Het is naar ons idee essentieel om het ratchet effect serieus te nemen door het ook voor ons land te beschouwen als een *mogelijk effect* van eenzijdigheid in de manier van kijken en optreden van politieagenten. Hierbij zijn twee opmerkingen van belang. De eerste opmerking is dat het concept van het ratchet effect afkomstig is uit de Verenigde Staten en moet worden begrepen in de context van een sterke oververtegenwoordiging van Afro-Amerikanen in de gevangenissen in verband met drugsdelicten (zie ook Harris, 2002). Met andere woorden: indicaties dat er sprake is van een ratchet effect zijn in de Verenigde Staten vermoedelijk meer aanwezig, al moet ook worden beseft dat de gevangene-

nispopulatie in ons land voor 62% uit ‘allochtonen’ bestaat.¹⁴² De tweede opmerking is dat de redenering rondom het ratchet effect gepaard gaat met interne inconsistenties. Degenen die naar voren brengen dat proactief politie-optreden op basis van profileren leidt tot een selffulfilling prophecy en uiteindelijk zelfs tot een ratchet effect, stellen met hetzelfde gemak dat dit proactieve politieoptreden nauwelijks tot hits in de vorm van aanhoudingen leidt (zie bijvoorbeeld Glaser, 2015). Beide stellingen gaan moeilijk samen: als proactieve controles nauwelijks tot het ontdekken van strafbare feiten leiden, dan kan de impact van de selectiviteit van proactieve controles op de uitkomsten van het strafrechtelijke systeem immers ook nooit zo groot zijn.

De impact van proactieve controles op burgers vormt een deel van de kosten van proactieve controles. Er is nog een deel, dat in discussies over (selectiviteit in) proactief politieoptreden vaak onderbelicht blijft. Dit deel heeft betrekking op waar de politie zich niet op richt. Vooral in de Verenigde Staten hebben wetenschappers aandacht voor deze kosten van selectiviteit in proactief politieoptreden (zie Harcourt, 2007; Glaser, 2015). Hun redenering is eenvoudig: de oriëntatie van de politie op bepaalde stereotypen burgers zorgt ervoor dat andere potentiële daders buiten beeld blijven (Glaser, 2015). De redenering – die meer wordt gestaafd door simulaties dan door empirisch onderzoek – is dat de politie zich disproportioneel op bepaalde bevolkingsgroepen richt en daarmee *gelegenheid* schept voor een meerderheidsgroep die daardoor meer criminaliteit gaat plegen. Uit empirisch onderzoek in de Verenigde Staten komt *weleens* naar voren dat proactieve controles bij blanken verhoudingsgewijs meer strafbare feiten opleveren dan controles van etnische minderheden, terwijl etnische minderheden substantieel meer worden onderworpen aan proactieve controles (Harris, 2002). De boodschap is dan: de selectiviteit in proactief politieoptreden *kan* leiden tot meer criminaliteit (Harcourt, 2007).

Het punt van ‘waar richt de politie zich niet op’ blijft in voorgaande uiteenzetting beperkt tot proactieve controles. Dit punt kan echter breder worden getrokken. Dat is in ons land gedaan door De Koning (2016) in een artikel in *de Correspondent*. De Koning stelt dat de capaciteit die wordt ingezet voor proactieve controles – die naar zijn idee vaak ‘zinloos’ zijn – beter kan worden ingezet voor het vangen van boeven die al zijn veroordeeld en vrij rondlopen, het behandelen van aangiften, het benutten van restinformatie, fraudezaken die tot frustratie van rechters blijven liggen enzovoort.¹⁴³ Hij concludeert dat de

142 <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82321NED&LA=NL>.

143 <https://decorrespondent.nl/4714/Hoe-criminelen-profileren-van-etnisch-profileren/1023609679004-3aea71e1>.

manier van opereren van de politie weliswaar een zichtbare politie oplevert, maar er tegelijkertijd voor zorgt dat de politie niet effectief is in het bestrijden van (vooral zwaardere) criminaliteit. Er zou sprake zijn van irrationeel veiligheidsbeleid dat wordt gedomineerd door bestrijding van de drugsproblematiek op straat. Deze oriëntatie op drugsproblematiek op straat komt ook naar voren uit dit onderzoek. Het punt van wat de politie niet doet omdat er capaciteit wordt besteed aan proactieve controles, is een noodzakelijke aanvulling in een beschouwing van de kosten van proactieve controles. Dit punt raakt aan de opmerking van Bradford (2015), dat in de discussie over de effectiviteit van proactieve controles het perspectief van, en de vergelijking met, alternatieve aanpakken van problemen ontbreekt.

De voorgaande beschouwing van de kosten van proactieve controles maakt duidelijk dat het onderzoek naar dit onderdeel in ons land nog in de kinderschoenen staat. Zeker wanneer dit wordt vergeleken met het onderzoek dat in de Angelsaksische landen, en dan in het bijzonder in de Verenigde Staten, is uitgevoerd. Onderzoek in de Nederlandse context is van belang, omdat de uitkomsten van perceptieonderzoek onder burgers (die zijn onderworpen aan proactieve controles) in bijvoorbeeld de Verenigde Staten waarschijnlijk niet zomaar van toepassing zijn op de situatie in ons land.¹⁴⁴ De tweede conclusie is dat deze onvergelykbaarheid tegelijkertijd niet wegneemt dat er op onderdelen overeenkomstige uitkomsten zijn.¹⁴⁵ Ook in ons land heeft een deel van de jongemannen uit etnische minderheidsgroepen het gevoel dat zij door de politie onrechtvaardig worden behandeld en worden gediscrimineerd. Dat blijft vermoedelijk niet zonder consequenties. Op basis van de verkennende studies in ons land en de uitkomsten uit onderzoek in internationaal verband kan worden gesteld dat het risico op toenemende afstand tussen de politie en bepaalde bevolkingsgroepen reëel is. Dat is voor de politie niet alleen een bedreiging in termen van vertrouwen en legitimiteit, maar ook een kwestie die raakt aan de

144 Op basis van de diverse studies uit de Verenigde Staten die wij hebben bestudeerd (bijvoorbeeld Birzer, 2013; Epp e.a., 2014), kunnen we constateren dat het verloop van (sommige) proactieve controles in de Verenigde Staten veel heftiger is dan wat wij in ons onderzoek hebben meegemaakt (zie ook §5.1.4). Zo hebben wij de nodige voorbeelden gelezen van burgers die agressief en expliciet racistisch werden bejegend door politieagenten. Dit soort voorbeelden hebben we nadrukkelijk niet meemaakt gedurende ons onderzoek.

145 Zie ook een recent artikel van Çankaya (2016) in *de Correspondent*. <https://decorrespondent.nl/4283/Hoe-discriminerend-en-ineffectief-politiewerk-rellen-veroorzaakt/1100027161761-cae1a1ce>. 'Toch herkennen migrantenjongeren in de verschillende landen elkaars verhalen, delen ze dezelfde emoties – het verhaal van het vechten tegen de bierkaai, "je hoort er toch niet bij" en "de politie moet je altijd hebben".'

effectiviteit van het politiewerk. Het is immers bij uitstek de politie die erop wijst dat informatie van burgers essentieel is voor de taakuitvoering. Wat als bepaalde groepen burgers deze informatie niet meer willen geven? In combinatie met het gegeven dat de politiecapaciteit die aan proactieve controles wordt besteed ook voor andere activiteiten kan worden ingezet, roept dit de vraag op of de huidige wijze waarop proactieve controles worden uitgevoerd de *collateral damage* waard is.

Samenvattende conclusies en reflectie

6.1 Conclusies: in antwoord op de onderzoeksvragen

Proactief politieoptreden heeft betrekking op het optreden van politieagenten dat op basis van eigen initiatief tot stand komt (zie onder andere Reiss, 1971; Ericson, 1982). Het gaat om alle situaties waarin de politie zich ongevraagd bemoeit met het leven van burgers (Landman, 2015). Deze vorm van optreden onderscheidt zich van het optreden dat naar aanleiding van meldingen plaatsvindt. Bij die laatste vorm van optreden is er altijd iemand die om bemoeienis van de politie heeft gevraagd. Proactief optreden vindt bij uitstek plaats in de discretionaire ruimte van politieagenten, omdat politieagenten bij proactief optreden op meer gebieden eigen keuzes kunnen maken dan in geval van meldingen. Het maken van deze keuzes gaat gepaard met selectiviteit: er zijn bepaalde plaatsen, tijden, gebeurtenissen en burgers die meer van de schaduw van de politie ontvangen dan andere plaatsen, tijden, gebeurtenissen en burgers.

De maatschappelijke gevoeligheid van proactief politieoptreden vloeit voort uit de hiervoor genoemde selectiviteit. Wordt de aandacht van de politie en daaruit voortvloeiende (repressieve) actie van de politie wel rechtvaardig verdeeld? In de politiek-maatschappelijke discussie over deze vraag staat vooral de positie van etnische minderheden centraal. Hierbij wordt de suggestie gewekt dat de huidskleur, religie, nationaliteit of etnische afkomst van burgers een belangrijke rol spelen bij het proactief optreden van politieagenten, zonder dat hier een oogmerk of redelijke rechtvaardiging voor bestaat (zie bijvoorbeeld Amnesty International, 2013a). In dit verband wordt gesproken over etnisch profileren (zie §1.3 voor de definitiediscussie).

Voorliggende studie vormt een poging om meer inzicht te krijgen in proactief politieoptreden met het doel dit optreden (beter) te begrijpen. Hierbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe ziet het proactief optreden van politieagenten eruit?

De volgende deelvragen hebben verder richting gegeven aan het onderzoek:

- Op welke wijze selecteren politieagenten gebeurtenissen die aanleiding zijn voor het overwegen van proactief optreden en in welke mate komen deze geselecteerde gebeurtenissen voor?
- In welke mate leiden geselecteerde gebeurtenissen tot situaties van proactief politieoptreden en welke overwegingen van politieagenten spelen hierbij een rol?
- Hoe verlopen de situaties van proactief politieoptreden in termen van (onder andere) toelichting op het optreden, gebruik van bevoegdheden en informatiegebruik?
- Hoe worden situaties van proactief politieoptreden afgehandeld en tot welke opbrengsten leidt proactief politieoptreden?

De onderzoeksvraag en deelvragen zijn beantwoord door van juni 2015 tot en met januari 2016 veldwerk te verrichten in vier basisteams in twee regionale eenheden. De basisteams vertegenwoordigen een mix van Randstedelijk gebied (twee basisteams), een middelgrote stad (een basisteam) en landelijk gebied (een basisteam). We hebben in totaal dertig diensten meegedraaid. Gedurende deze diensten hebben we situaties van proactief politieoptreden zo gedetailleerd mogelijk in kaart gebracht: van de selectie van de gebeurtenis tot en met de (eventuele) afhandeling ervan. Dit heeft geleid tot een overzicht van 272 geselecteerde gebeurtenissen die we op basis van diverse variabelen – zoals het proactief gebruik van informatie, het gebruik van bevoegdheden en de opbrengsten – in SPSS hebben opgenomen. Dit gaf de mogelijkheid om proactief politieoptreden zowel kwantitatief als kwalitatief in kaart te brengen en te analyseren. Dit heeft geleid tot de volgende conclusies.

- 1 *Politieagenten selecteren ongeveer net zo vaak gebeurtenissen op basis van waargenomen grensoverschrijdend gedrag of informatie als op basis van een (meer of minder gegrond) vermoeden van een strafbaar feit (verdenking).*

Ten aanzien van proactief politieoptreden kan, op basis van eerder onderzoek (zie Landman, 2015), een onderscheid worden gemaakt tussen vijf manieren waarop politieagenten gebeurtenissen in het straatbeeld selecteren:

- Constateren vindt plaats wanneer politieagenten gedrag van burgers uit het straatbeeld lichten en dit gedrag interpreteren als grensoverschrijdend op basis van kennis van wet- en regelgeving.

- *Koppelen* vindt plaats wanneer politieagenten personen of voertuigen uit het straatbeeld lichten en weten dat er iets aan de hand is op basis van informatie die hen is aangedragen.
- *Herkennen* vindt plaats wanneer politieagenten personen uit het straatbeeld lichten en ten opzichte van hen verdenking genereren op basis van hun kennis van deze (specifieke) personen.
- *Abnormaliseren* vindt plaats wanneer politieagenten situaties uit het straatbeeld lichten en als verdacht interpreteren op basis van kennis van wat in bepaalde omstandigheden ‘normaal’ is.
- *Profileren* vindt plaats wanneer politieagenten personen uit het straatbeeld lichten en als verdacht interpreteren op basis van kennis over veronderstelde verbanden tussen uiterlijke kenmerken (waaronder voertuigen) en het plegen van criminaliteit en veroorzaken van overlast.

We hebben in totaal 272 geselecteerde gebeurtenissen geobserveerd. Constaten was het meest dominante selectiepatroon (47%). Daarna volgde abnormaliseren (28%) en profileren (19%). Koppelen (3%) en herkennen (3%) kwamen nauwelijks voor. Als we de vijf selectiepatronen terugbrengen naar het onderscheid tussen door politieagenten waargenomen grensoverschrijdend gedrag/informatie (constateren en koppelen) en het vermoeden van een strafbaar feit (herkennen, abnormaliseren en profileren), dan levert dit een gelijke verdeling op. Dit wil dus zeggen dat politieagenten in de helft van de gevallen een situatie hebben geselecteerd op basis van een (meer of minder gegrond) vermoeden van een strafbaar feit. De verschillen tussen de teams zijn significant. Een opvallende bevinding is dat er in de Randstedelijke teams *aanzienlijk meer werd geselecteerd op basis van waargenomen grensoverschrijdend gedrag van burgers* dan in de twee andere teams. In de twee andere teams kwamen selecties vooral tot stand op basis van een vermoeden van een strafbaar feit. In 60% van de 272 gevallen had een of meer van de geselecteerde burgers een niet-Nederlands voorkomen.

2 *Politieagenten genereren vooral verdenking door op verschillende manieren gebruik te maken van stereotypen.*

Bij zowel *abnormaliseren* als *profileren* speelt het gebruik van stereotypen door politieagenten een belangrijke rol. De stereotypen die politieagenten hanteren, houden direct verband met hun taakopvatting van *boeven vangen*: onder politieagenten is de opvatting dominant dat de essentie van hun taak bestaat uit het

zoeken, vinden en aanhouden van personen die iets fout hebben gedaan (dan wel fout 'zijn'). Er lijkt hierbij onder politieagenten zoiets te bestaan als het beeld van de gemiddelde boef: een jongeman met een lage sociaaleconomische status. Tegelijkertijd komt uit dit onderzoek naar voren dat het beeld dat politieagenten van de boef hebben *gevarieerder* is. Binnen de 'doelgroep' van boeven worden allerlei subcategorieën gebruikt, zoals (foute) gasten, 'Antillianen', 'Marokkanen', zigeuners, 'plot'n-volk', 'kakkerlakken' en 'Oostblokkers'. Deze categorieën of stereotypen zijn voor een deel etnisch geladen; politieagenten maken bij het selecteren van situaties die voor hen 'interessant' zijn onder andere gebruik van de etniciteit (het voorkomen) van burgers.

De categorieën die politieagenten in een specifiek team gebruiken, houden verband met de demografische en sociaaleconomische kenmerken van het gebied waarin zij werken. Politieagenten leren door middel van het opdoen van ervaring, veelal in combinatie met de duiding van deze ervaring door hun collega's, welke categorieën burgers voor hun werkgebied relevant zijn. Ook binnen de blanke, van oorsprong Nederlandse bevolking wordt nader onderscheid gemaakt aan de hand van categorieën of stereotypen. *Politieagenten profileren ook binnen de etnische meerderheid.* 'Etnisch' en 'profilieren' zijn begrippen die in hun combinatie weliswaar een relevante empirische betekenis hebben, maar deze combinatie is tegelijkertijd te eenzijdig om voldoende recht aan de politiepraktijk te doen. Profileren is een selectiepatroon dat voorbij etniciteit gaat (zie ook Van der Leun e.a., 2014).

Politieagenten zijn zich veelal bewust van het gebruik van stereotypen. Zij beschouwen het gebruik hiervan in de regel als rechtvaardig, omdat zij voldoende 'feiten' zien die erop wijzen dat de burgers die zij stereotyperen zich inderdaad meer dan gemiddeld bezighouden met het plegen van criminaliteit en/of veroorzaken van overlast. Politieagenten laten weinig twijfel zien ten opzichte van wat zij beschouwen als feiten. Als gevolg van de politiek-maatschappelijke discussie over etnisch profileren en discriminatie door de politie hebben politieagenten het gevoel dat zij zich steeds minder mogen uitspreken over deze 'feiten'. Dit gevoel komt tot uitdrukking in de zin 'je mag het eigenlijk niet zeggen, maar...' Het laatste deel van deze zin illustreert ook de grote mate waarin politieagenten zich, ondanks de politiek-maatschappelijke gevoeligheid, toch openlijk uitspreken.

3 *Politieagenten maken in het besluitvormingsproces over de interventiebeslissing geregeld gebruik van informatie die zij via hun mobiele telefoon raadplegen.*

In bijna driekwart van de 272 geselecteerde situaties was er een voertuig betrokken. Dit waren vooral auto's (67%). Dit geeft politieagenten de mogelijkheid om op basis van een kenteken informatie op te vragen. Dit proactief informatiegebruik vindt tegenwoordig vooral plaats met behulp van een mobiele telefoon. Het gebruik van een mobiele telefoon *verlaagt*, ten opzichte van bijvoorbeeld het opnemen van contact met het Operationeel Centrum of een ander organisatieonderdeel, *de drempel* om informatie op te vragen. In 36% van de gevallen vroegen politieagenten informatie op. In de situaties die betrekking hebben op een vermoeden van een strafbaar feit is dit bijna 65%. Het verschil tussen selecties op basis van waargenomen grensoverschrijdend gedrag/informatie en het vermoeden van een strafbaar feit is op het punt van proactief informatiegebruik significant. Juist bij het vermoeden van een strafbaar feit hebben politieagenten behoefte om meer indicaties over de betrokken burgers te verzamelen en vast te stellen 'wat voor vlees zij in de kuip hebben' (Çankaya, 2012). Informatie speelt op deze wijze ook een rol in het proces van stereotyperen (met wat voor soort burger heb ik te maken?). In 40% van de gevallen waarin er informatie is opgevraagd, leidt dit tot een opbrengst in de vorm van anteceden-ten, aandachtsvestigingen of signaleringen. Hierbij vormen anteceden-ten het overgrote deel (70%). Om vast te kunnen stellen 'wat voor vlees zij in de kuip hebben', wegen politieagenten het type anteceden-ten, de hoeveelheid antece-denten en de actualiteit van de anteceden-ten van de betreffende burgers (dat wil zeggen: degene die het voertuig op zijn of haar naam heeft staan).

