

Memo

Aan de leden van de driehoek Amsterdam

Onderwerp

Eindadvies aanpak etnisch profileren

Organisatieonderdeel

Eenheid Amsterdam
Staf

[Klik hier als u tekst wilt invoeren.](#)

Behandeld door

drs. B.S. Böing

Functie

Secretaris Adviescommissie

Telefoon

E-mail

Bas.boing@politie.nl

Ons kenmerk

Uw kenmerk

In afschrift aan

Datum

27 februari 2019

Bijlage(n)

0

Pagina

6

Geachte leden van de driehoek,

Voor u ligt het advies dat door de adviescommissie etnisch profileren is opgesteld.

Inleiding

In de zomer van 2017 heeft de driehoek van de gemeente Amsterdam ingestemd met het instellen van een adviescommissie, die als doel heeft om de driehoek te adviseren over de werking van de genomen en nog te nemen maatregelen met betrekking tot etnisch profileren door de politie-eenheid Amsterdam. Ook werd de commissie verzocht om indicatoren vast te stellen waaraan beleid kan worden afgemeten. Het was niet de bedoeling een analyse te maken van het verschijnsel etnisch profileren, dan wel te onderzoeken *of* er binnen de politie Amsterdam sprake is van etnisch profileren. Het beleid van de politie-eenheid Amsterdam gaat er van uit *dat* er sprake is van etnisch profileren, dat dit *onwenselijk* is en dat er maatregelen nodig zijn om etnisch profileren zoveel als mogelijk *tegen te gaan*. De vraag aan de commissie was om te analyseren in hoeverre het geformuleerde beleid effectief is ingevoerd en of zij het gewenste effect gehad heeft. Deze opdracht heeft geleid tot het formuleren van de volgende onderzoeksvragen:

1. *Hoe effectief is het beleid ten aanzien van etnisch profileren zoals de politie-eenheid Amsterdam dat in gang heeft gezet?*
2. *Wat zijn de criteria, waaraan het succes van het Amsterdamse beleid, gericht op het tegengaan van etnisch profileren, kan worden afgemeten?*
3. *Welke indicatoren kunnen geïdentificeerd worden om deze criteria te meten?*

Op basis van deze opdracht is in juni 2018 de uitvoering van de onderzoeksopdracht na een selectie gegund aan onderzoeksbureau Beke te Arnhem. Het onderzoek is zorgvuldig door de adviescommissie begeleid.

Onderzoeksopzet

Bureau Beke heeft na gedegen onderzoek antwoord gegeven op de voornoemde onderzoeksvragen na het uitvoeren van een beleidsreconstructie, een literatuurstudie, individuele- en groepsinterviews (n=37) en een survey onder politiemensen (n=1.064). Nadat een conceptrapportage is opgesteld, zijn de resultaten van het onderzoek voorgelegd aan een groep experts (n=10), met als doel de onderzoeksbevindingen te toetsen. Deze experts zijn werkzaam bij o.a. universiteiten, politie, gemeente, Movisie, Controle Alt Delete. Voor een uitgebreide uiteenzetting van de gebruikte onderzoeksmethoden verwijst ik u naar hoofdstuk 1.3 van het rapport.

Huidig beleid van de politie-eenheid Amsterdam

Sinds 2012 heeft de politie-eenheid Amsterdam aandacht voor het vraagstuk etnisch profileren, na het min of meer gelijktijdig verschijnen van het onderzoek van Cankaya (2012) naar selectiemechanismen van politiemedewerkers en een onderzoek van Amnesty International naar de impact van etnisch profileren.

Het Amsterdamse beleid, waarmee in 2014 is gestart, kenmerkt zich als een ontwikkelgerichte aanpak, waarbij de focus vooral ligt op de basispolitiezorg (BPZ). De aanpak richt zich op kennisvergroting en verandering van gedrag onder politiefunctionarissen. Om die verandering voor elkaar te krijgen maakt de eenheid gebruik van een combinatie van beleidsmaatregelen en ambassadeurs. Daarnaast worden de ambassadeurs ingezet voor de uitvoering van beleidsmaatregelen.

