



# Eerste Kamer *der Staten-Generaal*

## Gelijk recht doen Deelrapport Politie

bij het parlementair onderzoek naar de mogelijkheden  
van de wetgever om discriminatie tegen te gaan

**Casusonderzoek**  
**Eerste Kamer der**  
**Staten-Generaal**

**Casusonderzoekers**  
Vanja Ljujic  
Odile Verhaar  
**Onderzoekscoördinator**  
Ashley Terlouw

*Juni 2022*



# Inhoud

<b>1. Samenvatting</b>	<b>4</b>
<i>Aanleiding</i>	4
<i>Onderzoeksvragen</i>	4
<i>Methode</i>	4
<i>Bevindingen</i>	4
<b>2. Inleiding</b>	<b>6</b>
<i>Verschillen en overeenkomsten domein politie en andere domeinen</i>	6
<i>Onderzoeksvragen</i>	8
<i>Onderzoeksmethode</i>	8
<i>Leeswijzer</i>	9
<b>3. Inventarisatie discriminatieproblemen politie</b>	<b>10</b>
<i>Groslijst geïnventariseerde discriminatieproblemen</i>	10
<i>Selectiecriteria</i>	10
<i>Geselecteerde discriminatieproblemen</i>	11
<b>4. Discriminatieprobleem etnisch profileren</b>	<b>13</b>
4.1 <i>Beschrijving en duiding van etnisch profileren</i>	13
<i>Erkenning van etnisch profileren als discriminatieprobleem</i>	14
<i>Algoritmisch profileren</i>	15
<i>Ervaren etnisch profileren</i>	17
<i>Lessons learned</i>	19
4.2 <i>Mechanismen van etnisch profileren</i>	21
<i>Mechanisme op het niveau van wetgeving: normstelling</i>	22
<i>Mechanismen op het niveau van beleid: leiderschap en professionalisering</i>	23
<i>Mechanismen op het niveau van uitvoering: vooroordelen en politiecultuur</i>	25
4.3 <i>Maatregelen tegen etnisch profileren</i>	28
<i>Huidige aanpak</i>	28
<i>Groslijst van maatregelen op het niveau van wetgeving, beleid en uitvoering</i>	29
<i>Analyse van kansrijke maatregelen tegen etnisch profileren</i>	30
<i>Beproefde en geëvalueerde maatregelen</i>	31
<i>Beproefde en niet-geëvalueerde maatregelen</i>	33
<i>Kansrijke en niet beproefde maatregelen</i>	34
<i>Good practices tegen etnisch profileren in het buitenland</i>	35
4.4 <i>Rol wetgever bij maatregelen tegen etnisch profileren</i>	40
4.5 <i>Deelconclusie etnisch profileren</i>	41

<b>5. Discriminatie binnen de werkomgeving van de politie</b>	<b>44</b>
5.1 <i>Beschrijving en duiding van discriminatie op de politiewerkvloer</i>	44
<i>Erkenning van discriminatie op de werkvloer als discriminatieprobleem</i>	46
<i>Lessons learned</i>	48
5.2 <i>Mechanismen van discriminatie op de werkvloer politie</i>	48
<i>Mechanisme op het niveau van wetgeving: normstelling</i>	48
<i>Mechanisme op het niveau van beleid: toezicht op naleving normen</i>	49
<i>Mechanisme op het niveau van beleid en uitvoering: leiderschap</i>	50
<i>Mechanisme op het niveau van uitvoering: politiecultuur</i>	50
<i>Mechanisme op het niveau van uitvoering: meld- en klachtprocedures</i>	52
5.3 <i>Maatregelen tegen discriminatie op de werkvloer</i>	53
<i>Huidige aanpak</i>	53
<i>Groslijst van maatregelen op het niveau van wetgeving, beleid en uitvoering</i>	55
<i>Analyse van kansrijke maatregelen tegen discriminatie op de werkvloer politie</i>	56
<i>Beproefd en geëvalueerd</i>	56
<i>Beproefd en niet geëvalueerd</i>	56
<i>Kansrijke en niet beproefde interventies</i>	58
5.4 <i>Rol wetgever bij maatregelen tegen interne discriminatie</i>	59
5.5 <i>Deelconclusie discriminatie binnen de politie</i>	60
<b>6. Conclusie</b>	<b>61</b>
<b>7. Literatuur en bronvermelding</b>	<b>65</b>

# 1. Samenvatting

## Aanleiding

De Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) is op 23 maart 2021 door de Eerste Kamer ingesteld met als doel meer inzicht te krijgen in de oorzaken van en mogelijke oplossingen voor de kloof tussen antidiscriminatiewetgeving op papier en in de praktijk, en de rol van de wetgever daarin. Vier domeinen met verschillende mate van overheidsbetrokkenheid (te weten: arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie) zijn door de onderzoekscommissie geselecteerd voor casuonderzoeken. Deze samenvatting presenteert de bevindingen uit het casuonderzoek op het domein politie.

## Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag betreft de rol die de wetgever kan spelen in het tegengaan van discriminatie bij de politie. Bovengenoemde brede probleemstelling zal worden beantwoord aan de hand van de volgende vier deelvragen: (1) Wat zijn de meest prangende discriminatieproblemen op het domein politie? (2) Welke mechanismen veroorzaken deze discriminatieproblemen en houden ze in stand? (3) Welke antidiscriminatiemaatregelen sluiten hierbij aan? Onder welke randvoorwaarden kunnen voorgestelde maatregelen succesvol zijn (4)?

## Methode

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gebruikgemaakt van literatuurstudie en documenten- en discoursanalyse. Op basis van deze informatie worden de meest prangende discriminatieproblemen op het domein van de politie geduid en beschreven. In de analyse worden onderliggende werkzame mechanismen geïdentificeerd en gekoppeld aan maatregelen die daarop aansluiten. Dit tegen de achtergrond van de huidige aanpak van de politie van de discriminatieproblemen in kwestie. De inventarisatie en analyse van kansrijke maatregelen tegen discriminatie in het politietoetreden en binnen de politie is gebaseerd op bestaand onderzoek en aanvullende informatie afkomstig uit interviews, openbare gesprekken en een (online) 'Wie denkt er met ons mee'-oproep aan het maatschappelijk middenveld. Hiermee zijn inzichten van relevante actoren – te weten de politieorganisatie, belangen- en mensenrechtenorganisaties, onafhankelijke toezichthouders en het maatschappelijk middenveld – in het onderzoek meegenomen. Tot slot volgt een aantal randvoorwaarden voor succesvolle toepassing van maatregelen tegen discriminatie en uitsluiting door- en binnen de politie.

## Bevindingen

Etnisch profileren (fysiek en algoritmisch) door de politie en discriminatie binnen de werkomgeving van de politie zijn uit dit onderzoek naar voren gekomen als de twee meest prangende discriminatieproblemen op het domein politie. Beide blijken te worden veroorzaakt en in stand gehouden door de onderliggende mechanismen: (abstracte of onheldere) *normstelling*, (gebrek aan) *leiderschap en professionalisering*, een (uitsluitende) *politiecultuur* en (ontoereikende) *klachtprocedures*. De voorgestelde kansrijke maatregelen om discriminatie door en binnen de politie tegen te gaan zijn expliciet gericht op deze mechanismen. Met het oog op de rol van de wetgever zijn de kansrijke maatregelen gekoppeld aan wetgevings-, beleids- en uitvoeringsniveau.

De belangrijkste kansrijke maatregel op het niveau van wetgeving betreft normstelling. Deze houdt verheldering en vertaling van het (abstracte) discriminatieverbod naar duidelijke regels in, zowel in het politietoetreden, als binnen de werkomgeving van de politie.

Op het niveau van beleid zijn maatregelen gericht op naleving van de norm, professionalisering van leiderschap en toezicht en de bevordering van vakmanschap, op alle lagen van de politieorganisatie. Meest kansrijke maatregel in dit verband is het toekennen van een formele status met bijpassende leidinggevende bevoegdheden aan ‘operationele experts’. Dit vraagt om aanpassing van het functiehuis van de nationale politie. Om professionalisering van politieambtenaren te bevorderen, is effectief toezicht nodig op consequente en uniforme toepassing van bestaande, kansrijke maatregelen en instrumenten in de praktijk. Denk aan het handelingskader proactief controleren (selectie op objectieve gronden, uitleg geven en correcte bejegening), training van controleren in praktijksituaties met behulp van virtual reality-brillen en een politie-app die informatie gestuurd werken bevordert. Daarnaast komen uit ons onderzoek drie kansrijke, in het buitenland beproefde maatregelen naar voren: ‘procedurele rechtvaardigheid’, ‘gebiedsgebonden politie’ en ‘stopformulieren’. Hiervan blijkt een preventieve werking tegen etnisch profileren uit te gaan.