4 *Politieagenten interveniëren in ongeveer twee derde van de gebeurtenissen die zij selecteren. De manier van selecteren – op basis van waargenomen grensoverschrijdend gedrag/informatie of vermoeden van een strafbaar feit – en het al dan niet aantreffen van anteceden-ten bij proactief informatiegebruik hangen significant samen met de interventiebeslissing.*

In 174 van de 272 gevallen hebben politieagenten op de een of andere manier geïntervenieerd in het leven van de betrokken burgers. Deze interventie had veelal het karakter van het staande houden van bestuurders van auto's, ook wel 'aan de kant zetten' genoemd. De kwantitatieve analyse laat zien dat politie-agenten significant vaker interveniëren naar aanleiding van waargenomen grensoverschrijdend gedrag en informatie dan naar aanleiding van het vermoede-

den van een strafbaar feit. Dit impliceert dat politieagenten *geregeld* een vorm van *verdenking genereren zonder dat er een interventie volgt* (zie ook Meehan & Ponder, 2001; Alpert e.a., 2005). Er is tevens sprake van een significante samenhang tussen de uitkomsten van proactief informatiegebruik en de interventiebeslissing: als het proactief informatiegebruik leidt tot de ontdekking van antecedenten en/of aandachtsvestigingen, wordt er *significant vaker* door politieagenten geïntervenieerd dan wanneer het raadplegen van informatie niet leidt tot zo'n ontdekking. De aanwezigheid van antecedenten en (in mindere mate) aandachtsvestigingen is voor politieagenten een belangrijk 'plusje' in de besluitvorming over de interventiebeslissing.

Het begrip 'plusje' verwijst naar het mechanisme van 'opplussen', dat politieagenten hanteren in het besluitvormingsproces bij proactief optreden. De kwalitatieve analyse laat zien dat andere 'plusjes' zijn gerelateerd aan gedrag van burgers dat past binnen de *modus operandi* van delicten, de reactie van burgers op de aanwezigheid van de politie, de mate waarin de aanwezigheid van burgers ergens normaal wordt gevonden (*out of placeness*), de kenmerken van het voertuig en de kenmerken van de persoon. Vooral de combinaties tussen deze invalshoeken (zoals de combinatie van voertuig en persoon) kunnen voor politieagenten een 'plusje' vormen.

Tot slot is het van belang op te merken dat de kwantitatieve analyse laat zien dat er geen significante samenhang aanwezig is tussen het uiterlijk van burgers (Nederlands voorkomen of niet-Nederlands voorkomen) en de interventiebeslissing. Dit wil zeggen dat politieagenten in geselecteerde gebeurtenissen met burgers met een niet-Nederlands voorkomen niet significant vaker hebben geïntervenieerd dan in geselecteerde gebeurtenissen met burgers met een Nederlands voorkomen. Deze bevinding heeft *geen betrekking* op het al dan niet plaatsvinden van etnisch profileren en het daarmee samenhangende vraagstuk van disproportionaliteit in staandhoudingen. Het gaat uitsluitend over de verhouding tussen de samenstelling van de populatie bij de selecties (N=272) en de samenstelling van de populatie bij de interventies (N=174).¹⁴⁶

146 Er is ook geen significante samenhang wanneer alleen wordt gekeken naar de selecties op basis van het vermoeden van een strafbaar feit (proactieve controles).

- 5 *Burgers met een niet-Nederlands voorkomen worden (in de onderzochte werkgebieden) disproportioneel vaak door de politie staande gehouden, zonder dat daar in alle gevallen een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat.*

In een (groot) deel van de (wetenschappelijke) definities van etnisch profileren is opgenomen dat er van etnisch profileren sprake is als burgers disproportioneel worden staande gehouden op grond van hun zichtbare etnische achtergrond of huidskleur, zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat. Of er sprake is van etnisch profileren moet in het kader van deze definitie worden vastgesteld door eerst te kijken naar de disproportionaliteit om vervolgens te beoordelen of er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor die disproportionaliteit (zie Bovenkerk, 2014). Beide elementen van deze definitie zijn veel gemakkelijker geformuleerd dan empirisch te hanteren. Dit neemt niet weg dat er in dit onderzoek een poging is gedaan om een antwoord te formuleren op de vraag of etnisch profileren voorkomt.

In het kader van dit onderzoek kunnen wij over de disproportionaliteit twee uitspraken doen. De eerste uitspraak is dat in 56% van de situaties waarin politieagenten een proactieve controle hebben verricht een of meer burgers zijn betrokken met een niet-Nederlands voorkomen (N=57). De tweede uitspraak is dat het percentage inwoners dat als niet-westers allochtoon wordt gezien, in de werkgebieden waar deze proactieve controles hebben plaatsgevonden, ongeveer 23% is. Inclusief westerse allochtonen betreft dit ongeveer 35%. In dit onderzoek zijn burgers met een niet-Nederlands voorkomen oververtegenwoordigd in de proactieve controles van de politie ten opzichte van hun aandeel in de bevolking. Het is echter de vraag of de samenstelling van de bevolking de meest passende referentiewaarde is waarmee disproportionaliteit kan worden vastgesteld (zie ook §4.5.3). Naar ons idee is dit niet het geval (zie ook §6.3). Het is echter de enige mogelijkheid die in dit onderzoek aanwezig is, omdat er geen (bruikbare) gegevens zijn om uitspraken te kunnen doen over de populatie op straat/in auto's of de mate van delinquent gedrag van de betrokken burgers of doelgroepen.

De vraag naar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor deze gevonden disproportionaliteit is lastig te beantwoorden. Dit komt vooral doordat onduidelijk is wat onder een objectieve en redelijke rechtvaardiging moet worden verstaan (zie ook Bovenkerk, 2014). In dit onderzoek hebben wij een poging gedaan om een objectieve en redelijke rechtvaardiging te operationaliseren (zie §4.5.3). De proactieve controles zijn op basis hiervan beoordeeld. Hieruit komt naar voren dat ongeveer 40% van de proactieve controles niet objectief en redelijk kon worden gerechtvaardigd. Dit impliceert dat de gevon-

den disproportionaliteit in het aandeel staandehoudingen van burgers met een niet-Nederlands voorkomen niet volledig objectief en redelijk kan worden gerechtvaardigd.

Bij deze conclusie moeten drie opmerkingen worden gemaakt. De eerste opmerking is dat zich verschillen voordoen tussen de onderzochte teams en daarmee samenhangende werkgebieden. In de Randstedelijke teams was het aandeel staandehoudingen dat kon worden gerechtvaardigd groter dan in de teams in meer landelijk gebied. De tweede opmerking is dat er in dit onderzoek vermoedelijk een relatief 'strenge' operationalisering van een objectieve en redelijke rechtvaardiging heeft plaatsgevonden (zie §4.5.3). Een minder strenge operationalisering leidt tot een groter aandeel staandehoudingen dat als objectief en redelijk rechtvaardig wordt beoordeeld. De derde en laatste opmerking is dat de oriëntatie op etnisch profileren niet mag verbloemen dat ook burgers uit de etnische meerderheid worden staandegehouden zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat.

6 *Politieagenten informeren de burgers die zij staande houden in ongeveer driekwart van de gevallen over de feiten en/of omstandigheden die aanleiding waren om tot een staandehouding over te gaan. De manier van selecteren is hierop significant van invloed.*

Kenmerkend voor proactief politieoptreden is dat de betrokken burgers niet om een ontmoeting met politieagenten hebben gevraagd. Daarom is het van belang dat politieagenten burgers informeren over de reden van staandehouding. Deze toelichting valt onder de behoorlijkheid van het politieoptreden. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de manier van selecteren significant samenhangt met de mate waarin politieagenten hun proactieve optreden aan burgers toelichten. Wanneer politieagenten een burger staande houden op basis van waargenomen grensoverschrijdend gedrag of informatie, dan volgt vrijwel altijd een specifieke toelichting op het optreden aan burgers (feiten en/of omstandigheden die aanleiding waren voor staandehouding). Wanneer het proactieve optreden plaatsvindt op basis van een vermoeden van een strafbaar feit, is dit in veel mindere mate het geval. Dan komt het geregeld voor dat politieagenten geen toelichting of een generieke toelichting aan burgers geven. Geen toelichting wil zeggen dat politieagenten een burger geen reden geven voor de staandehouding. Politieagenten gaan dan direct over tot optreden, bijvoorbeeld: 'Rij- en kentekenbewijs alstublieft.' Een generieke toelichting wil zeggen dat politieagenten een burger een algemene toelichting op het optreden geven ('algemene verkeers-

controle'), dan wel verwijzen naar algemene problemen die spelen in het werkgebied ('er wordt hier de laatste tijd veel ingebroken'). Vooral het karakter van profileren maakt het geven van een specifieke toelichting problematisch, omdat eerlijk zijn richting burgers ('je bent staande gehouden omdat je in een oude Mercedes rijdt, een jas met een bontkraag aanhebt en een petje draagt') tot een problematische en voor burgers vermoedelijk onacceptabele situatie leidt. Politieagenten verschillen in de mate waarin, en de wijze waarop, zij hun proactieve optreden toelichten. Er zijn politieagenten die het toelichten van het eigen optreden aan de burger(s) in kwestie als een plicht beschouwen. Een plicht die gepaard gaat met hun bevoegdheid om in te grijpen in de activiteiten van burgers. Er zijn ook politieagenten die van mening zijn dat zij de burgers die zij staande houden geen uitleg zijn verschuldigd. Deze laatste opvatting verhoudt zich niet goed tot de behoorlijkheidseis dat politieagenten burgers zo veel mogelijk moeten informeren over de reden van staandehouding.

7 Politieagenten gebruiken, nadat zij een burger hebben staande gehouden, verschillende controlebevoegdheden om nadere informatie te vergaren. Politieagenten verschillen in hoe zij zich tot het gebruik van bevoegdheden verhouden: van pragmatisch tot principieel.

Nadat politieagenten een of meer burgers hebben staande gehouden, worden in sommige gevallen aanvullende bevoegdheden ingezet. In dit onderzoek hebben we gekeken naar de controle van rij- en kentekenbewijs, identiteitscontrole, alcoholcontrole, fouilleren en het doorzoeken van een voertuig. Dit levert de volgende bevindingen op:

- In ongeveer de helft van de (relevante) situaties hebben politieagenten de bestuurder van een voertuig gevraagd naar rij- en kentekenbewijs.
- In iets meer dan een vijfde van de (relevante) situaties hebben politieagenten de betrokken burger(s) om een legitimatiebewijs gevraagd. Hierbij moet worden opgemerkt dat politieagenten in een belangrijk deel van de gevallen al via het vragen naar het rijbewijs de identiteit van de bestuurder hadden vastgesteld. De situaties die onderdeel zijn van het hier bedoelde een vijfde deel, zijn situaties met inzittenden en burgers die lopend of op de fiets door politieagenten zijn staande gehouden.
- In ongeveer 5% van de (relevante) situaties voerden politieagenten een alcoholcontrole uit via een voorlopig onderzoek van uitgeademde lucht (blaas-test). Deze controles werden vrijwel allemaal uitgevoerd door politieagenten van team Heeksewoud (landelijk gebied).

- In ongeveer 5% van de (relevante) situaties hebben politieagenten een voertuig (auto) doorzocht, veelal in het kader van de Opiumwet of Wet wapens en munitie.
- In ongeveer 2% van de (relevante) situaties hebben politieagenten een of meer burgers (preventief) gefouilleerd. Deze gevallen hebben vooral betrekking op de Randstedelijke teams en zijn een uitvloeisel van proactief informatiegebruik (recente antecedenten wapenbezit).

Uit onze kwalitatieve analyse blijkt dat politieagenten zich verschillend verhouden tot de bevoegdheden die zij (kunnen) uitoefenen naar aanleiding van een staandehouding. Er zijn politieagenten die een vrij *principiële houding aannemen*, terwijl er ook politieagenten zijn die *pragmatisch te werk gaan*. Een pragmatische houding wil zeggen dat een politieagent redeneert vanuit het principe ‘vragen staat vrij’, relatief snel overgaat tot het gebruik van bevoegdheden en dit (vermoedelijk) niet altijd op rechtmatige wijze doet. Een principiële houding wil zeggen dat een politieagent de voorwaarden waaronder bevoegdheden mogen worden gebruikt strikt(er) benadert en daardoor ook meer terughoudend is in het gebruik van bevoegdheden. Opvallend is dat politieagenten met een meer principiële houding het belang van deze houding vooral beargumenteren vanuit het perspectief van de haalbaarheid van strafrechtelijke resultaten en *niet zozeer* vanuit het perspectief van burgers die het gebruik van bevoegdheden ondergaan.

8 Politieagenten vragen, nadat zij een burger hebben staande gehouden, in bijna 40% van de gevallen informatie over de betreffende burger op.

Als politieagenten een burger proactief hebben staande gehouden, dan is er een situatie met een of meer burgers gecreëerd die moet worden afgehandeld. Om tot een afhandeling te kunnen komen, is het voor politieagenten noodzakelijk om vast te stellen wat er aan de hand is. In dit (diagnostisch) proces speelt informatie een belangrijke rol. Het gaat hier om de informatie die wordt opgevraagd nadat de staandehouding heeft plaatsgevonden (dit informatiegebruik onderscheidt zich van het eerder behandelde proactieve informatiegebruik). In dit onderzoek werd in 36% van de (174) gevallen informatie in de situatie opgevraagd (N=63). Hierbij werd in 90% van de gevallen de persoon als ingang voor het raadplegen gebruikt. In de gevallen waar er ook een voertuig kon worden nageetrokken, werd dit in 53% van de gevallen gedaan. In 41% van

de gevallen heeft het opvragen van informatie iets opgeleverd (N=26). Dit betrof veelal antecedenten of (in veel mindere mate) een aandachtsvestiging (81%, N=21) en soms (ook) een signalering (31%, N=8).

- 9 *De interactie tussen politieagenten en burgers die zijn staande gehouden, verloopt in de regel op een rustige en wederzijds vriendelijke manier. Politieagenten stellen, vanuit het principe 'vragen staat vrij', geregeld vragen over de 'handel en wandel' van de betrokken burgers.*

Politieagenten gebruiken ook het gesprek met burgers om vast te stellen of zij (daadwerkelijk) te maken hebben met een situatie die voor hen interessant is. Dit doet zich vooral voor bij manieren van selecteren die zijn gebaseerd op een vermoeden van een strafbaar feit en dus verband houden met opsporing. Politieagenten volgen hierbij veelal, net als bij het toepassen van bevoegdheden, het principe van 'vragen staat vrij'. Om meer informatie te vergaren over de situatie waarmee zij te maken hebben, stellen politieagenten de nodige (indringende) vragen over de 'handel en wandel' van de betrokken burgers. Dit doen zij op ontspannen wijze en de gesprekken tussen politieagenten en burgers die zijn staande gehouden, verlopen dan ook meestal rustig en vriendelijk. Hierbij geldt wel dat het gedrag van burgers ten opzichte van de politie ervoor kan zorgen dat de houding van (sommige) politieagenten tijdens de interactie van karakter verandert. Politieagenten hanteren, bij het interpreteren van het gedrag van burgers ten opzichte van hen, het uitgangspunt dat burgers respect moeten hebben voor de politie en hun relatieve status ten opzichte van politieagenten moeten erkennen en zich daarnaar moeten gedragen. Burgers die in de ogen van politieagenten geen respect voor de politie hebben, plaatsen zich in een *extremely normative space* en dat heeft consequenties voor hoe politieagenten op burgers reageren. Deze reactie wordt vaak gekenmerkt door een meer autoritaire houding (in woordgebruik, intonatie en dreigen met het gebruik van bevoegdheden). Als politieagenten na proactief politieoptreden in een situatie terechtkomen met burgers die zij beschouwen als boeven, dan stellen zij indringende vragen over de 'handel en wandel' van deze burgers. Politieagenten willen deze burgers dan laten weten dat zij door de politie in de gaten worden gehouden en waar mogelijk door de politie worden gepakt (het kat-en-muisspel).

- 10 *De interactie tussen politieagenten en jongemannen uit migrantengroepen kan vijandig(er) verlopen. Berichtgeving in media speelt hierbij een rol, omdat het idee dat er sprake is van discriminatie door de politie de interactie mede conditioneert.*

In sommige situaties tussen politieagenten en etnische minderheden wordt door de burgers die worden gecontroleerd of omstanders naar voren gebracht dat de controle iets te maken heeft met de etnische afkomst van de betrokkenen. Politieagenten wordt dan etnisch profileren, discriminatie of een andere vorm van onrechtvaardigheid verweten. Deze situaties deden zich in ons onderzoek uitsluitend voor in de Randstedelijke teams, al waren er in de andere teams ook verhalen over dit soort situaties te beluisteren. Het idee dat er sprake is van onrechtvaardigheid roept bij vooral jongemannen uit migrantengroepen een *bepaalde mate van vijandigheid* ten opzichte van de politie op. Dit leidt bij politieagenten in de regel tot een meer autoritaire manier van optreden, wat het beeld van discriminatie bij de jongemannen bevestigt. Het is een *viciuze cirkel met een escalierend effect*. In de Randstedelijke teams werd gedurende het onderzoek zichtbaar hoe nationale en ook internationale gebeurtenissen die in de media werden behandeld – zoals de rellen tussen de politie en Afro-Amerikaanse burgers in de Verenigde Staten, berichtgeving van discriminatie door de politie en het overlijden van Mitch Henriquez in Den Haag – het idee van discriminatie door de politie (verder) voedde. Politieagenten verwijten de media dat zij een eenzijdig beeld geven van het politieoptreden, maar zijn zich naar ons idee *onvoldoende bewust* dat hun beeld van de lichtgetinte of donkere ‘boef’ op gedeeltelijk dezelfde manier wordt gevoed als het beeld dat etnische minderheden hebben van de discriminerende politieagent. De optelsom van deze mediaframes leidt naar ons idee tot toenemende polarisatie in de relatie tussen politie en jongemannen uit etnische minderheidsgroepen.