Maatregelen die de eenheid sinds 2014 inzet ter implementatie van het handelingskader zijn onder andere een 2-daagse opleiding *Search Detect React* (SDR), een workshop 'professioneel controleren' en een proef met een virtual reality (VR) bril. Parallel hieraan loopt de ontwikkeling van de applicatie binnen Mobiel Effectief Optreden op Straat (hierna MEOS-app): een app die politiemedewerkers in staat stelt om meer *intelligence based* personen te selecteren voor controles (door het zichtbaar maken van het aantal systeembevragingen, het aantal controles en de resultaten van die controles). De loggings zouden op een later moment gebruikt kunnen worden voor analyse. Dit traject is door de politie-eenheid Amsterdam geïnitieerd, maar wordt vanwege de noodzakelijke ICT-expertise landelijk ontwikkeld door het Politie Diensten Centrum (PDC).

De ondersteuning en financiering voor deze beleidsmaatregelen verloopt grotendeels vanuit het programma *Politie van Iedereen*, dat als doel heeft basisteams te ondersteunen op onderwerpen die de legitimiteit van de

Onderwerp
Eindadvies aanpak etnisch
profileren

Datum
27 februari 2019

Pagina
3 van 11

organisatie raken. Vanuit dit programma wordt onder andere geïnvesteerd in meer diversiteit in instroom en doorstroom, in nieuwe en bestaande netwerken en buurtactiviteiten die leiden tot meer verbinding.

De onderzoekers hebben het huidige beleid, na een uitvoerige beleidsreconstructie, samengevat in deze acht beleidsmaatregelen:

- (1) workshop professioneel controleren,
- (2) handelingskader,
- (3) SDR-training,
- (4) ambassadeurs,
- (5) VR-training,
- (6) MEOS 1 (inzicht in aantal controles)
- (7) MEOS 2 (inzicht in aard van de controles)
- (8) programma Politie van Iedereen.¹

Toetsing van het beleid: criteria en indicatoren

Ter beantwoording van de vraag hoe effectief het voornoemde beleid van de politie-eenheid Amsterdam is, heeft Bureau Beke onderzocht aan welke criteria en indicatoren dit beleid kan worden afgemeten. Dit heeft geleid tot acht criteria en een aantal indicatoren,² die betrekking hebben op de volgende thema's: *implementatie van beleid, leiderschap, ontwikkeling van kennis, houding en gedrag bij politiefunctionarissen, het burgerperspectief en de prevalentie van etnisch profileren (in getallen).*

Definitieve criteria en indicatoren voor politie-eenheid Amsterdam naar thema

Thema	Criterium	Voorgestelde indicator
Implementatie van beleid	1. Borging van het tegengaan van etnisch profileren in programma's en teamplannen	- Periodieke toename in dekkinggraad opname professioneel controleren / etnisch profileren in de plannen van het basisteam en managementplannen (beleid en uitvoering).
Leiderschap	2. Aandacht voor etnisch profileren en diversiteit bij de leiding (teamchefs en OPCO's, ondersteund door ambassadeurs) richting de medewerkers	- Positieve ontwikkeling in inclusief leiderschap (standpunt ten aanzien van diversiteit); - Doorgeleiding incidenten/klachten etnisch profileren richting betreffend basisteam; - Koppeling incident/klacht aan bespreking daarvan op individueel niveau (prestatie-indicator bij beoordelingen); - Koppeling incident/klacht aan bespreking daarvan op groepsniveau.

¹ Voor een uitgebreide omschrijving van deze beleidsmaatregelen wordt verwezen naar tabel 2.1 in het rapport.

² Voor een volledige toelichting op de criteria en indicatoren wordt verwezen naar tabel 5.2 in het rapport.