Ook op het niveau van de uitvoering speelt professionalisering een centrale rol in het tegengaan van discriminatie. Maatregelen op dit niveau werken vooral in op twee mechanismen: vooroordelen en organisatiecultuur. Zij zijn enerzijds gericht op vermindering van de invloed van vooroordelen op de beslissingsruimte van politieambtenaren, en anderzijds op het mitigeren van negatieve aspecten en effecten van de (‘familiale’ en ‘stoere’) politiecultuur.

Dit onderzoek toont een grote mate van samenhang aan tussen mechanismen van externe- en interne discriminatie bij de politie. Dit impliceert een afhankelijkheid en wisselwerking tussen de kansrijke maatregelen. Zo kan expliciete vermelding van de norm – het discriminatieverbod – in de Politiewet doorwerken op beleidsniveau, in de professionalisering van leidinggevend en agenten. Op het niveau van de uitvoering kan de normstelling doorwerken in toezicht, sanctionering en rechtsbescherming. Tot slot kan heldere en expliciete normstelling van het discriminatieverbod door de wetgever doorwerken in de uitvoering als vanzelfsprekend onderdeel van de kernwaarden van het politievak en de beroepsidentiteit van ‘goede diender’. Deze beroepsidentiteit moet dan wel los worden gezien van het vermeend neutrale beeld van de ‘stoere, witte, en loyale’, dat een uitsluitend effect heeft.

Ons onderzoek laat zien dat hoewel discriminatie zich bij de politie voornamelijk manifesteert in de uitvoering, de oplossingen en maatregelen niet alleen op uitvoeringsniveau gezocht moeten worden. Mede omdat de politie een hiërarchische, centraal aangestuurde uitvoeringsorganisatie is, ligt het tegengaan van discriminatie op institutioneel niveau (vanuit wetgeving en beleid) voor de hand.

Wat genoemde maatregelen kansrijk maakt, is dat zij aansluiten bij de onderliggende mechanismen en oorzaken van etnisch profileren en discriminatie op de werkvloer van de politie. Een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle toepassing van dergelijke maatregelen is een integrale aanpak waarin de verschillende maatregelen met elkaar worden gecombineerd. Zo’n integrale aanpak vloeit direct voort uit de nauwe samenhang tussen discriminatie ‘binnen’ en ‘buiten’ de politie. Dit impliceert dat maatregelen die een veilige en inclusieve werkvloer bij de politie bevorderen, idealiter hand in hand gaan met maatregelen tegen etnisch profileren. Een dergelijke integrale aanpak zal naar verwachting bijdragen aan het effectief tegengaan van beide discriminatieproblemen.

## 2. Inleiding

Op 23 maart 2021 heeft de Eerste Kamer de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) ingesteld.<sup>1</sup> De POC constateert dat er sprake is van een kloof tussen antidiscriminatiewetgeving op papier en in de praktijk. Het doel van het onderzoek is meer inzicht te verkrijgen in de oorzaken van de kloof en daarvoor mogelijke oplossingen aan te dragen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de rol die het parlement speelt of kan spelen in het wetgevingsproces, als (mede)wetgever en controleur van beleid. Ervaringen van discriminatie in de praktijk zijn belangrijk om te ontdekken waar in de wisselwerking tussen wetgeving, beleid, uitvoering, effecten en ervaringen van burgers, haperingen optreden en hoe die beperkt of voorkomen kunnen worden.

De POC onderzoekt de discriminatieproblematiek op vier domeinen: arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie. Bij de keuze van de domeinen is de focus gericht op sectoren waar de overheid zelf diensten aanbiedt, of op sectoren die sterk door de overheid gereguleerd zijn en waar duidelijk sprake is van (ervaringen van) discriminatie, ondanks dat er evident antidiscriminatiewetgeving op van toepassing is.