- 11 *Politieagenten bekeuren burgers vrijwel nooit naar aanleiding van geconstateerde verkeersovertreden. Het coulancebeleid in het kader van de CAO-acties speelt hierbij een rol, maar het heeft ook te maken een gevoel van onrechtvaardigheid onder politieagenten met betrekking tot de hoogte van boetes.*

In dit onderzoek is bijna 90% van alle situaties die in aanmerking kwamen voor een repressieve afhandeling op een niet-repressieve manier afgehandeld. Dit zijn vrijwel allemaal (102 van de 104) *constateringen*, vooral op het gebied van verkeer. Kortom: er werd door politieagenten vrijwel altijd *gewaarschuwd*. Een deel

van de gevallen had het karakter van zeer lichte verkeersovertredingen, zoals fietsen op de stoep. Het is onder politieagenten niet gebruikelijk om bij dit soort overtredingen repressief op te treden. Wanneer deze zeer lichte overtredingen buiten beschouwing worden gelaten, is er nog steeds sprake van een zeer gering aantal gevallen waarin politieagenten repressief optreden naar aanleiding van geconstateerde overtredingen. De eerste en waarschijnlijk meest dominante oorzaak hiervoor is de actie in het kader van de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO). Het betreft dan in het bijzonder het coulancebeleid bij geconstateerde overtredingen waartoe politieagenten door de politievakbonden werden opgeroepen (ruim 75% van ons veldwerk heeft in de actieperiode plaatsgevonden). Daarnaast bestaat onder politieagenten een breed gedeelde opvatting dat de boetes voor verkeersovertredingen veel te hoog zijn. Dit tast het rechtvaardigheidsgevoel van veel politieagenten aan, omdat zij van mening zijn dat de straf te zwaar is in verhouding tot het feit. Politieagenten maken in hun verbaliseergedrag onderscheid tussen typen burgers. Men vindt het onrechtvaardig om 'Jan Modaal' met een hoge boete te benadelen. Over boeven die een verkeersovertreding begaan, wordt heel anders gedacht. Boeven moeten worden gepakt waarvoor zij kunnen worden gepakt.

12 *Staanhoudingen op basis van een vermoeden van een strafbaar feit (proactieve controles) hebben in drie van de tien gevallen een of andere opbrengst. Van een directe strafrechtelijke opbrengst – in de vorm van een aanhouding – is in ongeveer een op de tien gevallen sprake.*

Politieagenten beschouwen het proactief controleren van burgers veelal als een effectief middel in de bestrijding van criminaliteit. Hierbij definiëren zij effectiviteit breed: het gaat niet alleen om het daadwerkelijk ontdekken van strafbare feiten (of signaleringen) en aanhouden van boeven, maar ook om het uit de anonimiteit halen van boeven en verzamelen van opsporingsinformatie. Op basis van deze brede definitie hebben wij in kaart gebracht tot welke opbrengsten proactieve controles leiden (N=57). In 33% van de gevallen heeft een proactieve controle een of andere opbrengst gehad (N=19). In ongeveer 9% van de gevallen heeft een proactieve controle geresulteerd in een aanhouding. Dit percentage is in lijn met de uitkomsten van internationaal onderzoek (zie bijvoorbeeld Harris, 2002; Bowling & Phillips, 2007; EU-FRA, 2010; Delsol, 2015). Het beeld dat politieagenten van de effectiviteit van proactieve controles hebben, is aanzienlijk positiever dan de opbrengsten rechtvaardigen. Men geeft aan vaak 'goed te zitten'. Het gat tussen de eigen indruk van de effectiviteit van proactieve controles en de uit-

komsten van ons en ander onderzoek impliceert dat politieagenten de effectiviteit van het eigen inschattingsvermogen, of van de eigen professionele intuïtie, overschatten. Dat is een meer algemeen menselijke neiging (Kahneman, 2011). De opvatting dat proactieve controles heel effectief zijn, blijft in stand doordat men in de goede inschattingen wel de bevestiging ziet van de effectiviteit van proactieve controles en de eigen intuïtie, terwijl de slechte inschattingen – en dat is het merendeel – niet of nauwelijks leiden tot een bijstelling van de eigen opvattingen.

- 13 *Politieagenten zijn zich veelal niet of nauwelijks bewust van de impact die proactieve controles op burgers kunnen hebben, noch van de mogelijke effecten hiervan op de relatie tussen (bepaalde) groepen burgers en de politie.*

Op basis van de voorgaande conclusie kan worden gesteld dat 70% van de burgers die proactieve controles ondergaan onschuldig is. In dit verband bedoelen wij met onschuldig dat het gaat om burgers die geen strafbaar feit hebben gepleegd en achteraf ook niet om een andere reden ‘controlewaardig’ zijn gebleken. Politieagenten beperken deze burgers tijdelijk in hun vrijheid zonder dat dit achteraf een goede reden blijkt te hebben. Politieagenten zijn geneigd om de impact hiervan op burgers *als gering te beschouwen*. Het wordt door velen gezien als een vorm van tijdelijk ongemak of een vervelende onderbreking, die eigenlijk vooral potentiële boeven ‘raakt’ (want men is ervan overtuigd vaak ‘goed te zitten’). De wijze waarop politieagenten kijken naar de impact van proactieve controles lijkt op gespannen voet te staan met de uitkomsten van het geringe perceptieonderzoek dat in ons land onder burgers is verricht (Amnesty International, 2013b; Spoelstra, 2014; Van der Leun e.a., 2014; zie ook Andriessen e.a., 2014). Hieruit komt namelijk naar voren dat proactieve controles een *indringend effect* op burgers kunnen hebben en ook consequenties kunnen hebben voor het vertrouwen in de politie en voor de bereidheid om met de politie mee en samen te werken. Kortom: *de opbrengstoverschatting gaat gepaard met een kostenonderschatting*.

6.2 Recht doen aan variatie: politiestijlen

De hiervoor beschreven conclusies beschrijven de rode draden in het proactief optreden van politieagenten en doen daarmee onvoldoende recht aan de verschillen in proactief politieoptreden tussen teams en vooral tussen individuen.

In eerder onderzoek hebben we geconstateerd dat er in een politieteam min of meer gedeelde opvattingen kunnen bestaan over de manier waarop het politiewerk moet worden uitgevoerd. Deze opvattingen hebben onder andere betrekking op welk politiewerk belangrijk is en hoe richting burgers moet worden opgetreden (Landman, 2015). Er lijkt dus zoiets te bestaan als een *teamstijl* in politieoptreden en deze stijl kan tussen teams uiteenlopen (zie ook Wilson, 1968). In dit onderzoek hebben we hier, specifiek ten aanzien van proactief politiewerk, bevestiging van gezien. Teams kunnen uiteenlopen in de mate waarin men proactief op zoek gaat naar boeven (bijvoorbeeld naar buiten gaan), de mate waarin bepaalde selectiemechanismen (zoals profileren) worden gebruikt, de inhoudelijke oriëntatie in het selecteren (bijvoorbeeld mate van gerichtheid op verkeer), de bejegening van burgers bij proactief optreden enzovoort. De teamstijl lijkt voor een deel verbonden met de kenmerken van het werkgebied – in de grote stad worden burgers veelal anders bejegend dan op het platteland (zie ook Terpstra e.a., 2016) –, maar lijkt ook verband te houden met de specifieke groep mensen die deel uitmaken van een team en de historie van het team.

De aanwezigheid van een teamstijl neemt niet weg dat de variatie binnen teams naar ons idee *minstens net zo groot* is als de variatie tussen teams. De variatie binnen teams verwijst naar het bestaan van politiestijlen op individueel niveau. De literatuur over politiestijlen op individueel niveau heeft een rijke traditie (zie bijvoorbeeld Muir, 1977; Reiner, 1978; Brown, 1988). In ons land heeft Van der Torre (1999) pionierswerk verricht door vier politiestijlen voor de basispolitiezorg te onderscheiden. Terpstra (2008) heeft specifiek voor wijkagenten verschillende stijlen onderscheiden. In het kader van dit onderzoek is vooral het werk van Çankaya (2012) van belang. Op basis van zijn onderzoek naar proactieve controles maakt hij onderscheid tussen drie stijlen van proactief politieoptreden: boevenvanger, handhaver en pragmaticus. Het onderscheid tussen de drie stijlen heeft hij gebaseerd op, en uitgewerkt aan de hand van, vier aspecten: perspectief op politiewerk, gebruik van regelgeving, tijdsbesteding en informatieverwerking. De boevenvanger richt zich vooral op opsporing, voert veel proactieve controles uit en gaat tot de rand van de wettelijke bevoegdheden en soms erover. De handhaver richt zich vooral op de algemene toezichthoudende taken van de politie, voert nauwelijks proactieve controles uit en houdt zich strikt aan wat de politie mag. De pragmaticus zit ertussenin en levert maatwerk.

Op basis van ons onderzoek zijn wij van mening dat een onderscheid tussen twee typen boevenvangers meer recht doet aan de praktijk. De handhaver is voor ons herkenbaar. De pragmaticus is naar ons idee geen zuivere stijl of ide-

aaltype, omdat het een mix is van verschillende stijlen. In de praktijk zijn allerlei combinaties denkbaar. Daarom kiezen we ervoor om deze stijl niet apart op te nemen. We zien daarnaast een stijl die vooralsnog ontbreekt: de reactieve. Wij onderscheiden dus vier stijlen. Hieronder werken we deze nader uit. Dit doen we aan de hand van de aspecten van proactief politieoptreden die in dit boek zijn behandeld. De beschrijving van de boevenvangers is het meest uitgebreid, omdat over deze stijlen – in het kader van het onderwerp van dit onderzoek – het meest te vertellen is.

De selectieve en de ongerichte boevenvanger

De boevenvanger komt volgens ons voor in twee varianten: de selectieve en de ongerichte boevenvanger. De beide varianten delen het perspectief op politiewerk met elkaar. De boevenvanger ziet criminaliteitsbestrijding als de kern van het politiewerk en richt zich hierbij niet zozeer op de aanpak van bepaalde fenomenen, maar vooral op personen die zich (mogelijk) bezighouden met het plegen van criminaliteit. De boevenvanger gaat actief op zoek naar deze plegers – de boeven – en brengt veel tijd op straat door. De boevenvanger vindt verkeershandhaving in de regel niet zo boeiend, mede omdat in zijn ogen vooral ‘nette’ burgers hierdoor worden geraakt. De boevenvanger richt zich liever op de ‘gasten’ die echt ‘fout’ zijn. Dat maakt het politiewerk ook een stuk interessanter, zo redeneert de boevenvanger. Als gevolg van het werkperspectief zijn *abnormaliseren* en *profileren* dominante selectiepatronen. De boevenvanger is ervan overtuigd dat hij bij het selecteren en staande houden in de regel goede inschattingen maakt en zijn optreden vooral ‘foute gasten’ treft.

Het onderscheid tussen de twee typen boevenvangers vloeit niet voort uit wat zij als de essentie van het politiewerk beschouwen, maar uit hoe zij te werk gaan. De selectieve boevenvanger hanteert een relatief hoge drempel bij het proactief controleren van burgers. Hij moet de nodige ‘plusjes’ hebben verzameld om tot een staandehouding over te gaan. De ‘plusjes’ hebben bij de selectieve boevenvanger meer dan bij de ongerichte boevenvanger betrekking op gedrag van burgers, onder andere in relatie tot *modus operandi* van delicten. De hoge(re) drempel komt ook tot uiting in het proactief informatiegebruik. De selectieve boevenvanger trekt minder kentekens na dan de ongerichte boevenvanger, maar belangrijker is dat de opbrengsten van proactief informatiegebruik alleen een initieel vermoeden versterken als deze direct zijn gerelateerd aan dit vermoeden. Hier hebben we enkele voorbeelden van geobserveerd (zie

§4.5.1). Selectieve boevenvangers spreken tegen hun collega's dan zinnen uit als: 'Alleen staande houden als hij voorkomt voor zakkenrollerij.' Dat is een verschil met de ongerichte boevenvanger, die veel minder specifiek of selectief is – ook in waar het initiële vermoeden betrekking op heeft – en bij wie vrijwel alle antecedenten of soms zelfs een vage aandachtsvestiging al tot een 'plusje' leiden. Daarmee komen we op een meer algemeen kenmerk van de ongerichte boevenvanger in het selectieproces: de ongerichte boevenvanger gooit als het ware een groot net uit en hoopt en verwacht dat er iets gevangen wordt. De ongerichte boevenvanger trekt veel kentekens na – zeker nu dit tegenwoordig zo gemakkelijk gaat – en houdt veel burgers staande. De zin: *You kiss a lot of frogs before you find that prince*, is vooral op deze boevenvanger van toepassing (zie §5.2.2). Het is ook vooral de ongerichte boevenvanger die moeite heeft om te expliciteren waardoor een situatie in zijn ogen 'verdacht' of 'interessant' is (zie ook §4.3.7).

In het interactieproces met burgers komt het verschil tussen de selectieve en ongerichte boevenvanger vooral tot uiting in de toelichting op het optreden en het gebruik van bevoegdheden. De selectieve boevenvanger hanteert als uitgangspunt dat de burgers die hij staande houdt een uitleg verdienen en serieus moeten worden genomen. 'Je moet geen lulverhaal ophangen', zo drukte een van de politieagenten zich hierover uit. De ongerichte boevenvanger licht zijn optreden alleen toe als burgers ernaar vragen en komt dan met 'algemene verkeerscontrole' of verwijst naar algemene problemen in het werkgebied. De ongerichte boevenvanger vindt namelijk dat hij burgers geen uitleg is verschuldigd. Burgers begrijpen het politiewerk toch niet. Ook in het gebruik van bevoegdheden komen de verschillen tussen de selectieve en ongerichte boevenvanger tot uiting. De ongerichte boevenvanger maakt op pragmatische wijze gebruik van bevoegdheden. De leidende gedachte lijkt te zijn dat het doel de middelen heiligt. Onrechtmatig gebruik van bevoegdheden is soms aan de orde. De ongerichte boevenvanger redeneert achteraf over de rechtmatigheid van de controle (zie ook Çankaya, 2012). De selectieve boevenvanger heeft een meer principiële houding ten opzichte van het gebruik van bevoegdheden. Deze houding wordt gedreven door de wens dat het eigen optreden standhoudt tot voor de rechter. De selectieve boevenvanger werkt vrijwel altijd 'binnen de lijntjes' en kent de criteria voor het rechtmatig gebruik van bevoegdheden dan ook goed.

Op basis van dit onderzoek kunnen geen gefundeerde uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van beide typen boevenvangers. De indicaties die we op basis van dit onderzoek hebben, wijzen erop dat de selectieve boeven-

vanger effectiever is dan de ongerichte boevenvanger. Dit komt niet zozeer doordat de selectieve boevenvanger meer ‘hits’ en aanhoudingen realiseert, maar doordat hij minder proactieve controles dan de ongerichte boevenvanger nodig heeft om hiertoe te komen. Anders gezegd: de selectieve boevenvanger maakt minder ‘kosten’. Het is vanuit dit oogpunt jammer dat naar onze indruk, en hierbij baseren wij ons op een grove indeling van de politieagenten die wij hebben geobserveerd, de selectieve boevenvangers in de minderheid zijn. Het grootste deel van de boevenvangers gaat relatief ongericht te werk en zorgt onbedoeld voor maatschappelijke kosten.

De handhaver

De handhaver heeft een minder sterke oriëntatie op criminaliteitsbestrijding dan de boevenvanger. Het proactief politieoptreden van de handhaver richt zich vooral op verkeer en openbare orde (en bij een enkeling op bijvoorbeeld milieu). Hij trekt ten strijde tegen ‘asociaal’ gedrag van burgers. De handhaver stoort zich in het bijzonder aan overtredingen van burgers die het maatschappelijk verkeer belemmeren en die voor medeburgers een gevaarstelling opleveren. Bepaalde verkeersovertredingen vindt een handhaver echt ‘fout’ (zoals telefoneren achter het stuur), veelal als gevolg van ervaringen met verkeersongelukken met een ernstige, soms fatale afloop. Een verkeersongeluk heeft dan een morele voetafdruk achtergelaten in het geheugen van een handhaver.

Als gevolg van het werkperspectief is constateren een dominant selectiepatroon van de handhaver. De handhaver zoekt in het straatbeeld vooral naar grensoverschrijdend gedrag van burgers; gedrag dat niet mag. Hoe meer kennis een handhaver heeft van allerlei wet- en regelgeving waarin dit gedrag is beschreven, hoe meer hij in staat is om dit gedrag te constateren. De handhaver voert alleen proactieve controles uit wanneer hij, op basis van het gedrag van een burger, daadwerkelijk een redelijk vermoeden van een strafbaar feit heeft (zie ook Çankaya, 2012). De handhaver profileert niet of nauwelijks. Het proactief informatiegebruik richt zich vooral op het identificeren van eventuele risico’s voor de eigen veiligheid als burgers worden staande gehouden na een constatering.

De handhaver licht zijn optreden toe aan de hand van het grensoverschrijdende gedrag van burgers dat hij heeft waargenomen. De opbrengsten van proactief politieoptreden bestaan bij de handhaver uit geconstateerde overtredingen die hij zelden bestraft met een bekeuring. Door burgers aan te spreken en te waarschuwen kan het ordentelijk verloop van het maatschappelijk verkeer ook

worden bevorderd. De handhaver is van mening dat het effect van zijn optreden veelal ook zonder bekeuringen kan worden bereikt. De hoogte van bekeuringen maakt dat hij een drempel ervaart om burgers te bekeuren. De handhaver bekeurt vooral als het overtredingen betreft die volgens hem echt ‘fout’ zijn (zie eerder) of wanneer burgers zich niet respectvol tegen hem gedragen. De handhaver heeft weinig waardering voor burgers die hem voorzien van de opmerking ‘ga toch boeven vangen’. Politiewerk is immers meer dan dat.