Onderwerp
Eindadvies aanpak etnisch profileren

Datum
27 februari 2019

Pagina
4 van 11

Ontwikkeling van kennis, houding en gedrag bij politiefunctionarissen	3. Kennis over etnisch profileren	<ul style="list-style-type: none"> - Periodieke toename in bekend zijn met geïntroduceerde maatregelen binnen basisteams; - Periodieke toename over kennis over term etnisch profileren; - Periodieke toename in op werkplek getrainde functionarissen; - Opname professioneel controleren in de Integrale Beroepsvaardigheden Training (IBT).
	4. Houding ten aanzien van etnisch profileren en diversiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Periodieke toename in percentage functionarissen dat meerwaarde ziet in maatregelen voor professioneel controleren in de praktijk; - Periodieke toename van het percentage medewerkers dat etnische diversiteit in het personeelsbestand belangrijk vindt.
	5. Gedrag van politiefunctionarissen rondom etnisch profileren	<ul style="list-style-type: none"> - Toename in mate waarin collega's elkaar aanspreken op elkaars gedrag; - Verbetering in zelfreflectie bij politiefunctionarissen via gedragsvragen op verschillende niveaus (vragen over eigen optreden en dat van collega's); - Verbetering in het percentage politiefunctionarissen dat aantoonbaar selecteert aan de hand van afwijkend gedrag in plaats van op uiterlijke kenmerken.
Burgerperspectief	6. Mening van burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Periodieke afname van percentage burgers dat op grond van etniciteit wordt staande gehouden; - Periodieke verbetering in het vertrouwen in de politie; - Periodiek meer tevredenheid over het laatste politiecontact.
	7. Ervaren rechtvaardigheid van burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Periodiek sterker gevoel van rechtvaardige behandeling door de politie; - Periodieke kwalitatieve evaluatie op 'goed politiewerk' door een klankbordgroep/<i>red teaming/mystery guests</i> en/of periodieke audits/ casestudies/observaties; - Intern en extern bespreken van gevolgen evaluatie op 'goed politiewerk' en resultaten op criterium 6; - Resultaten op criterium 8 inbrengen in kwalitatieve evaluatie.
Prevalentie (harde aantallen)	8. Monitoring van professionele controles	<p>Indien MEOS functioneert:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De data uit de MEOS-applicatie periodiek analyseren (wie, hoe vaak en waarom gecontroleerd?); - Indien rechtmatig: ook etnische afkomst van burgers in analyse betrekken door achteraf te koppelen met CBS-gegevens; - Het aandeel staandehoudingen op grond van ras/etniciteit zonder objectieve rechtvaardiging neemt af.

Onderwerp
Eindadvies aanpak etnisch
profileren

Datum
27 februari 2019

Pagina
5 van 11

Deze lijst van criteria en indicatoren die door de onderzoekers is opgesteld, is naar het oordeel van de adviescommissie ook goed bruikbaar voor toekomstige evaluaties van beleid.

Effectiviteit beleid eenheid Amsterdam

In het onderzoeksrapport is bij het beschrijven van de Amsterdamse politiemaatregelen tegen etnisch profileren al aangegeven dat het beleid in ontwikkeling is. Aan de ene kant van het spectrum is er sprake van maatregelen die net ontwikkeld zijn en in enkele basisteams geïntroduceerd zijn. Aan de andere kant komen al langer bestaande maatregelen voor die in (bijna) alle basisteams zijn geïntroduceerd.³ Dergelijke verschillen in ontwikkeling zijn ook terug te zien in de bekendheid en ervaring met de maatregelen binnen de politieorganisatie.

De adviescommissie constateert dat het niet goed mogelijk is het huidige Amsterdamse beleid te toetsen aan de eerdergenoemde set van criteria. Zoals uit het onderzoeksrapport blijkt is het beleid immers onvoldoende ingevoerd waardoor effecten op dit moment nog niet zichtbaar gemaakt kunnen worden.⁴ De commissie deelt de opvatting van de onderzoekers dat het bevragen van burgers naar de effectiviteit van de beleidsmaatregelen op dit moment dan ook weinig zinvol is. Momenteel kunnen er vooral uitspraken gedaan worden over de mate waarin beleid is ingevoerd en over de ondersteuning van dat beleid vanuit leiderschap.