### *Verschillen en overeenkomsten domein politie en andere domeinen*

De relevantie van de politie als domein en onderzoekscasus is gelegen in de verschillen en overeenkomsten tussen de vier domeinen. Een eerste belangrijk verschil tussen de domeinen ligt in de mate van overheidsbemoeienis bij de uitvoering: van veel sturing door de overheid (op de domeinen politie en sociale zekerheid), stapsgewijs naar minder overheidsbemoeienis (op de domeinen onderwijs en arbeidsmarkt). De relevantie van de politiecasus volgt uit de centrale vraagstelling (zie eindrapport) en heeft te maken met zowel verschillen als overeenkomsten tussen de vier door de POC aangewezen casus (arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie) die we hieronder zullen toelichten.

De onderscheidende kenmerken van het domein politie zijn onder meer: de politie is een bijzondere overheidsorganisatie, met unieke en vergaande opsporings- en controlebevoegdheden, dat het geweldsmonopolie van de staat uitoefent. De politie kan burgers onder bepaalde voorwaarden hun vrijheid ontnemen en/of gepast geweld gebruiken. Daarom zijn politieambtenaren niet te vergelijken met ‘gewone ambtenaren.’<sup>2</sup> De politie is onderdeel van de rechtsstaat en vertegenwoordigt het neutrale gezag van de overheid (zie eindrapport POC). De neutraliteit van de politie komt ook tot uitdrukking in het politie-uniform – de politie is een geüniformeerde overheidsdienst – dat de privépersoon achter de functie moet verbergen en dat gezag en macht geeft aan (uitvoerend) ambtenaren in het contact met burgers. De politieorganisatie kent daarnaast een zeer hiërarchische en – sinds de oprichting van de Nationale Politie (voortaan: NP) – centralistische structuur.

<sup>1</sup> Discriminatie betreft verboden onderscheid waarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat en waardoor mensen benadeeld worden.

<sup>2</sup> College voor de Rechten van de Mens (CGB), 2007.

De politie onderscheidt zich van de andere drie domeinen door een grote mate van rechtstreekse overheidsbetrokkenheid, in de vorm van directe aansturing door de minister van Justitie en Veiligheid. Die rechtstreekse aansturing is nog directer geworden na oprichting van de NP in 2013. De politie bevindt zich in vergelijking met de andere drie domeinen op het ene uiterste van de schaal van weinig tot veel betrokkenheid van de overheid. Die rechtstreekse aansturing is de reden dat het parlement op het domein van de politie in theorie veel mogelijkheden heeft om via wet- en regelgeving invloed om discriminatie tegen te gaan. Het aansturen van de politieorganisatie door de minister heeft betrekking op drie niveaus: sturen op interne regels en leiderschap (administratieve en werkgeversrol), sturen op de uitvoering van het veiligheids- en handhavingsbeleid (bestuurlijke rol) en sturen op rechtsstatelijke vraagstukken (rol van wetgeving en rechtsbescherming). De laatste rol van de politie valt buiten het bestek van dit onderzoek.

En, vanwege de nauwe relatie met de politiek, is de politie ook bij uitstek het domein waarop de invloed van het politieke discours en politieke prioritering op de professionele taakopvatting en -uitvoering van ambtenaren kan worden onderzocht. Denk bijvoorbeeld aan het dominante discours over misdaadpreventie waarin repressief recht gaandeweg is vervangen door ‘voorzorgsrecht’ en veiligheid verschijnt als hoogste waarde en doel.<sup>3</sup> ‘Boeven vangen’ en ‘slechteriken pakken’,<sup>4</sup> oftewel *crime fighting*, verschijnt daarin als *core mission* van de politie,<sup>5</sup> waarbij regels die discriminerend politieoptreden moeten voorkomen onmiskenbaar minder prioriteit hebben. Dit politieke discours, waarin veiligheid verschijnt als de *raison d’être* van de staat, vormt de institutionele context van het politiewerk en van proactief controleren in het bijzonder.<sup>6</sup> De nadruk daarbij is steeds meer verschoven van repressie naar preventie: proactieve controle zorgt ervoor dat strafbare feiten worden voorkomen (zie eindrapport voor strafrecht).<sup>7</sup> Bovenkerk hierover: “In de huidige veiligheidscultuur verlangen burgers van de politie dat zij potentiële terroristen identificeert vóórdat die toeslaan”.<sup>8</sup> Daarnaast heeft de politie de taak om strafbare feiten met betrekking tot discriminatie op te sporen (artikel 137c Wetboek van Strafrecht e.v.) op grond waarvan het Openbaar Ministerie (OM) vervolgens tot strafrechtelijke vervolging kan besluiten.<sup>9</sup> Op deze wijze draagt de politie bij aan de bescherming van burgers, ook tegen discriminatie.<sup>10</sup> Daarom is discriminatie door de politie bij uitstek onacceptabel. Tevens lijkt een specifiek kenmerk van de politie de relatief zeer grote discretionaire ruimte op straatniveau in de uitoefening van preventieve risicosignalering en controle.<sup>11</sup> Vanwege de aard van het politiewerk is de discretionaire ruimte van de politie groter in de uitvoering dan op andere domeinen. Immers, politieambtenaren op straat nemen voortdurend beslissingen en staan daarbij bovendien in direct fysiek contact met burgers. Die vergaande discretionaire bevoegdheden zien we ook terug in de geweldsinstructie voor vuurwapengebruik door agenten. In veel andere Europese landen mag de politie alleen schieten bij ‘gevaarstelling’, in Nederland mag dat ook ‘ter aanhouding’ (bijvoorbeeld als een verdachte vlucht na een delict).<sup>12</sup> Ook hierbij mogen agenten een eigen inschatting maken. Een ander aspect waarin de politie zich onderscheidt van de andere drie domeinen is dat er bij de politie door de jaren heen relatief veel,