De handhaver houdt burgers alleen aan indien deze hem (stevig) beledigen, hij een strafbaar feit ontdekt (zie eerder) of als hij op basis van informatiegebruik ontdekt dat een burger staat gesignaleerd. Dit zijn de voornaamste gevallen die bij de handhaver tot het gebruik van opsporingsbevoegdheden leiden. Hierin verschilt de handhaver fundamenteel van de boevenvanger, omdat de handhaver a priori geen intentie tot opsporen heeft. Het dient zich min of meer toevallig aan.

De reactieve

De reactieve is een politiestijl die in het kader van proactief politieoptreden eigenlijk weinig relevantie heeft. De reden hiervoor is simpel: de reactieve ver-richt nauwelijks proactief politiewerk. De reactieve beschouwt het reageren op meldingen (blijkbaar) als de kern van het politiewerk. Dit komt tot uiting in het wachten op meldingen. Als er geen meldingen zijn, is de reactieve op het bureau of rijdt hij, in de ogen van zijn collega’s doelloos, rondjes in afwachting van een melding.

Naar onze indruk is de boevenvanger binnen de onderzochte basisteams – het betreft dan degenen die werken in de surveillance- en noodhulpdienst – de meest dominante politiestijl (zie ook Terpstra & Schaap, 2011). Hiermee komen we terug op een eerder gemaakt punt: in het professionele frame van politie-agenten is boeven vangen dominant (zie §4.1). Dit is de verbinding naar de laatste paragraaf van dit hoofdstuk waarin we reflecteren op de uitkomsten van dit onderzoek, in het bijzonder waar het gaat over proactieve controles en (etnisch) profileren.

6.3 Reflectie: een poging tot begrip

In dit boek is in hoofdstuk 2 een beschrijving (op hoofdlijnen) opgenomen van de ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan in de manier van kijken naar en (het denken over) de aanpak van criminaliteit. De kern hiervan is dat er in ons land, net als in veel andere westerse landen, een *controlecultuur is ontstaan*, die onder andere wordt gekenmerkt door meer nadruk op het vroegtijdig herkennen en beheersen van veiligheidsrisico's en een intensivering van toezicht, handhaving en opsporing. Deze controlecultuur is ook van invloed op het politieparadigma dat dominant is. De politie is opgeschoven van een sterk lokale, bestuurlijk georiënteerde en op acceptatie gerichte politie naar een meer gecentraliseerde, justitieel georiënteerde en op repressie gerichte politie. In dit meer repressieve politieparadigma speelt de wens om in te grijpen voordat het onheil is geschied een belangrijke rol. Mede in het verlengde hiervan zijn de controlebevoegdheden van de politie in de afgelopen tien tot vijftien jaar uitgebreid. Daarnaast is de politie op zoek gegaan naar mogelijkheden om binnen de bestaande bevoegdheden haar oriëntatie op vroegtijdig opsporen te versterken.

Een relevante vraag is welke invloed dit *institutionele frame* heeft (gehad) op de praktijk van proactief politietoetreden, zoals deze in dit onderzoek is beschreven. Deze vraag is lastig te beantwoorden, omdat onbekend is hoe de praktijk van proactief politietoetreden zich in de afgelopen decennia in ons land heeft ontwikkeld. Enig inzicht hierin lijkt minimaal nodig om een relatie te kunnen leggen tussen ontwikkelingen in het institutionele frame en de uitvoeringspraktijk. Alleen in het Verenigd Koninkrijk heeft men inzicht in de ontwikkeling van de praktijk van proactief politietoetreden, voor zover het gaat om het aantal proactieve controles dat de politie uitvoert (Delsol, 2015): daar heeft in de afgelopen dertig jaar een vertienvoudiging van het aantal proactieve controles plaatsgevonden. Het is waarschijnlijk dat ook de politie in ons land in de afgelopen decennia meer proactief is gaan controleren. In die zin is het aannemelijk dat ontwikkelingen in het institutionele frame van invloed zijn op de praktijk van proactief politietoetreden. Ook de toenemende focus in het politiebeleid op de integratie van opsporingsdoeleinden in de verkeershandhaving – zoals in geval van de dynamische verkeerscontrole en de patseraanpak (zie §2.3) – duidt erop dat proactieve controles niet alleen in de uitvoeringspraktijk worden aangeleerd en doorgegeven, maar ook *institutioneel zijn ingebed*.

Mutsaers (2015) geeft in het verlengde hiervan aan dat etnisch profileren – dat mede ten grondslag ligt aan de hier bedoelde proactieve controles – *niet kan*

worden gereduceerd tot selectiemechanismen en beslissingen van politieagenten op straat,¹⁴⁷ maar in lijn met Goffman (1974) moet worden opgevat als een uitvloeisel van *guided doings*. Ook Harris (2002: 101) wijst hierop als hij stelt dat proactieve controles het karakter hebben van ‘... pervasive police and investigative strategies based on biases found throughout our society, to the great detriment of those who find themselves on the wrong end of police suspicion when they have done nothing wrong’ (Harris, 2002: 101). De geïnstitutionaliseerde praktijk van proactieve controles activeert het gebruik van vooroordelen of stereotyperingen door politieagenten, aldus Epp e.a. (2014).¹⁴⁸ Çankaya (2015) maakt een vergelijkbaar punt als hij stelt dat in de risicosamenleving de focus is opgeschoven van het controleren van concrete individuele normovertreders naar het controleren van *hypothetisch gevaarlijke populaties*. Deze verschuiving gaat naar zijn idee hand in hand met een integratievertoog waarin ook niet zozeer het specifieke gedrag van individuen, maar vooral de cultuur van migrantenpopulaties wordt geproblematiseerd. Deze – volgens hem cruciale – connectie geeft inzicht in de besmetting en stigmatisering van etnische gemeenschappen en daarmee in de praktijk van etnisch profileren.

Hoewel aandacht voor (de invloed van) het institutionele frame essentieel is, is het naar ons idee minstens zo belangrijk om de aandacht te richten op het (deels daarmee samenhangende) *professionele frame* van politieagenten (zie ook §4.1). Met dit begrip verwijzen wij naar de gemeenschappelijke manier waarop politieagenten kijken naar de eigen praktijk en wat daarin goed optreden is. In de gemeenschappelijke manier van kijken van politieagenten staat centraal dat *boeven vangen* hun opdracht is. De complexiteit en dubbelzinnigheid van de maatschappelijke opdracht van de politie worden door hen tot deze essentie gereduceerd. Het is een essentie die hun identiteit verschaft. Boeven vangen staat voor het aanhouden van personen die in de ogen van politieagenten echt iets fout hebben gedaan, dan wel *fout zijn*. Boeven vangen is daarmee voor hen nadrukkelijk een morele opdracht. Volgens politieagenten zijn zij verwickeld in een spel tussen hen en de boeven. Zij *jagen* op boeven en boeven proberen hun te slim af te zijn. Veel politieagenten vinden dit een aantrekkelijk en interessant

147 Zoals onder andere Lipsky (2010) doet in zijn ‘jubileumeditie’ van *Street-level bureaucracy*.

148 Hierbij moet worden opgemerkt dat institutionele inbedding van proactieve controles in de Verenigde Staten – waar de studie van Epp e.a. (2014) betrekking op heeft – naar onze indruk niet is te vergelijken met de (mate van) institutionele inbedding in Nederland. De proactieve controles zijn in de Verenigde Staten in veel sterkere mate onderdeel van het beleid gericht op de bestrijding van wapens en drugs, en van operationele concepten waarin *aggressive stops* worden aangemoedigd. Ook de verankering in opleiding en training heeft een ander (dominanter) karakter dan in ons land.

spel. Wij vermoeden dat het professionele frame van boeven vangen een frame is dat binnen de politie een lange historie heeft. Het is naar onze indruk zeker geen frame dat is ontstaan als gevolg van de ontwikkeling naar een institutioneel frame van meer risicogerichtheid en opsporing. Het is echter wel aanneemelijk dat het professionele frame van boeven vangen tegenwoordig – meer dan bijvoorbeeld twintig jaar geleden – *wordt gesteund door het institutionele frame*. Politieagenten zijn simpelweg meer aangemoedigd om proactief op zoek te gaan naar boeven en hebben daar ook meer mogelijkheden voor gekregen. Anders geformuleerd: de ontwikkelingen op institutioneel niveau *versterken* het professionele frame dat er toch al was en dit kan niet anders dan effect hebben op de praktijken van politieagenten in de uitvoering van het politiewerk.

De uitkomsten van dit onderzoek geven ons de indruk dat veel van de praktijken die we hebben waargenomen, kunnen worden begrepen vanuit de dominantie van het professionele frame van boeven vangen met op de achtergrond de ontwikkelingen in het institutionele frame die de oriëntatie op boeven vangen als het ware in de kaart spelen en deels ook van een focus op etnische minderheden voorzien. We geven een aantal illustraties om deze redenering van meer concreetheid te voorzien en gaan dan door op de consequenties van de redenering.

De informele communicatie- en informatiestromen zijn sterk gericht op boeven. Zo maken politieagenten een onderscheid tussen ‘nette’ burgers en hun ‘doelgroep’. Binnen de doelgroep verschijnt vervolgens *een rijk woordenboek* om burgers mee te categoriseren. Dit woordenboek leren politieagenten die nieuw instromen van hun collega's. In de gesprekken tussen politieagenten ligt veel nadruk op de (categorieën) personen die zich in het werkgebied (vermoedelijk) bezighouden met criminaliteit (zie ook Landman, 2015). Men oriënteert zich nauwelijks op fenomenen (probleemoriëntatie). Ook de formele communicatie- en informatiestromen zijn sterk gericht op boeven: de informatie die tijdens de briefing wordt gedeeld, de foto's die aan de wand hangen, de informatie die op schermen wordt getoond enzovoort. Ook teams binnen de politie kunnen de naam van een bepaalde (etnisch) gedefinieerde doelgroep hebben. Zo zijn er diverse regionale eenheden met een zogenoemd ‘Antillianenteam’.

Met alles wat politieagenten uit de communicatie- en informatiestromen binnen de politieorganisatie meenemen, gaan zij de straat op. Als er geen meldingen zijn, is men vooral georiënteerd op het vangen van boeven. Hoe sterker die oriëntatie, hoe minder men bijvoorbeeld bezig is met verkeershandhaving. De recente constatering dat er binnen de politie een gebrek is aan verkeershandhaving heeft naar ons idee dan ook weinig te maken met beleidsprioriteit

of capaciteit.¹⁴⁹ Veel politieagenten vinden verkeershandhaving simpelweg geen interessant of aantrekkelijk onderdeel van het politiewerk. Als op verkeershandhaving niet wordt gestuurd, vindt het minder plaats. Niet omdat politieagenten lui zijn, maar omdat het niet past bij het professionele frame. Door de voortdurende verhoging van boetes past het ook steeds minder in hun professionele frame. Verkeersboetes treffen naar de mening van politieagenten namelijk vooral ‘nette’ burgers en de verhoging van boetes zorgt bij veel politieagenten voor toenevende gevoelens van onrechtvaardigheid. De boeven worden licht gestraft in vergelijking met de nette burgers. Daar wenst een deel van de politieagenten niet aan mee te werken. Als men ‘echte’ boeven kan bekeuren, zal men het in de regel niet nalaten. Pakken waar je ze pakken kunt, is onderdeel van het spel (zie §4.1). Dit levert in het totaal alleen niet zoveel bekeuringen op.

Politieagenten zien proactieve controles bij uitstek als een middel om boeven te vangen. De aantrekkingskracht van het vangen van boeven door middel van proactieve controles is voor politieagenten bijzonder groot. Deze aantrekkingskracht schuilt in de combinatie van het eigen initiatief en het gebruik van de intuïtie of, in de woorden van veel politieagenten, het onderbuikgevoel. Het vangen van een boef op basis van onderbuikgevoel is naar ons idee voor politieagenten een gebeurtenis die de door hen gewenste beroepsidentiteit het meest bevestigt. Een dergelijke gebeurtenis markeert namelijk niet alleen de essentie van hun opdracht – boeven vangen – maar ook de bijzondere kwaliteiten waarover zij beschikken om deze opdracht uit te voeren. De viering van een gevangen boef door middel van een proactieve controle is daarmee dus niet alleen een viering van echt politiewerk, maar ook een viering van de bijzondere beroepsgroep die dit werk uitvoert. Verhalen over dit soort situaties worden dan ook enthousiast in het formele en informele communicatiecircuit verspreid, wat ten opzichte van de veronderstelde bijzondere kwaliteiten een zelfbevestigende werking heeft (zie §5.2.2).

Kortom: politieagenten zijn georiënteerd op het vangen van boeven en gebruiken proactieve controles om aan deze oriëntatie invulling te geven. Bij de uitvoering van proactieve controles spelen hun constructies van boeven onvermijdelijk een rol. Deze constructies zijn een uitvloeisel van een complex samenspel tussen (onder andere) de behandelde communicatie- en informatiestromen en de eigen ervaringen in het straatwerk. Het staat voor ons buiten kijf dat etniciteit (huidskleur, gezichtsvorm) een relevant aspect is in de beelden die politieagenten over boeven ontwikkelen en onderhouden. Politieagenten zijn veelal van mening dat etnische minderheden relatief meer criminaliteit plegen

149 Zie bijvoorbeeld <http://www.nu.nl/binnenland/4247969/aantal-boetes-verkeersshuften-tijdgebrek-gedaald.html>.

dan de etnische meerderheid, omdat zij in hun leefwereld allerlei aanwijzingen zien die daarop duiden. Dat is ook de reden dat zij tegen ons zeggen: ‘Je mag het eigenlijk niet zeggen, maar...’ (zie §4.3.7). Politieagenten verschillen in de mate waarin zij in staat zijn om zich uit de eigen leefwereld te trekken om te begrijpen hoe zij aan de opvattingen komen die zij hebben. Onze indruk is voornamelijk dat het overgrote deel van de politieagenten *niet op deze wijze ‘uitzoomt’ en reflecteert op de eigen opvattingen, aannames en redeneringen.*

De constructies die politieagenten van boeven hebben (stereotypen), leiden onvermijdelijk tot etnisch profileren in de zin dat etniciteit door politieagenten wordt gebruikt als een basis voor het genereren van de betekenis ‘interessant’ voor politieaandacht. Tegelijkertijd moet worden beseft dat politieagenten in gebieden met nauwelijks etnische minderheden net zo goed proactief op zoek gaan naar boeven. Hierbij maken zij gebruik van dezelfde selectiepatronen of -mechanismen als hun collega’s die politiewerk uitvoeren in gebieden waar veel etnische minderheden aanwezig zijn. Een van die mechanismen is het *profileren* met het oogmerk boeven te vangen. In gebieden met nauwelijks etnische minderheden wordt actiever gebruikgemaakt van stereotypen waarin etniciteit geen relevante dimensie is. Daarom stellen wij ook: de blanke, van oorsprong Nederlandse bevolking is geen ongeschonden geheel. Ook in de blanke, autochtone bevolking bevinden zich burgers die nadelen ondervinden van politieagenten die profileren en op basis daarvan tot proactieve controles overgaan. Deze constatering is *niet bedoeld* om het vraagstuk van etnisch profileren te *downsizen*. Het gaat er wat ons betreft om dat de combinatie van ‘etnisch’ en ‘profileren’ zo vanzelfsprekend is geworden dat deze verhult dat ‘profileren’ ook zonder ‘etnisch’ bestaat. Er wordt gesproken over ‘etnisch profileren’, maar sec genomen zou het naar ons idee beter zijn om te spreken over ‘profileren op basis van etniciteit’, omdat profileren als manier om boeven te vangen voorafgaat aan de etnische invulling ervan. Anders geformuleerd: *profileren* kan ook zonder de etnische invulling – en het daaraan verbonden thema van *disproportionaliteit* – worden beschouwd als een vraagstuk.

Het voorgaande impliceert dat het van belang is om *voorbij etnisch profileren te gaan* (zie ook Van der Leun e.a., 2014), vanzelfsprekend zonder het los te laten. Door *voorbij etnisch profileren te gaan*, en te erkennen dat niet alleen etnische minderheden door profileren en proactieve controles worden benadeeld,¹⁵⁰ wordt het mogelijk gemakkelijker om de aandacht te verplaatsen van het vraagstuk van *disproportionaliteit* naar het vraagstuk van *effectiviteit*. Het voordeel van deze verplaatsing

150 We doen hiermee dus geen uitspraak over de mate waarin deze benadeling in de beide ‘groepen’ plaatsvindt.

is dat het vraagstuk van effectiviteit naar ons idee beter te hanteren is, omdat er gemakkelijker uitspraken over kunnen worden gedaan en het vraagstuk van effectiviteit in mindere mate leidt tot een dynamiek die de aanpak op achterstand zet.

Met het eerste punt bedoelen we dat men bij het doen van uitspraken over de disproportionele oriëntatie van politieagenten op etnische minderheden niet komt aan het eerder aangehaalde *benchmarkprobleem* (zie §1.3 en §4.5.3): disproportioneel ten opzichte van wat? Ook wij zijn daar in dit onderzoek niet aan gekomen. We hebben de populatie in de werkgebieden van de teams gebruikt als referentiemaat, maar zijn van mening dat dit niet de meest wenselijke referentiemaat is (zie ook Harris, 2002). Wij delen de opvatting van Glaser (2015) dat delinquent gedrag de meest wenselijke referentiemaat is. Van politieagenten mag immers worden verwacht dat zij zich meer op delinquente burgers richten dan op degenen die geen crimineel gedrag vertonen (Svensson e.a., 2011). Disproportionaliteit is vanuit dit referentiepunt in normatieve zin gemakkelijk te rechtvaardigen. Het vervelende is echter dat het in empirische zin ook direct het meest problematische referentiepunt is, omdat criminaliteitscijfers een uitkomst zijn van het functioneren van het strafrechtelijke systeem. Het is om allerlei redenen waarschijnlijk dat criminaliteitscijfers een vertekend beeld geven van de (kenmerken van) plegers van criminaliteit, terwijl het tegelijkertijd te gemakkelijk is om te wijzen op onderzoeken die uitgaan van zelfrapportage van burgers als de representatie van de werkelijke criminaliteit (zie ook Weijters & Van der Laan, 2016). Het lijkt ons beter om te erkennen dat we het niet precies weten en dat uitspraken over het aandeel etnische minderheden in het plegen van criminaliteit *altijd enigszins tricky zijn*, met allerlei mitsen en maren gepaard gaan en zich sowieso moeten beperken tot specifieke categorieën criminaliteit. Kortom: disproportionaliteit is via de weg van delinquent gedrag niet zomaar aan te tonen. Daarnaast kan worden opgemerkt dat inzicht in de omvang van etnisch profileren nog niet zomaar helpt bij de aanpak om het te reduceren. Dan is inzicht in de mechanismen die etnisch profileren veroorzaken vaak veel nuttiger.