De commissie identificeert een aantal sterke en zwakke elementen in de huidige koers waar rekening mee gehouden kan worden in toekomstig beleid. De focus in het huidige beleid ligt op verandering van kennis, houding en gedrag onder politiemedewerkers. Het belang daarvan wordt zowel door de literatuur als door geraadpleegde experts hardgrondig onderstreept. Ook het feit dat beleidsmaatregelen gecombineerd worden aangeboden, gericht zijn op leren op de werkplek en op het vergroten van procedureel rechtvaardig optreden⁵ is in overeenstemming met wat in de literatuur gepropageerd wordt. Recentelijk is er ook een stap gezet in de richting van een monitor om op termijn de effectiviteit van controles te kunnen beoordelen. Ook dit lijkt een goede stap, maar zij is nog niet operationeel. Wat betreft concrete beleidsmaatregelen is gekozen voor een aantal beleidsmaatregelen met veel potentie. *Predictive profiling trainingen*, zoals SDR, valt daarbij op een positieve manier op. De meeste politiemedewerkers die ervaring met deze maatregel hebben, vinden deze nuttig in het voorkomen van etnisch profileren.

³ De reikwijdte van de implementatie varieert van 20% tot 100%. Zie bijlage 5.1 van het rapport.

⁴ Zie tabel 2.1 in het rapport.

⁵ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er weinig effectief beleid bekend is, mede omdat er weinig onderzoek is gedaan. Het onderzoeksrapport van Beke benadrukt de kennisleemtes, maar noemt ook wat wel bekend is.

Onderwerp
Eindadvies aanpak etnisch
profileren

Datum
27 februari 2019

Pagina
6 van 11

In negatieve zin valt op dat de beleidsmaatregelen niet op alle teams (gelijktijdig) worden aangeboden, waardoor er een onbalans dreigt. Deels komt dat omdat het beleid nog te weinig is verankerd in teamplannen, maar ook omdat er een (te) grote mate van vrijblijvendheid is onder politiemedewerkers en leidinggevendenden om (onderdelen van) het beleid te volgen, zo blijkt uit het rapport. Het onderwerp ligt gevoelig bij veel politiemedewerkers, waardoor het niet vanzelf wordt opgepakt. Er zijn geen structurele maatregelen die zich richten op de rol van het leiderschap en dat lijkt een belangrijke omissie.

Als wordt gekeken naar de doorwerking van het beleid zien de meeste politiemedewerkers (86%) in de afgelopen twee jaar geen verandering in de mate van professionaliteit van controles. Als vervolgens wordt ingezoomd op de groep die wel een positieve verandering ziet, dan zijn dat vooral de medewerkers met een niet-westerse etnische achtergrond. Relatief veel respondenten uit deze groep hebben zelf ervaringen met controles, waarbij 46 personen bovendien het gevoel hadden dat hun etnische afkomst daarvoor de reden of aanleiding was.⁶

Naast het feit dat beleid slechts beperkt geïmplementeerd is en onvoldoende door leiderschap wordt ondersteund constateert de commissie dat voor een deel van de criteria nog geen beleid is ontwikkeld. Het is daarom belangrijk om allereerst te werken aan de doorontwikkeling van het beleid dat in gang is gezet en te zorgen dat dit via brede invoering en ondersteuning vanuit leiderschap meer impact krijgt. Daarnaast is het van belang om op zeer korte termijn beleid te ontwikkelen voor die criteria waarvoor nog geen maatregelen zijn ontwikkeld.

Om tevredenheid bij burgers en hun gevoelens van rechtvaardige behandeling te bevorderen helpt het hen actief te betrekken bij het beleid. Op dit moment gebeurt er niet of nauwelijks iets om burgerbetrokkenheid te bevorderen, met name die van etnische groepen jongvolwassenen.