3 Van der Wouden, deskundigensessie POC 2021; Jensma, NRC 2021; Boutellier, Von Februar e.a. 2005.

4 NRC, 5/6 september 2021 (interview met voormalig minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker).

5 Van Hulst, Van den Brink e.a. 2016, p.35; Landman en Kleijer-Kool 2016. Çankaya 2016.

6 Landman en Kleijer-Kool 2016.

7 Van der Wouden, deskundigensessie POC 2021.

8 Bovenkerk, 2014 p. 3.

9 *Discriminatiecijfers in 2020* 2021.

10 Haenen, NRC 30 juni 2020.

11 Landman 2015 p. 25; Mutsaers 2015; Van Hulst, Van den Brink, e.a. 2016.

12 Schraivesande, NRC 2022.

uiteenlopende maatregelen zijn beproefd, om het probleem van etnisch profileren en discriminatie binnen de politieorganisatie tegen te gaan. Nationaal en ook internationaal (zie hoofdstuk 4.4 en 4.5).

Behalve verschillen zijn er ook overeenkomsten en raakvlakken tussen het domein politie en de andere drie domeinen die wij in dit onderzoek zullen belichten: het gaat om discriminatie op basis van etnische afkomst (domein overstijgende discriminatiegrond), het gebruik van algoritmen (domeinen politie en sociale zekerheid) en de rol van de organisatiecultuur bij discriminatie (domeinen politie, arbeidsmarkt en onderwijs) (zie eindrapport).

## Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag die door de POC is geformuleerd luidt als volgt:

- *Wat kan de wetgever doen om discriminatie tegen te gaan?*

Deelvragen voor het casusonderzoek politie zijn:

- Wat zijn de meest genoemde, prangende discriminatieproblemen op het domein politie?
- Welke mechanismen en oorzaken liggen ten grondslag aan de genoemde discriminatieproblemen en zorgen ervoor dat ze in stand blijven?
- Welke antidiscriminatiemaatregelen sluiten aan op die mechanismen?
- Wat zijn valkuilen van en randvoorwaarden voor succesvolle maatregelen tegen de discriminatieproblemen bij de politie?

## Onderzoeksmethode

Het onderzoek is gebaseerd op de bevindingen uit de literatuurstudie en documentenanalyse (oftewel discoursanalyse), op kwalitatieve data afkomstig van semigestructureerde interviews (zeventien respondenten), openbare gesprekken met sleutelfiguren op het domein politie en algemene openbare gesprekken (in totaal zeven sprekers) en de uitkomst van de Wie denkt er met ons mee-oproep aan burgers (dertien schriftelijke reacties van het maatschappelijk middenveld). Ook is de voor dit onderzoek opgerichte klankbordgroep geraadpleegd. Een korte toelichting op de onderzoeksmethoden:

- De methode van discoursanalyse is gebruikt om de meest prangende discriminatieproblemen binnen het politiedomein in kaart te brengen. Hierbij maken wij gebruik van relevante internationale en nationale beleidsrapportages en -documenten, w.o. mensenrechtenrapportages van de VN (o.a. ICERD- en Special VN-rapporteur Racisme) en de EU (o.a. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), de rapporteur van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa), het EU-Actieplan tegen Discriminatie 2020-2025 en rapportages van het EU Fundamental Rights Agency (FRA). Op nationaal niveau: Kamerstukken en (onderzoeks-)rapportages van gezaghebbende mensenrechtenorganisaties zoals NJCM/Amnesty Nederland, onafhankelijke toezichthouders zoals het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale Ombudsman, (onderzoeks-)rapportages van onafhankelijke onderzoeksinstituten zoals het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) en de Inspectie Justitie en Veiligheid. Ook berichtgeving van gezaghebbende media is geraadpleegd, aangevuld met data van antidiscrimatievoor-zieningen (ADV's) en relevante belangenorganisaties, zoals Controle Alt Delete.



- Selectie van de te onderzoeken discriminatieproblemen bij de politie op basis van (domein-overstijgende) selectiecriteria.
- Beschrijving en duiding van de geïdentificeerde prangende discriminatieproblemen aan de hand van secundaire literatuur en (geanonimiseerde) informatie uit interviews.
- Dertien semigestructureerde interviews zijn afgenomen met in totaal zeventien informanten (P1 t/m P17). Negen informanten zijn in groepsverband geïnterviewd. Hierbij is gezocht naar een spreiding in expertise, ervaringsdeskundigheid en achtergrond. Informanten zijn werkzaam voor de Nationale Politie, Arbeidsinspectie, belangenorganisaties, kennisinstututen, (politie)wetenschap en de rijksoverheid. De interviews zijn tussen november 2021 en maart 2022 gehouden door de onderzoekers. Alle interviews vonden online plaats en zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst. De interviews zijn opgenomen met toestemming van de informanten. Op basis van de opnames is elk interview in een verslag vastgelegd. De interviews zijn anoniem verwerkt.
- In aanvulling op de interviews is in december 2021 een ‘Wie denkt er met ons mee’-oproep gepubliceerd op de website van de Eerste Kamer. Met deze oproep is het maatschappelijk middenveld gevraagd om hun ervaringen met en oplossingen voor de geselecteerde discriminatieproblemen te delen. Deze oproep heeft geleid tot dertien reacties vanuit het maatschappelijk middenveld (zie eindrapport). Deze reacties hebben betrekking op discriminatiemechanismen zoals: uitstroom, leiderschap, hiërarchische structuur, cultuur van de politie, coaching, aandacht voor de gevolgen van etnisch profileren, diversiteit en inclusie, vooroordelen, gevolgen van polarisatie en werkgerelateerde risico's voor de politie (bedreiging van politie door burgers), gebrek aan transparantie van doelstellingen van de pilot risicoprofiling en verantwoording afleggen. De reacties zijn anoniem verwerkt in het deelonderzoek.
- Van februari tot maart 2022 zijn er op locatie in de Eerste Kamer openbare gesprekken met deskundigen en vertegenwoordigers van de overheid en NGO's gevoerd door leden van de parlementaire onderzoekscommissie. De vragen hiervoor zijn gebaseerd op de voorlopige onderzoeksbevindingen van de onderzoekers van het deelonderzoek politie met betrekking tot mechanismen en maatregelen. De gesprekken waren per livestream online te volgen. De uitkomsten van de openbare gesprekken zijn verwerkt in het deelonderzoek.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 2 begint met een kort overzicht van de actuele discriminatieproblemen bij de politie. Vervolgens worden aan de hand van door de POC opgestelde criteria twee prangende discriminatieproblemen geselecteerd voor nader onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt het discriminatieprobleem ‘etnisch profileren’ door de politie- nader geduid en beschreven vanuit burger- en politieperspectief (3.1) en worden de onderliggende mechanismen (3.2) en daarop aansluitende maatregelen (3.3) in kaart gebracht. Hoofdstuk 4 is opgebouwd op dezelfde manier. Het bevat de beschrijving van het interne discriminatieprobleem ‘discriminatie op de werkvloer van de politie’ (4.1), mechanismen (4.2) en maatregelen (4.3). In beide hoofdstukken wordt de rol van wetgever in het tegengaan van discriminatie toegelicht op het niveau van wetgeving, beleid en uitvoering. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksvragen beantwoord. We trekken conclusies en formuleren de randvoorwaarden en belemmeringen voor het succesvol tegengaan van de twee discriminatieproblemen op het domein politie.