Met het tweede punt bedoelen we dat het adresseren van het vraagstuk van disproportionaliteit, en daarmee samenhangend discriminatie, leidt tot *defensieve reacties* bij de politie die niet helpen bij de aanpak ervan. Het is naar ons idee te eenvoudig om die bal volledig bij de politie neer te leggen vanuit de gedachte dat zij tegen kritiek moet kunnen en het structurele karakter van het probleem maar eens moet erkennen. Die houding getuigt namelijk van weinig inlevingsvermogen in het politiek-maatschappelijke krachtenveld waarin de politie opereert. Wij denken dat het werkbaarder is om paradoxaal te handelen door het stigmatiseren van burgers door politieagenten (door het gebruik van stereotypen) te destig-

matiseren. Niet om de politie te ‘sparen’, maar omdat het vermoedelijk beter werkt dan de politie te stigmatiseren als een organisatie die structureel (groepen) burgers discrimineert (zie ook Van der Leun e.a., 2014). Die stigmatisering is niet alleen van invloed op de wijze waarop de politie op de adressering van het vraagstuk reageert, maar heeft ook een negatieve invloed op de relatie en dagelijkse interactie tussen etnische minderheden en de politie (zie §5.1.4). Ze kan het vraagstuk dat ze adresseert dus verergeren. Dat hoeft geen reden te zijn om de politie niet te beschuldigen van etnisch profileren en discriminatie, maar het is wel een verantwoordelijkheid waarmee naar ons idee ook niet te lichtzinnig kan worden omgesprongen. Vooral niet omdat wij ons niet aan de indruk kunnen onttrekken dat alle betrokkenen in de discussie rondom etnisch profileren en discriminatie last hebben van *precies hetzelfde mechanisme* dat ervoor zorgt dat politieagenten in hun opvattingen blijven hangen: we laten vooral informatie toe die de opvattingen bevestigen die we toch al hadden (Glaser, 2015). Het is bij ons misschien allemaal wat onschuldiger, omdat onze opvattingen niet doorwerken in het gebruik van bevoegdheden die inbreuk maken op het leven van mensen, maar de kern is hetzelfde en het polariserende effect ook.

Wij kiezen er in ieder geval voor om de politie en politieagenten ten aanzien van (etnisch) profileren en proactieve controles *met kritische empathie te benaderen*. De boodschap is dan dat we vanuit hun leefwereld begrijpen dat de uitvoeringspraktijk is zoals deze is – we zouden in hun schoenen mogelijk precies hetzelfde doen –, maar dat deze uitvoeringspraktijk tegelijkertijd onwenselijk is, omdat ze (de doelen van) de politie meer kwaad dan goed doet. Dit kwaad is erin gelegen dat de politie er niet zoveel boeven mee vangt – al kan er altijd worden gediscussieerd over wat veel of weinig is (zie ook §7.1) – en dat zich nadelen manifesteren waarvan de politie zich beperkt bewust is. Daarmee is het volgens ons de vraag waarom de politie de huidige uitvoeringspraktijk zou willen continueren. Het is primair aan de politie om die vraag te beantwoorden. Als de politie van mening is dat de huidige wijze waarop proactieve controles worden uitgevoerd effectief is, *dan is het aan de politie om deze claim ook te onderbouwen*. Wij sluiten op dit punt aan bij Lund (2003: 341): ‘...the burden should be on those who advocate its use to show that it actually works and that it is necessary. So far, that burden has not been met.’ Ondertussen nemen wij alvast een voorschot door te concluderen dat *de huidige wijze waarop proactieve controles worden uitgevoerd beperkt bijdraagt aan de bestrijding van criminaliteit*. Gezien de nadelen van de huidige praktijk van proactieve controles creëert dat een noodzaak om er iets aan te doen. Daarmee zijn we aanbeland bij het laatste hoofdstuk.

Effectiviteitsverbetering van proactieve controles

7.1 Perspectief van dit hoofdstuk: een rechtvaardige politie

De politiek-maatschappelijke discussie over etnisch profileren raakt de politie in het hart. Hoewel politiemensen in gesprekken over ‘waarom zij bij de politie zijn gaan werken’ vaak wijzen op hun sterk ontwikkelde rechtvaardigheidsgevoel, is het juist de rechtvaardigheid van de politie die *op het spel staat*. Manning (2010) wijst er in zijn *Democratic policing in a changing world* op dat de politie in een democratische rechtsstaat het *justice as fairness*-principe zou moeten hanteren. Hierbij merkt hij op dat de politie dit principe moet aanpassen aan haar mogelijkheden. Manning (2010: 65) stelt dat de politie ongelijkheid in de samenleving niet kan reduceren en daarom herformuleert hij dit principe voor de politie als volgt:

‘... the justice as fairness principle in regard to policing should be re-focused in a manner consistent with the Hippocratic oath: the police should strive to minimize harm. The working version of this abstraction in regard to policing means that any action, planned, stated, or enacted, should not increase inequalities.’

Kortom: een politie in een democratische samenleving moet ervoor zorgen dat zij de ongelijkheid in de samenleving niet (onbedoeld) versterkt. Dit perspectief staat in dit hoofdstuk centraal.

De noodzaak om etnisch profileren door de politie te reduceren, vloeit naar ons idee voort uit het principe dat de politie zo min mogelijk kwaad moet doen en te allen tijde moet vermijden dat zij (onbedoeld) bijdraagt aan onrechtvaardigheid en ongelijkheid in de samenleving. Een politie die onrechtvaardig handelt, handelt haaks op haar essentie en wordt daardoor onvermijdelijk ongeloofwaardig en onbetrouwbaar. Dat is funest, want politiewerk is afhankelijk van vertrouwen (Manning, 2010). Tijdens dit onderzoek hebben wij gemerkt dat er binnen de politieleiding een toenemend besef is van de maatschappelijke kosten van etnisch profileren. Dit besef is in het bijzonder aanwezig binnen de eenheden die werken in de grote(re) steden. De handschoen om etnisch profileren

door politieagenten terug te dringen, wordt in toenemende mate opgepakt. Dat is wat ons betreft goed nieuws. Tegelijkertijd moet worden beseft dat er *geen simpele oplossingen zijn* (Glaser, 2015). Dit heeft verschillende redenen. We beperken ons hier tot twee hoofdpunten die terugpakken op de reflectie in het vorige hoofdstuk.

De eerste reden heeft te maken met het *institutionele frame*. De aanpak van etnisch profileren door politieagenten vindt plaats in een institutionele context die het (impliciet) aanmoedigt. In het vorige hoofdstuk hebben we daar al het een en ander over opgemerkt (zie ook hoofdstuk 2). Op deze plek is het van belang op te merken dat hierin voorlopig waarschijnlijk *geen verandering zal komen*. De controlecultuur verliest vooralsnog geen terrein. De technologische mogelijkheden – in het bijzonder waar het gaat om voorspellende analyses en *sensing* technieken (zoals gezichtsherkenning) – voorzien het risicodenken van steeds meer toepassingsmogelijkheden. Ook de terrorismedreiging speelt naar onze indruk een rol. Zo werd na de aanslagen in Brussel in een column van een hoofdofficier van justitie de vraag opgeworpen of een proactieve controle van de taxi waarin de betreffende terroristen zaten de aanslagen misschien had kunnen voorkomen, hierbij verwijzend naar de recente uitspraak van het Hof in Amsterdam die proactieve controles mogelijk aan banden kan leggen (zie ook §2.3). De boodschap is: we moeten de politie geen methoden afpakken die ze juist nu hard nodig heeft.¹⁵¹ Het gaat ons hier niet om de vraag of proactieve controles een effectief middel zijn voor terrorismebestrijding. Het gaat erom dat de controlecultuur de neiging heeft om te verstevigen en proactieve controles door de politie in een dergelijke context meer of minder bewust worden aangemoedigd.

De tweede reden heeft te maken met het *professionele frame* van politieagenten. De praktijk van proactieve controles is een uitvloeisel van het professionele frame van politieagenten dat zich laat samenvatten als *boeven vangen*. Dit professionele frame heeft een stevige inbedding in de politieorganisatie en die inbedding heeft een lange historie. Het is onderdeel van het DNA van de politie (Bradford & Loader, 2016). Discoursen van probleemgerichtheid, dienstverlening en verbinding worden op de werkvloer niet zomaar dominant.¹⁵² Ze verschaffen politieagenten niet de identiteit die het frame van boeven vangen hun wel verschaft: het zijn van een bijzondere, door de buitenwereld onbegrepen beroepsgroep met een speciale opdracht en gave om boeven te vangen. Er is *weinig reden* om te ver-

151 Zie www.nrc.nl/nieuws/2016/03/30/de-togacolumn-en-als-de-politie-de-taxi-met-terroristen-had-mogen-controleren.

152 Of, zoals in een recent onderzoek naar de vorming van de basisteams werd gesteld, veranderingen van politiepraktijken gaan soms aanzienlijk minder snel dan semantische wisselingen suggereren (Terpstra e.a., 2016).

onderstellen dat het professionele frame van politieagenten op korte termijn gaat veranderen. Dat gebeurt in ieder geval niet vanzelf en zeker niet in een institutionele context die er meer nadruk op legt. Pogingen om het professionele frame gericht te beïnvloeden, stuiten op defensiemechanismen van politieagenten teneinde de gewenste beroepsidentiteit te beschermen (Landman, 2015; Landman e.a., 2015). Dat merkten wij al in dit onderzoek tijdens de enkele momenten dat we in het contact met politieagenten de effectiviteit van proactieve controles en de professionele intuïtie ter discussie stelden. Op die momenten beschouwen politieagenten jou namelijk als een onderdeel van de buitenwereld die het politiewerk niet begrijpt.

Met het voorgaande willen we duidelijk maken dat de factoren die maken dat de uitvoeringspraktijk is zoals deze is (ook) *op een dieperliggend niveau liggen*. Deze factoren kunnen niet zo gemakkelijk worden beïnvloed. Dat is wat ons betreft geen reden voor pessimisme, wel voor *realisme*. Met dit hoofdstuk beogen wij een bescheiden bijdrage te leveren aan de veranderaanpak. Hierbij richten we ons op het verbeteren van de effectiviteit van proactieve controles, omdat wij denken dat dit de meest kansrijke insteek is (zie ook §6.3). De centrale vraag is dan: hoe kan de opbrengst van proactieve controles worden verhoogd en kunnen de schadelijke neveneffecten worden gereduceerd? Of anders gezegd: hoe kun je het aandeel burgers dat onnodig proactief wordt gecontroleerd fors verlagen onder de conditie dat het aantal ‘hits’ minimaal gelijk blijft (dan valt er immers geen gat in de handhaving)? We behandelen vier strategieën:

- Beperken van de discretionaire ruimte van politieagenten.
- Onthullen van beperkte effectiviteit van proactieve controles.
- Investeren in bewustwording en bejegening.
- Professionaliseren van het selectieproces.

Iedere strategie heeft haar eigen principes. Strategieën sluiten elkaar zeker niet uit, maar kunnen elkaar soms wel tegenwerken. We behandelen iedere strategie in een paragraaf.

7.2 Beperken van de discretionaire ruimte van politieagenten

Proactieve controles vinden in belangrijke mate plaats in de discretionaire ruimte van politieagenten: politieagenten maken allerlei eigen afwegingen, die ook leiden tot de door ons geobserveerde verschillen tussen politieagenten in hun proactieve optreden. Harris (2002) spreekt daarom ook wel over *high-discre-*

tion police tactics. Door de discretionaire ruimte van politieagenten te beperken, kan invloed worden uitgeoefend op de praktijk van proactieve controles.

‘Eliminating or reducing the frequency of high-discretion stops and searches is a dependable method for mitigating discriminatory outcomes because bias is most influential under ambiguity and uncertainty, and discretion lends itself to subjectivity in decision-making. Eliminating discretion eliminates opportunities for bias to influence judgments.’ (Glaser, 2015: 207)

Het beperken van de discretionaire ruimte van politieagenten kan op verschillende manieren worden bereikt. We behandelen er drie.

De meest vergaande optie is het beëindigen van proactieve controles. Dit wil zeggen dat staandehoudingen zonder een specifieke aanleiding in gedrag of informatie niet meer worden toegestaan. Kortom: de 57 staandehoudingen in deze studie hadden dan niet mogen plaatsvinden. In de Verenigde Staten pleiten sommige wetenschappers voor het afschaffen van proactieve controles (zie Bowling & Phillips, 2007; Epp e.a., 2014). De gedachte hierachter is dat proactieve controles – *investigative stops* – hoe dan ook leiden tot etnisch profileren en dit alleen kan worden voorkomen door deze proactieve controles te beëindigen. De incidentele aanhoudingen (vaak naar aanleiding van drugs) wegen niet op tegen de nadelen en de nadelen kunnen ook niet op een andere wijze worden ondervangen, zo is de redenering. Hoewel wij deze redenering begrijpen, denken wij dat het de moeite waard is om minder ingrijpende interventies te proberen. Daarom is onze insteek ook gericht op het verbeteren van de effectiviteit van proactieve controles.

Een tweede optie voor het beperken van de discretionaire ruimte van politieagenten is het geven van heldere richtlijnen, instructies en/of criteria voor het uitvoeren van proactieve controles (zie bijvoorbeeld Harris, 2002). Dit vanuit de gedachte dat politieagenten op dit moment – als gevolg van ruim omschreven bevoegdheden en vaag gedefinieerde criteria (zoals ‘redelijkerwijs noodzakelijk’) – te veel in grijs gebied (moeten) werken. Door meer te expliciteren – hierbij kan worden gedacht aan het gebruik van etniciteit als indicator, het proactief gebruik van informatie, de feiten en omstandigheden die gedrag van burgers verdacht maken, het gebruik van verkeerswetgeving voor opsporingsdoeleinden, de invulling van ‘redelijkerwijs noodzakelijk’ bij identiteitscontroles enzovoort – wordt burgers meer rechtsbescherming geboden. De drempel voor proactieve controles wordt – overigens afhankelijk van de huidi-

ge manier van werken van een politieagent (zie §6.2) – verhoogd (zie ook Bowling & Phillips, 2007; Mutsaers, 2015). Het heeft ook voor politieagenten een functie: het reduceert onzekerheid en geeft houvast bij het nemen van beslissingen. Dat is niet onbelangrijk als het optreden onder een vergrootglas ligt. De vraag is wie voor dergelijke richtlijnen moet zorgen. Het lijkt wenselijk dat de politie op dit punt initiatief neemt. Ook vanuit de gedachte dat alles wat wettelijk mag niet per definitie ook wenselijk is (zie Harris, 2002). Dat is een fundamenteel andere oriëntatie dan het opzoeken van de ruimte binnen de bestaande mogelijkheden (zoals bij de dynamische verkeerscontrole).

Een derde optie – die weliswaar niet letterlijk de ruimte beperkt, maar door politieagenten wel zo zal worden gevoeld – is het invoeren van *stop- of controle-formulieren* (zie Harris, 2002; Open Society Justice Initiative, 2009a, 2009b, 2012; Çankaya, 2012; Amnesty International, 2013a; Mutsaers, 2015). Hoewel er verschillende varianten van een stopformulier denkbaar zijn, kan worden gesteld dat het ongeveer het volgende inhoudt: politieagenten moeten iedere staandehouding registreren en hierbij melding maken van de reden van de controle, de uitkomst ervan en de relevante persoonsgegevens van degene(n) die is/zijn staande gehouden (waaronder etnische afkomst). Politieagenten geven vervolgens een schriftelijk verslag van de controle aan degene die is gecontroleerd, bijvoorbeeld door middel van een afschrift van het controleformulier. In het Verenigd Koninkrijk is het wettelijk verplicht om proactieve controles – *stop & search* – te registreren. Stopformulieren zijn hiervoor het middel.

Het primair beoogde effect van stopformulieren is dat politieagenten worden gestimuleerd, of wellicht beter: worden gedwongen, om hun besluit om iemand staande te houden goed af te wegen (*think twice*, zie Harris, 2002). De redenering is dat dit de kans verkleint op controles die zijn ingegeven door intuïtie en stereotyperingen en het daardoor etnisch profileren reduceert. Er zijn in Europees verband ervaringen opgedaan in het Verenigd Koninkrijk – waar stopformulieren al enkele decennia worden gebruikt – en in diverse pilotprojecten in Bulgarije, Hongarije en Spanje (zie Open Society Justice Initiative, 2009b). Deze pilotprojecten – ook wel benoemd als STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search project) – geven de indruk dat stopformulieren leiden tot minder proactieve controles (gebaseerd op een vermoeden van een strafbaar feit), minder disproportionaliteit in het aandeel etnische minderheden dat wordt staande gehouden¹⁵³ en tot een verbetering van de hitratio van

153 Men gebruikt de populatie als referentiemaat.

proactieve controles.¹⁵⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat de mate waarin deze effecten zich voordoen verschillen tussen de diverse pilotprojecten. Een tweede, deels hiermee samenhangende, opmerking is dat niet geheel duidelijk is in welke mate de effecten aan het gebruik van stopformulieren kunnen worden toegeschreven. Dit wordt mede veroorzaakt doordat er in de pilotprojecten meer maatregelen zijn genomen dan uitsluitend het invoeren van de stopformulieren, zoals operationele richtlijnen, training en supervisie. Zo wijzen ervaringen in het Verenigd Koninkrijk uit dat het niet zozeer de registraties zelf zijn, als wel de wijze waarop leidinggevenden supervisie uitoefenen op het gebruik van bevoegdheden, die leiden tot de eerdergenoemde effecten.¹⁵⁵ De registraties zijn hiervoor wel een randvoorwaarde (zie ook §7.3).