Om in de toekomst zicht te krijgen op de effecten van beleid op burgers is het van belang om op korte termijn een nulmeting te verrichten, die input vormt voor het beleid, en waartegen in een later stadium effecten tegen afgelezen kunnen worden. Het bestek van het onderzoek van Beke was te beperkt om een grootschalige nulmeting onder burgers uit te voeren, maar het onderzoek heeft een globale vragenset opgeleverd die bruikbaar is voor een dergelijke meting. Deze vragenset zou uitgebreid moeten worden om een nauwkeurig beeld te krijgen van de ervaren rechtvaardigheid van politieoptreden, vertrouwen in en tevredenheid over de politie.

Door de experts in het onderzoek is daarnaast de wens geuit om het burgerperspectief ook in kwalitatieve zin mee te nemen, bijvoorbeeld door

⁶ zie tabel 3.9 in het rapport.

Onderwerp
Eindadvies aanpak etnisch
profileren

Datum
27 februari 2019

Pagina
7 van 11

kwalitatieve evaluaties uit te voeren onder burgers in wijken waar interventies hebben plaatsgevonden of met behulp van divers samengestelde klankbordgroepen. Deze analyses zijn weer bruikbaar voor het beleid binnen de politie.

Conclusie en aanbevelingen

- De adviescommissie stelt vast dat de politie Amsterdam als eerste grote politie-eenheid erkent dat etnisch profileren in meer of mindere mate voorkomt en dat dit in strijd is met de wet en met opvattingen over goed politiewerk. Ook ziet de adviescommissie dat de eenheid Amsterdam de afgelopen jaren een aantal maatregelen geleidelijk heeft ontwikkeld, die ook geleidelijk worden geïmplementeerd. Voorts heeft de politie Amsterdam het initiatief genomen om de effectiviteit van het beleid door een onafhankelijke commissie te laten onderzoeken. Deze houding van kritische zelfreflectie is prijzenswaardig, geeft vertrouwen en vormt naar het oordeel van de adviescommissie een goed fundament voor het opvolgen van het advies en de aanbevelingen uit het rapport.
- De adviescommissie is zich ervan bewust dat het ingestelde onderzoek niet alomvattend is. Het is beperkt geweest in omvang en tijd. Voorts, zo blijkt uit het onderzoek, is er nog weinig bekend van echt effectief beleid, ook omdat er nog weinig onderzoek naar is gedaan. Met inachtneming van deze beperkingen is de adviescommissie van oordeel dat het onderzoek voldoende basis biedt voor de richting van beleid. Het rapport biedt een aantal zeer bruikbare criteria en indicatoren en kan beschouwd worden als een nulmeting voor het monitoren van beleid in de toekomst.
- De adviescommissie is op basis van het onderzoek van oordeel dat het huidige beleid van de eenheid Amsterdam om etnisch profileren tegen te gaan onvoldoende is ingevoerd om ook effectief te kunnen zijn.⁷ Het geeft wel een goede basis om op voort te bouwen. Voor een deel van de criteria is nog geen beleid ontwikkeld. Zo ontbreekt in het Amsterdamse beleid het burgerperspectief nog grotendeels. Het is van belang om hier invulling aan te geven. Het is ook belangrijk te focussen op die criteria waarvoor nog geen beleid ontwikkeld is.

De adviescommissie neemt de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport over en expliciteert deze als volgt:

- Zorg voor een integrale toepassing van het advies met een goede communicatielijn naar de medewerkers.

⁷ Ook al suggereert de survey dat een deel van de medewerkers (vooral met een niet-westerse etnische achtergrond) wel verandering ziet in de mate van professionele controles binnen de eenheid.

Onderwerp
Eindadvies aanpak etnisch profileren

Datum
27 februari 2019

Pagina
8 van 11

- Maak op korte termijn een aanvang met een nulmeting voor het monitoren van het burgerperspectief. De mening van burgers is van belang om goed politiewerk te kunnen bieden, maar is ook nodig om de doorwerking van het beleid in het gedrag van politiemedewerkers te kunnen toetsen. Een belangrijke indicator is bijvoorbeeld de tevredenheid over het laatste politiecontact en het gevoel van rechtvaardige behandeling door de politie.

Voortgang zou o.a. gemeten kunnen worden aan de hand van een periodieke verbetering op deze twee onderwerpen.