### 3. Inventarisatie discriminatieproblemen politie

#### Groslijst geïnventariseerde discriminatieproblemen

Groslijst van mogelijk te onderzoeken prangende discriminatieproblemen op domein politie op basis van bovenstaande bronnen:

- Etnisch profileren door de politie: “Het gebruikmaken van criteria als huidskleur, nationaliteit, etniciteit, taal of geloof bij opsporing of handhaving, terwijl dat niet objectief te rechtvaardigen is”.<sup>13</sup> Dit wordt zeer vaak genoemd als discriminatieprobleem op het domein politie, en wel in twee vormen: (a) fysiek (offline) profileren door politiefunctionarissen tijdens preventieve, zogeheten pro-actieve verkeers-, grens- en fouilleringspraktijken en dergelijke<sup>14</sup> en (b) algoritmisch (online) profileren, dat wordt toegepast door de politie (bijvoorbeeld het project Sensing Mobiel Banditisme (SMB)-kentekencontroles)<sup>15</sup> en (vooral) door Koninklijke Marechaussee-ambtenaren, met het doel illegaal verblijf in Nederland voortijdig op te sporen.<sup>16</sup>
- Discriminatie op de werkvloer bij de politie.<sup>17</sup>
- (Discriminerende en onveilige) politiecultuur.<sup>18</sup>
- Politiegeweld (als verzamelaar voor onrechtmatig, buitenproportioneel geweldsgebruik met, en zonder dodelijke afloop) jegens burgers met een migratieachtergrond in het bijzonder.<sup>19</sup>
- (Ervaren) discriminatie naar etnische afkomst bij het doen van aangifte bij de politie (ontmoedigen, niet serieus nemen, wegsturen e.d. van mensen uit etnische minderheden).<sup>20</sup>
- Gebrekkige rechtsbescherming bij discriminerende bejegening door de politie (verzamelnaam) als een belangrijk bijkomend aspect van alle bovenstaande problemen.<sup>21</sup>

#### Selectiecriteria

Wij hebben voor de selectie van meest prangende discriminatieproblemen bij de politie onder meer de (domein overstijgende) selectiecriteria gebruikt die zijn vastgesteld door de parlementaire onderzoekscommissie. Deze criteria vloeien voort uit de eerder beschreven overeenkomsten en verschillen tussen politie en de andere drie domeinen.

13 Het College voor de Rechten van de Mens 2020, 2021.

14 CERD Report Netherlands Institute for Human Rights 2021; ‘End of Mission Statement of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance at the Conclusion of her mission to the Kingdom of the Netherlands’, ohchr.nl; *Fifth report on the Netherlands* 2019; ‘Overheid en algoritmen: wat u moet weten over de risico’s’, nationaleombudsman.nl; *Tweede enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie- Belangrijkste resultaten/ geselecteerde resultaten* 2017; Raad van Europa, 25 juni 2018; COM(2020)565; Felten e.a. 2021; Felten e.a. 2021; Andriessen e.a. 2020; *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten* 2013.

15 *We sense trouble. Automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands* 2020

16 *We sense trouble. Automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands* 2020; Terlouw 2020; Bouwman 2021; *Uit de rij gehaald. Een onderzoek naar de wijze waarop de KMar het Mobiele Toezicht Veiligheid verricht op Rotterdam The Hague Airport* 2017; *Medewerkersmonitor 2020-2021. Rapportage naar functiegroepen* 2021.

17 *Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie* 2020; *Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid* Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid 2022; Van Duijneveldt 2021.

18 Cohen en Timmer, NRC, 21 mei 2021; ‘Haken en ogen nieuwe wet politiegeweld’, controlaldelete.nl; Koetsveld en Hartmans e.a. 2016; Mutsaers 2015; Landman 2015; 2016; 2017; Van Hulst, Van den Brink e.a. 2016.

19 ‘Gewelddcijfers 2021’, politie.nl; De Boer, Ferwerda e.a. 2022; *Controle Alt Delete* 2021, 2022; *Een mislukt experiment. De Taser Pilot van de Nederlandse Politie* 2018; Van der Steeg & Timmer 2016.