De pleitbezorgers van het gebruik van stopformulieren benoemen als bijkomend voordeel dat burgers altijd worden geïnformeerd over de reden voor de staandehouding, wat ertoe kan leiden dat etnische minderheden minder snel discriminatie ervaren. De stopformulieren resulteren daarnaast in data die de politie kan gebruiken om het proactief optreden te evalueren in termen van omvang, wijze van uitvoering (zoals gebruik van bevoegdheden) en opbrengsten (zie ook §7.3). Op basis hiervan kan verbetering plaatsvinden. Voor het evalueren van verbetermaatregelen zijn deze data eveneens wenselijk. In de publieke sfeer kunnen de data worden gebruikt ten behoeve van verantwoording over het politieoptreden.

De nadelen van deze optie hebben in de eerste plaats te maken met de registratie en andere administratieve activiteiten die ermee gepaard gaan. Deze activiteiten worden door politieagenten ervaren als lasten. Hoewel er wellicht mogelijkheden zijn om de administratieve activiteiten in behoorlijke mate te automatiseren met behulp van onder andere applicaties op de mobiele telefoon, is het per definitie ‘iets’ dat erbij komt. Dat kan vermoedelijk niet rekenen op veel enthousiasme onder politieagenten. Temeer niet, en dat is het tweede nadeel, omdat het naar ons idee zal worden ervaren als een uiting van wantrouwen. Dat hoeft geen reden zijn om af te zien van de invoering, maar het is wel van belang om stil te staan bij de vraag hoe politieagenten vermoedelijk met een verplichte registratie zullen omgaan. Proactieve controles zijn veelal onzichtbaar voor degenen die toezicht houden op de uitvoering van het poli-

154 Het gaat hier om het *aandeel* controles met opbrengsten en niet om het *aantal*. Het aantal controles met opbrengsten zou namelijk afnemen.

155 Wij baseren ons hierbij op het verslag van een studiereis van de politie en non-gouvernementele organisaties naar Londen met stop & search als centraal thema.

tiewerk (en dat is tegelijkertijd een van de redenen om stopformulieren in te voeren). Als er tijdens een dienst niets wordt geregistreerd, is het dus de vraag of er ook daadwerkelijk geen proactieve controles hebben plaatsgevonden. De wijze waarop politieagenten met stopformulieren omgaan, is in belangrijke mate bepalend voor de mate waarin de data die worden verzameld een betrouwbaar beeld geven van de praktijk.

De strategie van het beperken van de discretionaire ruimte is gebaseerd op het beïnvloeden van het optreden van politieagenten door middel van externe prikkels en controle. Hoewel deze strategie effect kan hebben, past ze niet bij de door de politietop gewenste ‘cultuurveranderingen’ rondom ‘georganiseerd vertrouwen’ en ‘professionele ruimte’, en de ambitie om de bureaucratie terug te dringen. Tegelijkertijd is het de vraag in welke mate een ambitie van meer professionele ruimte voor politieagenten in de basispolitiezorg aansluit bij een uitvoeringspraktijk waarin er aan ruimte in de regel geen gebrek is.

7.3 Onthullen van beperkte effectiviteit van proactieve controles

Veel politieagenten hebben, zoals eerder aangegeven (zie §5.2.2 en §6.1), de opvatting dat proactieve controles heel effectief zijn in de bestrijding van criminaliteit. Zij hebben de indruk dat zij vooral goede inschattingen maken en er met het overgrote deel van de burgers die zij proactief controleren wel ‘iets’ is. Dit wil niet zeggen dat zij denken dat zij ook in alle gevallen strafbare feiten ontdekken. Het gaat erom dat het burgers betreft die tot hun doelgroep behoren: burgers die ‘fout’ zijn. Zij zijn ervan overtuigd dat zij goed in staat zijn deze burgers uit het straatbeeld te selecteren op basis van hun professionele intuïtie. Deze overtuiging is naar ons idee verbonden met de door hen gewenste beroepsidentiteit van boevenvanger met een speciale gave. De overtuiging dat ze vaak goed zitten, kleurt ook hun perspectief op de kosten van proactieve controles: deze kosten zijn in hun ogen namelijk beperkt, want ze treffen toch vooral ‘foute’ lui en nauwelijks ‘nette’ burgers.

De effectiviteit van proactieve controles en, in het kielzog daarvan, hun professionele intuïtie hebben wij benoemd als een *hardnekkig beeld* (zie Landman e.a., 2015): een overtuiging die losstaat van de praktijk waarin ze, ook bekeken vanuit hun eigen maatstaven, *veel vaker mis dan goed* zitten. Politieagenten vergroten de keren dat zij goed zitten uit en slaan deze buitengewoon goed op, terwijl de keren dat zij mis zitten direct worden gerelativeerd (‘het had raak kunnen zijn’) en vervolgens worden vergeten. Dat veroorzaakt de bedoelde hardnekkigheid, omdat hun eigen ervaringen niet zomaar leiden tot bijstelling

van de eigen overtuigingen. Men zit erin vast. Om ruimte te maken voor het idee dat proactieve controles effectiever kunnen en moeten worden uitgevoerd, is het daarom essentieel om de daadwerkelijke effectiviteit van proactieve controles actief te onthullen, zodat de opvatting dat deze effectief zijn ter discussie kan worden gesteld (zie ook Landman e.a., 2015). We behandelen twee manieren waarop dit kan plaatsvinden.

Een eerste manier is om politieagenten te confronteren met gegevens waaruit blijkt in welke mate zij proactieve controles uitvoeren, wie deze controles ondergaan en wat deze opleveren. Hierbij is het van belang om zo specifiek mogelijk inzicht te bieden: op team- en individueel niveau. In het Verenigd Koninkrijk zijn er politiekorpsen die politieagenten individueel inzicht geven in gegevens over hun proactieve controles (EU-FRA, 2010). Hierbij wordt gebruikgemaakt van software waarmee wordt geanalyseerd in welke mate politieagenten disproportioneel vaak burgers van etnische minderheidsgroepen controleren. Met politieagenten die disproportioneel vaak burgers van etnische minderheidsgroepen staande houden, gaat men in gesprek om te onderzoeken wat hieraan ten grondslag ligt. De ervaringen tot nog toe wijzen uit dat deze werkwijze effect heeft: er is een afname zichtbaar in disproportionaliteit.¹⁵⁶ Van belang is dat de terugkoppeling het karakter heeft van *leren en verbeteren* en niet van verantwoorden. De belangrijkste voorwaarde voor deze manier van onthullen is in ons land direct de meest problematische: de beschikbaarheid van data over proactieve controles. Het invoeren van stopformulieren is hiervoor een oplossing (zie §7.2), maar het is natuurlijk de vraag of het onthullen van de beperkte effectiviteit een voldoende reden is om met dergelijke stopformulieren te gaan werken.

Een tweede manier is om politieagenten hun eigen ervaringen te laten onderzoeken (zie Landman e.a., 2015). Dit kan door politieagenten te vragen om gedurende een bepaalde periode hun proactieve controles gestructureerd bij te houden en op basis hiervan een eigen beeld te vormen van de effectiviteit van de eigen proactieve controles. Politieagenten worden dan gestimuleerd om op basis van een nauwkeurige beschouwing van eigen ervaringen na te gaan of hun opvatting, dat proactieve controles effectief zijn en men vaak goed zit, ook houdbaar is. Ons vermoeden is dat dit een onthullende werking heeft, omdat het een *onomstreden denkbeeld* ter discussie stelt. Dit kan confronterend zijn en dat is ook de bedoeling. Het voordeel ten opzichte van het aandragen van inzichten door

¹⁵⁶ Er wordt in het Verenigd Koninkrijk niet alleen geïnvesteerd in de terugkoppeling van de eigen effectiviteit, maar ook in het versterken van de eigen effectiviteit. Zo worden de zogenaamde *high rollers* – politieagenten die veel proactieve controles uitvoeren met weinig opbrengsten – gekoppeld aan collega's die effectiever te werk gaan.

anderen is dat de uitkomsten van dit eigen onderzoek minder gemakkelijk kunnen worden genegeerd en van allerlei nuanceringsen kunnen worden voorzien om de vanzelfsprekende opvatting – proactieve controles zijn effectief en we zitten vaak goed – te handhaven. Op het moment dat er ruimte ontstaat om te twijfelen aan de eigen effectiviteit in het gebruik van proactieve controles kan worden doorgestapt naar een traject om de effectiviteit te verbeteren. Dit kan zowel een ontwikkeltraject in het team zijn als een opleiding of training van de Politieacademie (zie ook §7.5).

7.4 Investeren in bewustwording en bejegening

Een derde mogelijke strategie om de effectiviteit van proactieve controles te verbeteren, is gericht op het versterken van de bewustwording van politieagenten. Deze bewustwording omvat drie aspecten. Het gaat in de eerste plaats om de bewustwording van het gebruik van stereotyperingen in het selectieproces: zichtbaar maken van onbewuste vooroordelen en de discriminerende effecten daarvan (zie ook Glaser, 2015). Een tweede aspect van bewustwording heeft betrekking op de emoties (angst) en gevoelens (discriminatie, vernedering) van (sommige) burgers die proactieve controles ondergaan. Aan dit aspect is het onderwerp bejegening verbonden: het verbeteren van de wijze waarop politieagenten hun proactieve controles aan burgers toelichten en invulling geven aan de verdere interactie met deze burgers. Een derde aspect van bewustwording is verbonden met de twee voorgaande, maar heeft een meer generiek karakter: bewustwording van de culturele achtergronden van etnische minderheden (culturele sensitiviteit).

Het versterken van de bewustwording en verbeteren van de bejegening kan op verschillende manieren plaatsvinden, zoals gesprekken, dialogen, trainingen, opleidingen en dergelijke. Het *organiseren van interventies op het niveau van teams* heeft naar ons idee de voorkeur, omdat dit mensen met elkaar in gesprek brengt die in de praktijk met elkaar samenwerken. Met ieder doel gaan veelal specifieke interventies gepaard. De bewustwording van het gebruik van stereotypen kan bijvoorbeeld worden versterkt door middel van het onderzoeken van eigen praktijken (zoals bij Blauw Vakmanschap) en het benutten van de uiteenlopende attitude-testen die beschikbaar zijn. Hierbij is het essentieel te benadrukken dat het gebruik van stereotypen een menselijke neiging is en iemand *nog niet tot een racist maakt* (zie ook Glaser, 2015). De bewustwording van de effecten van proactieve controles op burgers kan plaatsvinden door politieagenten met deze burgers in contact te brengen. Het gaat dan in het bijzonder

om jongemannen van etnische minderheidsgroepen. Zo hebben er in andere landen workshops plaatsgevonden waarin politieagenten en deze jongeren de rol van elkaar aannemen (zie EU-FRA, 2010). Dit heeft niet alleen effect op politieagenten, maar ook op de jongeren en de relatie tussen beiden. Een andere optie in het kader van de bewustwording van de effecten van proactieve controles is het benutten van de ervaringen van collega's die regelmatig proactief worden gecontroleerd. Politieagenten kunnen deze praktijkvoorbeelden namelijk *niet zo gemakkelijk wegedeneren* en het leidt in de regel tot meer empathie en overdenkingen (Harris, 2002). In het kader van bejegening is training mogelijk een bruikbare interventie (zie ook §7.5). De nadruk ligt dan op professioneel en respectvol optreden, waartoe behoort om burgers uit te leggen wat je waarom doet. Dit voorkomt het gebruik van stereotypen niet, maar kan het gevoel van discriminatie onder burgers wel verminderen (zie bijvoorbeeld Harris, 2002; EU-FRA, 2010; zie ook §5.1.1). Met het bevorderen van de culturele sensitiviteit van politieagenten is in ons land, van de vier behandelde aspecten, vermoedelijk de meeste ervaring opgedaan, onder andere door middel van trainingen op het gebied van diversiteit, interculturele communicatie en multicultureel vakmanschap.

Diverse onderzoekers hebben bedenkingen geuit over het investeren in bewustwording en bejegening. Met betrekking tot de bewustwording van stereotyperingen wordt opgemerkt dat stereotyperingen niet zomaar zijn te onderdrukken (Glaser, 2015). De kans is zelfs aanwezig dat de pogingen van politieagenten om deze actief te onderdrukken ertoe leiden dat zij *er meer aan gaan denken en er meer mee bezig gaan* (Wrench, 2007; Mutsaers, 2015). Anders gezegd: training kan stereotypering door politieagenten doen toenemen (Goff, 2010). Ten aanzien van het investeren in bejegening wordt er vooral op gewezen dat een respectvolle en transparante bejegening *geen compensatie* is voor de veronderstelde fundamentele onrechtvaardigheid die met de praktijk van proactieve controles gepaard gaat (zie Epp e.a., 2014; zie ook §5.2.3). Met betrekking tot het onderdeel culturele sensitiviteit of multicultureel vakmanschap wordt door Harris (2002) opgemerkt dat bijvoorbeeld trainingen op dit gebied nuttig kunnen zijn, maar dat de aanpak van etnisch profileren een meer directe benadering nodig heeft: *'het beestje bij de naam noemen'* en de aandacht richten op inzet van effectievere methoden. Een meer algemeen punt dat voor alle onderdelen geldt, is dat de nadruk in interventies meer ligt op de houding van politieagenten dan op het daadwerkelijke gedrag (EU-FRA, 2010). Het is de vraag in hoeverre meer bewustwording leidt tot daadwerkelijke verandering in het proactieve optreden en verbetering van de effectiviteit van proactieve controles.

7.5 Professionaliseren van het selectieproces

Op dit moment is een deel van de proactieve controles gebaseerd op vage indicatoren die zich losjes verhouden tot eigen ervaringen, criminaliteitscijfers, wetenschappelijk onderzoek of andere bronnen. Politieagenten spreken wel over ‘opplussen’, maar in de praktijk is bij sommigen de drempel om tot een proactieve controle over te gaan niet zo hoog. Er wordt dan dus niet zoveel ‘opgeplust’. Het verhaal dat politieagenten dan hebben bij de redenen voor een proactieve controle is dun. Dit geldt niet voor iedereen: sommigen benaderen het selectieproces aanzienlijk serieuzer. Dit heeft vermoedelijk invloed op de effectiviteit van proactieve controles, want de kans op een ‘hit’ wordt van een lage drempel in ieder geval niet groter en de afhankelijkheid van toeval des te meer. Een manier om hiermee om te gaan, is het professionaliseren van het selectieproces. De boodschap is dan: je kunt best proactieve controles uitvoeren – en je dus niet beperken tot selecties op basis van waargenomen grensoverschrijdend gedrag (*constateren*) en aangedragen informatie (*koppelen*) –, maar doe het dan een beetje goed en moreel/ethisch verantwoord. Dan zet je in op de noodzaak van het professionaliseren van het selectieproces en probeer je steeds meer politieagenten op het niveau van vakmanschap (met betrekking tot proactieve controles) te krijgen dat een klein deel van de politieagenten nu al heeft. Of anders gezegd: je probeert het aandeel selectieve boevenvangers te vergroten en het aandeel ongerichte boevenvangers te reduceren (zie §6.2). Als dat lukt, maakt de politie een ontwikkeling van etnisch naar ethisch of vakkundig profileren.¹⁵⁷

De gedachte achter deze strategie is dat politieagenten toch selecteren op basis van indicatoren, dus dan kun je maar beter zorgen dat ze beschikken over indicatoren die voldoende hout snijden. Glaser (2015: 206) zegt hierover:

‘... because stereotypes tend to influence our judgments anyway, the employment of well-specified, empirically derived, formal profiles that do not include race and ethnicity could serve to squeeze out the influence of suspect race and ethnicity in favor of other, better indicators agents would be looking for.’

Het voorgaande wil zeggen dat indicatoren voor verdacht gedrag veel meer worden geëxpliciteerd in plaats van deze aan de invulling van individuele poli-

157 De term ‘ethisch profileren’ lenen wij van Kees Bangma, leidinggevende bij de Politieacademie en lid van de redactieraad van *Politie & Wetenschap*.

tieagenten over te laten. Formeel profileren wordt dan dominanter ten opzichte van informeel profileren (zie ook §4.3.6). Indicatoren voor verdacht gedrag kunnen in de eerste plaats worden gebaseerd op de *modus operandi* van delicten. Gespecialiseerde politieonderdelen zijn hier in de regel al een stuk verder mee dan de generieke basispolitiezorg. Neem als voorbeeld het team van de eenheid Amsterdam dat zich richt op de aanpak van zakkenrollerij. Zij weten hoe zakkenrollers te werk gaan en ontleen daar indicatoren aan die worden gebruikt voor het selecteren van personen in het straatbeeld die zich mogelijk met zakkenrollerij bezighouden. Als je hun vraagt dit te expliciteren, zullen zij zich vermoedelijk minder snel beroepen op een ‘onderbuikgevoel’, maar concrete gedragingen benoemen. In de tweede plaats kan worden overwogen om kenmerken van daders rondom specifieke delicten te expliciteren. Hierbij is het van belang te beseffen dat het gedrag van een individu zich niet zomaar laat voorspellen door de kenmerken van een groep (zie ook Harcourt, 2007). Er is, op vrijwel iedere meetbare dimensie, binnen een groep veelal meer variëteit dan tussen groepen. Dit maakt het werken met daderprofielen voor proactief politieoptreden een *wrede strategie* voor het maken van inschattingen en het doen van voorspellingen over het gedrag van een individu dat tot een bepaalde groep behoort (Glaser, 2015). Ook speelt mee dat generieke daderprofielen veelal zijn gebaseerd op politieregistraties en daarmee een product zijn van het politieoptreden. Het gebruik van formele profielen vereist daarom enige terughoudendheid. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat formeel profileren gepaard gaat met een beter onderbouwd verhaal dan informeel profileren. De verwachting is dat politieagenten die formeel profileren vaker ‘goed zitten’ – het is daarmee een minder wrede strategie dan informeel profileren –, maar dat maakt de missers niet minder erg.