- Investeer in inclusief leiderschap, zodat er vanuit de organisatie meer aandacht voor en sturing komt op het vraagstuk etnisch profileren.

Voortgang zou o.a. gemeten kunnen worden aan de hand van een groei van het aantal (deelnemers aan) lesprogramma's/ leiderschapstrainingen waarin het onderwerp etnisch profileren is opgenomen, maar ook in de mate waarin leidinggevenden incidenten en klachten omtrent etnisch profileren doorgeleiden richting betreffend basisteam, zodat deze op groeps- en individueel niveau besproken kunnen worden.

- Investeer in het borgen van geleerde lessen en effectieve maatregelen binnen specifieke organisatieonderdelen.

Voortgang zou gemeten kunnen worden aan de hand van een aantal indicatoren, waaronder de periodieke toename van managementplannen, waarin de aanpak van etnisch profileren staat opgenomen.

- Blijf investeren in kennis, houding en gedrag dat tot professioneel controleren leidt. Het uitgangspunt is dat kennis een noodzakelijke voorwaarde is voor bewustwording en uiteindelijk leidt tot een positievere houding ten aanzien van het onderwerp. Dit betekent dat het cruciaal is om maatregelen te nemen die gericht zijn op het verhogen van kennis over etnisch profileren.

Toename in kennis blijkt o.a. uit een periodieke toename in bekendheid van geïntroduceerde maatregelen binnen basisteams, maar ook in toename van kennis over de definitie/term etnisch profileren.

- Direct investeren in gedrag kan ook, bijvoorbeeld door het (op grotere schaal) aanbieden van *predictive profiling trainingen*, zoals SDR.

Voortgang zou in dat geval gemeten kunnen worden aan de hand van een afname van het aantal gevallen waarbij geselecteerd wordt op basis van uiterlijke kenmerken, in plaats van afwijkend gedrag (wat bij SDR wordt geleerd).

- Investeer in burgerbetrokkenheid: creëer informele en formele structuren waarin burgerbetrokkenheid georganiseerd wordt, zowel in het meedenken over beleid als in de reflectie op gebeurtenissen en activiteiten.

Onderwerp
Eindadvies aanpak etnisch
profileren

Datum
27 februari 2019

Pagina
9 van 11

- Investeer in een monitor, zodat (aantallen) controles over langere tijd gemonitord kunnen worden. De politie zou hiervoor gebruik kunnen maken van de MEOS-app. Voor kwalitatieve analyses kan gekeken worden naar terugkerende audits, steekproeven op staande houdingen, *red teaming*, *mystery guests* en gesprekken met klankbordgroepen.

Ten slotte wil de commissie u meegeven om:

1. een tijdschema te ontwikkelen waarbinnen de criteria en indicatoren verder zijn uitgewerkt.
2. de definitief opgestelde criteria en indicatoren in een toekomstige en zich periodiek herhalende evaluatie te gebruiken en hiervoor eveneens een tijdschema te ontwikkelen.

De adviescommissie realiseert zich dat het vraagstuk etnisch profileren ingewikkeld is en dat verandering niet op korte termijn verwacht mag worden. Zij adviseert dan ook de voornoemde aanbevelingen gefaseerd uit te voeren.

Het is ons een genoegen om deze aanbevelingen en het onderzoek met u te bespreken.

Hoogachtend,
De Adviescommissie Aanpak etnisch profileren politie-eenheid Amsterdam.



Onderwerp
Eindadvies aanpak etnisch
profileren

Mevr. mr. Lilian Gonçalves - Ho Kang You
(voorzitter)

Datum
27 februari 2019

Pagina
10 van 10

Dhr. drs. Bas Böing
(secretaris)

Dhr. drs. mr. Jeroen van Berkel
(commissielid)

Mevr. prof. dr. Karen van Oudenhoven - van der Zee
(commissielid)

Dhr. drs. Eric van Aart
(commissielid)

Dhr. drs. Khalid Boutachekourt
(commissielid)

Dhr. Toine van Loenhout
(commissielid)