Naast het expliciteren van indicatoren kan professionalisering plaatsvinden door middel van opleiding en training. Dit houdt in dat het (basis)politieonderwijs in de eerste plaats aansluit bij de praktijk door het bestaan van informeel profileren te erkennen en te bespreken, om vanuit daar dezelfde boodschap te onderstrepen: als je het doet, moet je het goed doen. Mede met behulp van dit en andere onderzoeken kan het proces van besluitvorming rondom proactief politieoptreden worden ontleed om vervolgens in te zoomen op de verschillende onderdelen en wat daarin *professioneel handelen* is. Ten aanzien van het selectieproces is het dan van belang om in te gaan op wat goed ‘opplussen’ is. Hierbij zou het herkennen van verdacht gedrag – zoals opgenomen in de huidige spottersopleiding van de Politieacademie – ook een prominente plek moeten hebben, zodat het ‘opplussen’ vooral betrekking heeft op daadwerkelijk verdacht

gedrag en minder op uiterlijke kenmerken. Ook proactief informatiegebruik is in dit kader belangrijk, zodat politieagenten meer gaan stilstaan bij hoe zij hun mobiele apparaten gebruiken en omgaan met de informatie die zij tot zich nemen. Naar onze indruk vindt het trainen op het gebied van informatiegebruik nu vooral instrumenteel plaats, terwijl een moreel-ethische invalshoek ook van belang is. Dat je ieder kenteken nu gemakkelijk kunt natrekken, wil immers nog niet zeggen dat je dit ook zou moeten doen. Het behandelen van proactief informatiegebruik zou daarnaast moeten bijdragen aan het professioneel wegen van de criminele historie van personen en eventuele aandachtsvestigingen. Proactief informatiegebruik kan dan – meer dan nu al het geval is – leiden tot het reduceren van onnodige proactieve controles. Hiervoor is het noodzakelijk dat politieagenten informatie ook *serius nemen ter ontkrachting van de eigen intuïtie*.

De strategie van het professionaliseren van het selectieproces neemt de huidige manier van werken van politieagenten als uitgangspunt en voegt daar een professionaliseringsimpuls aan toe. Deze strategie past in de oriëntatie op het versterken van vakmanschap. Het aantrekkelijke van deze strategie is dat deze door de werkvloer vermoedelijk goed zal worden ontvangen. De reden hiervoor is dat het aansluit bij de oriëntatie op boeven vangen en bij wat veel politieagenten, ook op het gebied van opleiding en training, interessant vinden. Een risico van deze strategie is dat het de huidige praktijk van proactieve controles juist versterkt doordat politieagenten proactieve controles gaan intensiveren *zonder selectiever te worden*. Dan ben je verder van huis. Onze inschatting is dat de kans dat dit scenario zich gaat voltrekken niet zo groot is. Wij baseren ons hierbij op de politieagenten met wie wij hebben meegelopen: degenen die het selectieproces meer als een vak benaderden – en soms ook specifieke opleidingen hadden gevolgd –, gingen naar onze indruk *selectiever te werk* dan degenen die ervaringskennis en onderbuikgevoel als voornaamste richtingaanwijzers gebruikten.

7.6 Tot slot: het kwetsbare gezicht van de rechtsstaat

De politie is de meest visuele representatie van de aanwezigheid van de rechtsstaat in het dagelijks leven van burgers (Van Maanen, 1978; Manning, 1997). Het politietoetreden speelt daardoor een belangrijke rol in de constructie van de Nederlandse rechtsstaat (Çankaya, 2015). De politie is, in haar eigen woorden, waakzaam en dienstbaar aan de waarden van de rechtsstaat. Mede als gevolg van ontwikkelingen in de aanpak van criminaliteit en onveiligheid is het appèl op de waakzaamheid van de politie in de afgelopen vijftien jaar toegenomen. De

politie geeft graag gehoor aan dit appèl, want bij veel politieagenten zit *waakzaamheid* meer in het DNA dan *dienstbaarheid*. De waakzaamheid van de politie is per definitie een selectieve waakzaamheid, want het toezicht en controlerend oog van de politie representeert *geen perfecte surveillance* waarin alle burgers in gelijke mate in de gaten kunnen worden gehouden.

Politieagenten gebruiken uiterlijk vertoon van burgers als een van de aangrijpingspunten om invulling te geven aan hun selectieve waakzaamheid. Dat is niet nieuw. Door de toenemende migratie en de toenemende vervlechting van criminaliteit en migratie heeft de allang bestaande differentiatie op basis van uiterlijk vertoon steeds nadrukkelijker een etnische oriëntatie gekregen. De zichtbaarheid van de selectieve waakzaamheid van de politie is daardoor toegenomen en – mede als gevolg van de emancipatie van etnische minderheden – de maatschappelijke gevoeligheid ervoor ook. Dit zorgt voor een situatie waarin de politie moeite heeft om haar buitenwereld ervan te overtuigen dat zij haar maatschappelijke opdracht altijd uitvoert op een manier die congruent is met de waarden van de rechtsstaat. Dat raakt de politie in haar essentie, omdat het ineens niet meer alleen gaat over de bescherming van burgers door de politie, *maar ook over de bescherming van burgers tegen de politie*. De functie van de politie als symbool van de werkende rechtsstaat en een *just world* wordt aangetast. Het is van belang om dit serieus te nemen.

De geïntensiveerde selectieve waakzaamheid van de politie zorgt in een multi-etnische samenleving tot begrijpelijke spanningen in de relatie tussen de politie en etnische minderheden. Die spanning moet in de grote steden ook worden begrepen in het licht van *het bestaan van een relatie*. De politie is, meer dan enige andere overheidsorganisatie, nog aanwezig op de (enkele) plekken waar de segregatie zijn voltooiing nadert en een parallelle samenleving vrijwel een feit is. In dit verband is een passage relevant uit een recent verschenen boek van een journalist die drie jaar als moslim ‘undercover’ is gegaan in de Transvaalbuurt in Den Haag.

‘De eerste periode van mijn verblijf in de Transvaal werd ik me bewust van een nieuwe werkelijkheid. Ik wist niet dat er in Nederland getto’s bestonden, waar een man van begin dertig van Nederlandse afkomst een vreemd gezicht zou zijn. Een jongen vertelde mij dat hij tot zijn veertiende levensjaar nog nooit een Nederlander had gesproken, *behalve dan de agenten van bureau De Heemstraat*.’ (Zeegers, 2016: 394, cursivering toegevoegd)

Met het voorgaande willen wij zeggen dat de politie in de relatie met etnische minderheden voor een deel ook het slachtoffer is van haar eigen positie als gezicht van de rechtsstaat. De optelsom van de ontwikkelingen op maatschappelijk en institutioneel niveau maakt dat de politie onvermijdelijk het kwetsbare gezicht van de rechtsstaat is geworden. Het vraagstuk van etnisch profileren en discriminatie is een illustratie van die kwetsbaarheid. Een vraagstuk dat is *verbonden* met het bredere vraagstuk van de positie van etnische minderheden in ons land. De politie lost dit vraagstuk daarmee ook niet alleen op, voor zover het woord ‘oplossing’ überhaupt op haar plaats is (zie ook §7.1). Dit wil tegelijkertijd niet zeggen dat de politie het vraagstuk niet kan beïnvloeden. Die beïnvloeding begint met *het erkennen van etnisch profileren als vraagstuk* dat met voorrang moet worden aangepakt, juist omdat het de essentie van de politiefunctie in een democratische rechtsstaat raakt. Die erkenning komt op gang, maar de politie zal met wat meer tempo door het ongemak heen moeten. Het vraagstuk zal ook niet verdwijnen. Integendeel, de urgentie om het vraagstuk aan te pakken neemt de komende jaren vermoedelijk verder toe. Het aandeel etnische minderheden in de bevolking zal blijven toenemen,¹⁵⁸ hetgeen ertoe kan leiden dat de effectiviteit van etnisch profileren in de bestrijding van criminaliteit afneemt en de maatschappelijke kosten fors stijgen (Harris, 2002).¹⁵⁹

We hebben in dit hoofdstuk een aantal strategieën beschreven waarmee de politie het vraagstuk van proactieve controles en etnisch profileren kan beïnvloeden. De eerste rode draad in deze strategieën is dat de politie haar eigen tegenkrachten organiseert. Dat is een stuk beter dan dat anderen dat voor de politie gaan doen. Parallel hieraan zou het ook van kracht getuigen om juist als gezicht van de rechtsstaat weerstand te bieden aan de institutionele druk om de waakzaamheid te intensiveren en meer ruimte te claimen voor, en te geven aan, de dienstbaarheid aan de waarden van de rechtsstaat. De controlecultuur geeft de politie weliswaar mogelijkheden, maar doet tegelijkertijd afbreuk aan wat velen – ook omwille van effectiviteit – zo belangrijk vinden: de verbinding met de samenleving. Het is daarom van belang dat de politie zich wat kritischer gaat verhouden tot allerlei ogenschijnlijk aantrekkelijke ontwikkelingen in de aanpak van criminaliteit. Alles wat kan, is namelijk nog niet wenselijk. De tweede rode draad is dat het reduceren van etnisch profileren vooral moet worden beschouwd als een proces van praktijkontwikkeling in plaats van beleidsontwik-

158 Zie hiervoor de Statline van het CBS.

159 Harris (2002, p. 243-244): ‘... as minority populations grow, profiling becomes an even less accurate way to enforce the law – even more overinclusive than now’.

keling (zie Nap, 2016). Dat vraagt dat politiemensen, op uitvoerend en leidend-gevend niveau, het vraagstuk tot hun domein verklaren en het niet vrijblijvend vastpakken. Het zou hierbij uitermate functioneel zijn als de stakeholders in de omgeving van de politie haar de tijd en ruimte gunnen om te komen tot manieren van veranderen die kansrijk zijn en de moed en het vermogen hebben om schijnoplossingen te vermijden.

Literatuur

- Adang, O., H. Quint & R. van der Wal (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Alpert, G.P. & R.G. Dunham (2004). *Understanding police use of force. Officers, suspects, and reciprocity*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Alpert, G.P., J.M. MacDonald & R.G. Dunham (2005). Police suspicion and discretionary decision making during citizen stops. *Criminology*, 43(2): 407-434.
- Amnesty International (2011). *Netherlands. Protecting human rights at home. Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review, May-June 2012*. Den Haag.
- Amnesty International (2013a). *Proactief politieoptreden vormt risico voor de mensenrechten. Onderkennen en aanpakken*. Amsterdam: Amnesty International.
- Amnesty International (2013b). *Gelijkheid onder druk. De impact van etnisch profileren*. Amsterdam: Amnesty International.
- Andriessen, I., H. Fernee & K. Wittebrood (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Ashworth, A. & L. Zedner (2008). Defending the criminal law: Reflections on the changing character of crime, procedure, and sanctions. *Criminal Law and Philosophy*, 2(1): 21-51.
- Avdija, A.S. (2013). Police stop-and-frisk practices: an examination of factors that affect officers' decisions to initiate a stop-and-frisk procedure. *International Journal of Police Science & Management*, 26(1): 26-35.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2005). *Liquid life*. Cambridge: Polity Press.
- Beke, B., H. Ferwerda, E.J. van der Torre & E.J.A. Bervoets (2013). *Jeugdgroepen en Geweld. Van signalering naar aanpak*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Birzer, M.L. (2013). *Racial profiling. They stopped me because I'm.!* Boca Raton/Londen/New York: CRC Press.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre & P. 't Hart (2003). *Blauwe bazen. Het leiderschap van korpschefs*. Zeist: Kerckebosch.

- Bonnet, F. & C. Caillaut (2015). The invader, the enemy within and they-who-must-not-be-named: how police talk about minorities in Italy, the Netherlands and France. *Ethnic and Racial Studies*, 38(7): 1185-1201.
- Boutellier, C.J.C. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rondom misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, C.J.C. (2015). *Het seculiere experiment. Hoe we van God los gingen samenleven*. Amsterdam: Boom.
- Bovenkerk, F. (2014). *Marokkaan in Europa, crimineel in Nederland. Een vergelijkende studie*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Bowling, B. & C. Phillips (2007). Disproportionate and discriminatory: reviewing the evidence on police stop and search. *The Modern Law Review*, 70(6): 936-961.
- Bradford, B. (2015). Unintended consequences. In: R. Delsol & M. Shiner (red.), *Stop and search. The anatomy of a police power*. Londen: Palgrave Macmillan, 102-122.
- Bradford, B. & I. Loader (2016). Police, crime and order: the case of stop and search. In: B. Bradford, B. Jauregui, I. Loader & J. Steinberg (red.), *The Sage handbook of global policing*. Londen: Sage Publications, 241-260.
- Brewer, J.D. (2000). *Ethnography*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Bridges, L. (2015). The legal powers and their limits. In: R. Delsol & M. Shiner (red.), *Stop and search. The anatomy of a police power*. Londen: Palgrave Macmillan, 9-30.
- Broer, W., C.C. Schreuder & C.D. van der Vijver (1987). *Eindbalans. Organisatieverandering politie Haarlem. Resultaten na drie jaar werken met wijkteams*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Brown, M.K. (1988). *Working the street. Police discretion and dilemmas of reform*. New York: Russel Sage Foundation.
- Bulstra, R. & B. Würth (2015). *De dynamische verkeerscontrole. Het blauwe boekje*. Amsterdam: Politie.
- Buruma, Y. (2005). *De dreigingsspiraal. Onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Çankaya, S. (2012). *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Çankaya, S. (2015). De politiële surveillance van ras en etniciteit. In: L. Gunther Moor, J. Janssen, M. Easton & A. Verhage (red.), *Etnisch profileren en interne diversiteit bij de politie. Cahiers Politiestudies 35*. Antwerpen: Maklu, 13-33.

- Çankaya, S. (2016) Hoe discriminerend en ineffectief politiewerk rellen veroorzaakt. www.decorrespondent.nl/4283/hoe-discriminerend-en-ineffectief-politiewerk-rellen-veroorzaakt/747753696822-b66648ad.
- Chan, J.B.L. (1997). *Changing police culture. Policing in a multicultural society*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Daems, T. (2009). *De bestraffingssociologie van David W. Garland*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Dekkers, T., M. van der Woude & J. van der Leun (2015). 'Driving while black'. Lessen en inzichten uit Amerikaans onderzoek naar racial profiling. In: L. Gunther Moor, J. Janssen, M. Easton & A. Verhage (red.), *Etnisch profileren en interne diversiteit bij de politie. Cahiers Politiestudies 35*. Antwerpen: Maklu, 109-128.
- Delsol, R. (2015). Effectiveness. In: R. Delsol & M. Shiner (red.), *Stop and search. The anatomy of a police power*. Londen: Palgrave Macmillan, 79-101.
- Dijk, A. van, A.B. Hoogenboom, F. Hoogewoning, M. Punch & C.D. van der Vijver (2010). *De kogel moet door de kerk. Pamflet over de toekomst van de politie*. Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.
- Dijk, A. van, F. Hoogewoning & M. Punch (2015). *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times*. Bristol: Policy Press.
- Doomen, J. (1996). *Behoorlijk blauw. Politieoptreden in Nederland*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Dubbelaar, M.J., E.R. Muller & C.P.M. Cleiren (2006). *Naar beginselen van behoorlijke politiezorg*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Easton, M., P. Ponsaers, C. Demarée, E. Enhus, H. Elffers, F. Hutsebaut & L. Gunther Moor (2010), Politiewerk in multiculturele buurten. De beeldvorming bij burgers en agenten over de gemeenschapsgerichte politiezorg. In: M. Van Craen (red.), *Meer kleur op straat. Diversiteit en veiligheid in België en Nederland*. Brugge: Uitgeverij Vanden Broele, 45-78.
- Emerson, R.M., R.I. Fretz & L.L. Shaw (1995). *Writing ethnographic fieldnotes*. Londen/Chicago: The University of Chicago Press.
- Epp, C.R., S. Maynard-Moody & D. Haider-Markel (2014). *Pulled over. How police stops define race and citizenship*. Chicago/Londen: The University of Chicago Press.
- Ericson, R.V. (1982). *Reproducing order. A study of police patrol work*. Toronto/Buffalo: University of Toronto Press.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2010). *Towards more effective policing. Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling: a guide*. Brussel: FRA.

- Fassin, D. (2013). *Enforcing Order. An Ethnography of Urban Policing*. Cambridge: Polity Press.
- Feeley, M. & J. Simon (1994). Actuarial justice. The merging new criminal law. In: D. Nelken (red.), *The futures of criminology*. Londen: Sage Publications, 173-201.
- Ferwerda, H., E.J. van der Torre & V. van Bolhuis (2009). *Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Flight, S. & P. van Egmond (2011). *Hits en hints. De mogelijke meerwaarde van ANPR voor opsporing*. Amsterdam: DSP Groep.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Foucault, M. (1989). *Discipline, Toezicht en Straf. De geboorte van de gevangenis*. Groningen: Historische Uitgeverij Groningen.
- Gaines, L.K. (2006). An analysis of traffic stop data in riverside California. *Police Quarterly*, 9(2): 210-233.
- Garland, D.W. (2001). *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Gau, J.M. & R.K. Brunson (2010). Procedural justice and order maintenance policing: a study of inner-city young men's perceptions of police legitimacy. *Justice Quarterly*, 27(2): 255-279.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Glaser, J. (2015). *Suspect race. Causes and consequences of racial profiling*. Oxford: Oxford University Press.
- Goff, P.A. (2010). *The psychology of contemporary racial bias in policing*. Washington: Department of Justice.
- Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. New York: Doubleday.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis. An essay on the organization of experience*. Boston: Northeastern University Press.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing. A problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25(2): 236-258.
- Gould, J.B. & S.D. Mastrofski (2004). Suspect searches. Assessing police behavior under the U.S. constitution. *Criminology & Public Policy*, 3(3), 315-362.
- Graziano, L., A. Schuck & C. Martin (2010). Police misconduct, media coverage and public perceptions of racial profiling: an experiment. *Justice Quarterly*, 27(1): 52-76.

- Haagsma, J.H., T.M. Rümke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens (2012). *De sterkte van de arm: feiten en mythes*. Amsterdam: Reed Business.
- Harcourt, B.E. (2007). *Against prediction. Profiling, policing and punishment in an actuarial age*. Chicago/Londen: The University of Chicago Press.
- Harris, D.A. (2002). *Profiles in injustice. Why racial profiling cannot work*. New York: The New Press.
- Herbert, S. (1997). *Policing space. Territoriality and the Los Angeles Police Department*. Minneapolis/Londen: University of Minnesota Press.
- Hoekendijk, M. (2014). *Zakboek strafrecht voor de politie 2015*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Holdaway, S. (1983). *Inside the British Police. A Force at Work*. Oxford: Blackwell.
- Holmberg, L. (2003). *Policing stereotypes. A qualitative study of police work in Denmark*. Galda: Wilch Verlag.
- Hoogenboom, B. (2015). Met het oog op morgen. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 77(10): 21-27.
- Hoogeveen, C., A. van Burik, B. de Jong & E. Klooster (2016). *Hoe lang kun je schijt hebben? Dertien desisters uit criminele jeugdgroepen aan het woord*. Amsterdam: Reed Business.
- Hulst, M.J. van (2013). *Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen*. Amsterdam: Reed Business.
- Ikner, M.A., J. Ahmad & A. del Carmen (2005). Vehicle cues and racial profiling. Police officers' perceptions of vehicles and drivers. *The Southwest Journal of Criminal Justice*, 2(2): 82-100.
- Jochoms, M.P.C.M., F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey (2006). *Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Junger-Tas, J. & A.A. van de Zee-Nefkens (1977). *Een observatieonderzoek naar het werk van de politie surveillance*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Londen: Allen Lane.
- Kleijer-Kool, L. (2013). *Multicultureel politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Klinger, D.A. (1997). Negotiating order in patrol work: an ecological theory of police response to deviance. *Criminology*, 35(2): 277-306.
- Klink, B. van & N. Zeegers (2008). De identificatieplicht als middel tot de-anonimisering en disciplineren. *Politieagenten aan het woord. Recht der werkelijkheid*, 29(2): 35-55.

- Koning, B. (2016). Hoe criminelen profiteren van etnisch profileren. <https://decorrespondent.nl/4714/Hoe-criminelen-profiteren-van-etnisch-profile-ren/645008691052-c4e39a8c>
- Kop, N., R.A. Spaan, B. van der Lelij & F. Driessen (1997). *Politie en publiek. Een onderzoek naar de interactie tussen politie en publiek tijdens de surveillancedienst*. Arnhem: Gouda Quint.
- Kop, N. & M. Euwema (2007). *Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie*. Den Haag: Reed Business.
- Kop, N. & P. Klerks (2010). *Alertheid van politiemensen bij signalen van 'onraad'. 'You cannot not behave'*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Kort, J., M.I. Fedorova & J.B. Terpstra (2014). *Politiemensen over het strafrecht*. Amsterdam: Reed Business.
- Kuppens, J., B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H. Ferwerda (2011a). *Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren*. Amsterdam: Reed Business.
- Kuppens, J., B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink (2011b). *Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar de beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole*. Amsterdam: Reed Business.
- Landman, W. (2011). *Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg*. Amsterdam: Reed Business.
- Landman, W. (2015). *Blauwe patronen. Betekenisgeving in politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Landman, W., R.M. Kouwenhoven & M. Brussen (2015). *Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams*. Amsterdam: Reed Business.
- Leun, J.P. van der, M.A.H. van der Woude, R.D. Vijverberg, R.P.M. Vrijhoef & A.J. Leupen (2014). *Etnisch profileren in Den Haag? Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Liedenbaum, C.M.B. (2011). *Politiewerk: tussen taak en uitvoering. Een vergelijkend onderzoek naar de basispolitiezorg in Nederland en Noordrijn-Westfalen*. Nijmegen: Wolf Publishers.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Loftus, B. (2009). *Police Culture in a Changing World*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Lund, N. (2003). The conservative case against racial profiling in the war on terrorism. *Albany Law Review*, 66: 329-342.

- Manning, P.K. (1997). *PoliceWork. The Social Organization of Policing*. Illinois: Waveland Press Inc.
- Manning, P.K. (2010). *Democratic Policing in a Changing World*. Boulder/Londen: Paradigm Publishers.
- Marks, M. (2011). The fantastical world of South African's roadblocks: dilemmas of a ubiquitous police strategy. *Policing and Society: an international journal of research and policy*, 21 (4): 408-419.
- Mastrofski, S.D., M.D. Reisig & J.D. McCluskey (2002). Police disrespect towards the public. An encounter-based analysis. *Criminology*, 40(3): 519-552.
- Meehan, A.J. & M. Ponder (2001). *Race and place: the ecology of racial profiling of African American motorists*. Rochester: Oakland University.
- Meesters, P.M.A. (2014). *Intelligent Blauw. Intelligence-gestuurde politiezorg in gebiedsgebonden eenheden*. Den Bosch: Uitgeverij BOXpress.
- Miller, J., N. Bland & P. Quinton (2000). *The impact of stop and searches on crime and the community police*. Londen: Home Office.
- Morée, R.J., W. Landman & A.C. Bos (2014). *Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie*. Amsterdam: Reed Business.
- Moskos, P. (2008). *Cop in the hood. My year policing Baltimore's eastern district*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Moskowitz, G.B. (2005). *Social Cognition. Understanding Self and Others*. New York/Londen: The Guilford Press.
- Muir, W.K. (1977). *Police. Streetcorner politicians*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mutsaers, P. (2015). *A public anthropology of policing. Law enforcement and migrants in the Netherlands*. Tilburg: Tilburg University.
- Naeyé, J. & R. Bleijendaal (2008). *Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*. Den Haag: Reed Business.
- Nap, J. (2012). *Vragen naar goed politiewerk: belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse praktijk. Een proeve van normatieve professionalisering*. Den Haag: Boom Lemma.
- Nap, J. (2014). *Macht ten goede?! Sterke arm in een complexe samenleving*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Nap, J. (2016). *Praktijkontwikkeling als strategie: het veranderen veranderen. Het Tijdschrift voor de Politie*, 78(6): 6-11.
- Nationale Politie (NP) (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag: Politie.
- Norris, C. (1989). Avoiding trouble: the patrol officer's perception of encounters with the public. In: M. Weatheritt (red.), *Police research: some future prospects*. Aldershot/Brookfield/Hong Kong/Singapore/Sydney: Aveburry, 89-106.

- Novak, K.J. & M.B. Chamlin (2012). Racial threat, suspicion and police behavior. The impact of race and place in traffic enforcement. *Crime & Delinquency*, 58(2): 275-300.
- Oberweis, T. & M. Musheno (1999). Policing Identities: Cop Decision Making and the Constitution of Citizens. *Law & Social Inquiry*, 24: 897-923.
- Open Society Justice Initiative (OSJI) (2009a). *Ethnic profiling in the European Union: pervasive, ineffective and discriminatory*. New York: Open Society Institute.
- Open Society Justice Initiative (OSJI) (2009b). *Addressing ethnic profiling by police. A report on the strategies for effective police stop and search project*. New York: Open Society Institute.
- Open Society Justice Initiative (OSJI) (2012). *Reducing ethnic profiling in the European Union: a handbook of good practices*. New York: Open Society Foundations.
- Paoline, E.A. & W. Terrill (2005). The impact of police culture on traffic stop searches: an analysis of attitudes and behavior. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 28(3): 455-472.
- Punch, M. (1983). *De Warmoesstraat. Politiewerk in de binnenstad. Een etnografische studie van politiewerk in Amsterdam*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Punch, M. (2006). *Van alles mag naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie (PVP) (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, Den Haag: NPI.
- Quiton, P. (2011). The formation of suspicions: police stop and search practices in England and Wales. *Policing and Society: an international journal of research and policy*, 21(4): 357-368.
- Ramsodit-de Graaf, A. (2014). *Situationeel handelen in de politiefrontlinie. Opmerkzaamheid in (on)voorziene multi-etnische situaties*. N.U. Ramsodit-de Graaf.
- Reenen, P. van (2006). Politieke legitimiteit, paradigma's en problemen. In: C.D. van der Vijver & F. Vlek, *De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*. Den Haag: Elsevier Overheid, 133-185.
- Reiner, R. (1978). *The blue coated worker. A sociological study of police unionism*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Reiner, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.
- Reiss, A.J. (1971). *The police and the public*. New Haven/Londen: Yale University Press

- Rienks, R. (2015). *Predictive Policing. Kansen voor een veiligere toekomst*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Rojek, J., G.P. Albert & H.P. Smith (2012). Examining Officer and Citizen Accounts of Police Use-of-Force Incidents. *Crime & Delinquency*, 58(2): 301-327.
- Rood, J. (2013). *Wat is er mis met gezag? Een nieuwe visie op autoriteit*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Rosenfeld, R., J. Rojek & S. Decker (2012). Age matters: race differences in police searches of young and older male drivers. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 49(1): 31-55.
- Rubinstein, J. (1973). *City Police*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Ruijters, M. (2015). *Je binnenste buiten. Over professionele identiteit in organisaties*. Alphen aan den Rijn: Vakmedianet.
- Sacks, H. (1972). Notes on Police Assessment of Moral Character. In: D.N. Sudnow (red.), *Studies in Social Interaction*. New York: Free Press, 280-293.
- Scholtens, A., J. Groenendaal & I. Helsloot (2013). *De operationele politiebriefting onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefting*. Amsterdam: Reed Business.
- Scholtens, A., M. den Hengst & R. Waterreus (2016). *Het real-time informeren van noodhulpeenheden. Een onderzoek naar de RTI-functie om frontlijnpolitiefunctarissen snel te voorzien van relevante informatie*. Amsterdam: Reed Business.
- Schuilenburg, M. (2011). The securitization of society: on the rise of quasi-criminal law and selective exclusion. *Social Justice*, 38(1-2): 73-89.
- Shaffer, D.W. (2006). *How computer games help children learn*. New York: Palgrave MacMillan.
- Skolnick, J.H. (1966). *Justice without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. New York: John Wiley & Sons.
- Smit, S., A. de Vries, R. van der Kleij & H. van Vlie (2016). *Van predictive naar prescriptive policing. Verder dan vakjes voorspellen*. Den Haag: TNO.
- Smith, B.W., K.J. Novak, J. Frank & C. Lowenkamp (2005). Explaining Police Officer Discretionary Activity. *Criminal Justice Review*, 30(3): 325-346.
- Smits, I., M. den Hengst, P. Wijga & R. Hagelstein (2014). *Onderzoek naar de betekenis van integrale bevraging voor het operationele politiewerk*. Den Haag: WODC.
- Spoelstra, S. (2014). *Effecten van ervaren selectiviteit bij politiecontroles. Een uiteenzetting aan de hand van interviews en focusgroepgesprekken in Rotterdam en Breda*. Rotterdam: Radar.
- Stokkom, B. van (2005). *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en publiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

- Stokkom, B. van (2008). *Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en bestrijding van overlast en buurtverval*. Den Haag: Reed Business.
- Stol, W.Ph. (1996). *Politie-optreden en informatietechnologie. Over sociale controle van politiemensen*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Stol, W.Ph. (2009). *Veranderingen in politiestraatwerk in Nederland: 1991-2005*. In: I. Verwee, E. Hendrickx & F. Vlek (red.), *Wat doet de politie? Cahiers Politiestudies* 13. Antwerpen: Maklu, 199-226.
- Stol, W.Ph., A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel (2004). *Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*. Zeist: Kerckebosch.
- Svensson, J., H. Sollie & S. Saharso (2011). *Proactief handhaven en gelijk behandelen*. Amsterdam: Reed Business.
- Swaaningen, R. van (2004). *Veiligheid in Nederland en Europa. Een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland*. *Justitiële Verkenningen*, 30(7): 9-23.
- Sykes, R. & J. Clark (1975). *A Theory of Deference Exchange in Police-Civilian Encounters*. *American Journal of Sociology*, 81(3): 584-600.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Reed Business.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Terpstra, J. & D. Schaap (2011). *Politiecultuur: een empirische verkenning in de Nederlandse context*. *Proces*, 90(4): 183-196.
- Terpstra, J., I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom (2016). *Basisteam in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Amsterdam: Reed Business.
- The Hague Security Delta (HSD) (2014). *Nationale Innovatieagenda Veiligheid 2015. Publiek-privaat innoveren voor veiligheid en welvaart*. Den Haag: HSD.
- Tops, P., D. van Arkel, I. van Duijneveldt, C. Hartman, P. van Os, W. van Spijker, A. van Uden & M. van Rossen (2013). *De leerzame geschiedenis van de landelijke invoering van FoBo en de lessen daaruit voor het verbinden van straat- en systeem informatie binnen de politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk. Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Torre, E.J. van der (2007). *Lokale Politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg*. Den Haag: Reed Business.
- Torre, E.J. van der & H.B. Ferwerda (2007). *De kerntakendiscussie; verloop, opbrengsten en barrières*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

- Torre, E.J. van der, M.J. van Duin & E. Bervoets (2013). *Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap*. Amsterdam: Reed Business.
- Tyler, T.R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- Tyler, T.R. & Y.I. Huo (2002). *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.
- Van Maanen, J. (1978). The Asshole. In: J. Van Maanen & P.K. Manning (red.), *Policing. A View from the Streets*. New York: Random House, 302-328.
- Vijver, C.D. van der (1993). *De burger en de zin van het strafrecht*. Lelystad: Vermande.
- Vijver, C.D. van der, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe (2001). *Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen*. Zeist: Kerckebosch.
- Vries, M.S. de & C.D. van der Vijver (2002). *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*. Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.
- Waddington, P.A.J., K. Stenson & D. Don (2004). In proportion: race, and police stop and search. *British Journal of Criminology*, 44(6): 889-914.
- Wakeren, J.B. van (2016). *The usual suspects. Decision-making in proactive policing*. Enschede: University of Twente.
- Weick, K.E. & K.M. Sutcliffe (2001). *Managing the Unexpected. Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Weijters, G. & A.M. van der Laan (2016). *De overeenstemming tussen zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit en bij de politie bekende jeugdige verdachten*. Den Haag: WODC.
- Weitzer, R. & R.K. Brunson (2009). Strategic responses to the police among inner-city youth. *The Sociological Quarterly*, 50(2): 235-256.
- Westley, W.A. (1970). *Violence and the Police. A Sociological Study of Law, Custom, and Morality*. Cambridge/Londen: The MIT Press.
- Wilson, J.Q. (1968). *Varieties of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wit, T. de & J. Claessen (2015). Inleiding. *Justitiële Verkenningen. Mensbeelden in het strafrecht*, 41(7): 5-9.
- Withrow, B.L. (2004). Driving While Different. A Potential Theoretical Explanation for Race-Based Policing. *Criminal Justice Policy Review*, 15(3): 344-364.
- Wolcott, H.F. (2008). *Ethnography. A Way of Seeing*. Lanham/New York/Toronto/Plymouth: Altamira Press.
- Woude, M. van der & J. van der Leun (2013). De Nederlandse veiligheidscultuur als katalysator voor etnisch profileren. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3(2): 123-136.
- Wrench, J. (2007). *Diversity management and discrimination: immigrants and ethnic minorities in the EU*. Londen: Routledge.

Young, J. (2007). *The Vertigo of Late Modernity*. Londen: Sage Publications.

Zeegers, M. (2016). *Ik was een van hen. Drie jaar undercover onder moslims*. Amsterdam: Uitgeverij Podium.

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. dr. H.G. van de Bunt Hoogleraar Criminologie Erasmus Universiteit Rotterdam
Leden	mr. drs. C. Bangma Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie prof. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht drs. J.W. Swaan EMPM Politie, Eenheid Amsterdam drs. M. van Tankeren Operational auditor, onderzoeker Eenheid Den Haag
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieacademie Arnhemseweg 348 7334 AC Apeldoorn Postbus 834 7301 BB Apeldoorn www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Mening en ervaringen van politiemensen**
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2^e druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofddlijnen voor politie en beleid**
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006

- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politieacademie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
33. **Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
34. **De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
35. **Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. **Asielmigratie en criminaliteit**
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. **Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. **'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
37. **Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
38. **Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg**
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
39. **Nog niet verschenen**
40. **Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007
41. **Opsporing onder druk**
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008

42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijzen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, daderkenmerken en aanpak**
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiebestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010

- 51a. Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
- 52. Lokale politiek over politie**
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53a. Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren**
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk**
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingsservaring op de schietprestatie onder druk**
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 54. Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
- 55. Managing collective violence around public events: an international comparison**
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
- 56. Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
- 57. De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
- 58. Proactief handhaven en gelijk behandelen**
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011

- 59a. De sterkte van de arm: feiten en mythes**
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 60. De nachtdienst 'verlicht'**
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
- 61. Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
- 62. Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zed)recidive**
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
- 63. Hoe een angstaas een jokkebrok herkent**
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
- 64. Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
- 65. Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
- 66. Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
- 67. Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 68. Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 69. Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
- 70. Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013

71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden**
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014
74. **Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie**
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. **Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving**
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. **Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders**
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. **Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte**
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. **Politiemensen over het strafrecht**
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
79. **Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachten-verhoren**
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. **De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren**
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. **Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden**
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015
82. **Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland**
L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015

83. **Demonstratieve kampementen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
84. **Private ordebewaarders bij betogingen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
85. **Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams**
W. Landman, R. Kouwenhoven & M. Brussen, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2015
86. **‘Onnodige’ bureaucratie binnen het basispolitiewerk. Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel**
J. Kort & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2015
87. **Politie en GHB-problematiek op het platteland**
T. Nabben & D.J. Korf, Universiteit van Amsterdam, 2016
88. **Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk**
J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom, Radboud Universiteit Nijmegen, 2016
89. **Samen of apart. De invloed van overleg tussen agenten bij het opstellen van het proces-verbaal**
A. Vredevelde, L. Kesteloo & P.J. van Koppen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2016
90. **Overvallen in beeld. Gedrag van daders, slachtoffers en omstanders**
M.R. Lindegaard, W. Bernasco & T. de Vries, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2016