20 Bernds en Çelik, en Baggen 2021, 2021; Haenen, NRC 2022; Zembla-BNNVARA, 3 februari 2022.

21 *Fifth report on the Netherlands* 2019; Molina Espeleta e.a. 2021; Bezemer en Leerkes 2021; Cohen en Timmer, NRC, 21 mei 2021.

**Tabel 1** Selectiecriteria m.b.t. discriminatieproblemen bij de politie

<b>Mate van overheidsbetrokkenheid</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximale overheidsbetrokkenheid</li> <li>• Vergaande, unieke bevoegdheden (opsporing, preventief controleren), geweldsmonopolie</li> <li>• Rechtstreeks aanstuurbare overheidsdienst (o.a. verantwoording afleggen)</li> </ul>
<b>Overkoepelende processen op andere domeinen (overlap met domein arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etniciteit als discriminatiegrond</li> <li>• Algoritmen</li> <li>• Organisatiecultuur/vooroordelen (i.v.m. streetlevel-uitvoering en discretionaire ruimte)</li> </ul>
<b>Ongelijke behandeling en discriminerende bejegening</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extern, richting burgers: etnisch profileren</li> <li>• Intern, op de werkvloer: onveilige werkvloer, openlijke en subtiele discriminatie en uitsluiting, secundaire victimisatie van melders/klagers (collega's onderling en leidinggevendenden-medewerkers) (Arbo- en gelijke behandelingswetgeving discriminatievrije- en inclusieve wetgeving)</li> </ul>
<b>Omvang probleem</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etnisch profileren verschijnt als het grootste probleem (ondanks onderrapportage)</li> <li>• Institutioneel racisme/systematische discriminatie (ongerechtvaardigde focus op etniciteit/herkomst bij risicosignalering en preventieve controle en/of op werkvloer)</li> </ul>
<b>'Leeft in de samenleving'</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• draagvlak bij NGO's, Nationale Ombudsman, politieke agenda en maatschappelijk (media)debat (zie overzicht bronnen, p. 1)</li> </ul>
<b>Beproefde interventies (extern en intern) en good practices</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel geëxperimenteerd met maatregelen om etnisch profileren tegen te gaan (zie onder Kansrijke interventies)</li> </ul>
<b>Ernst (groot)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tast menselijke waardigheid aan</li> <li>• Maatschappelijke en rechtstatelijke impact, legitimiteit politie</li> </ul>
<b>Potentie voor handelingsperspectieven Eerste Kamer</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Via wetgeving en controle van beleid</li> </ul>

## Geselecteerde discriminatieproblemen

Op grond van de bovengenoemde criteria is de definitieve selectie gemaakt voor nader te onderzoeken discriminatieproblemen op het domein politie:

- Discriminatie als gevolg van etnisch profileren door de politie, zowel fysiek/offline, als online/algorithmisch profileren.
- Discriminatie binnen de werkomgeving van de politie, sociaal onveilige werkvloer.

Wij onderzoeken de twee geselecteerde discriminatieproblemen in hun onderlinge samenhang, met aandacht voor de organisatiecultuur van de politie als spil tussen beide.

Beide discriminatieproblemen kwamen ook terug in de reacties op de 'Wie denkt er met ons mee'-oproep.

## Wie denkt er met ons mee-oproep: politie

Van de in totaal 175 bruikbare reacties die de POC heeft ontvangen, hadden er slechts dertien betrekking op het domein politie. Vijf reacties hadden betrekking op etnisch profileren en interne discriminatie (zie hieronder). Van de overige acht reacties hadden er twee betrekking op discriminatie op grond van beperking bij het doen van melding en aangifte, drie op literatuursuggesties en drie hadden betrekking op een onderwerp dat buiten ons onderzoek valt. Mogelijkerwijs heeft het relatief geringe aantal reacties te maken met de betrokkenheid van relevante maatschappelijke (belangen)organisaties in een eerder stadium van ons deelonderzoek politie (waaronder de voorbereidende expertmeetings met de parlementaire onderzoekscommissie).

*“In mijn gemeente (de gemeente waar ik wethouder ben) speelt etnisch profileren. Een pilotproject waarbij (inzittenden van) auto’s worden gescreend. Kennelijk doel is het bestrijden van winkeldiefstallen en zakkenrollerij. Het beeld daarbij is dat auto’s uit Oost-Europese landen met meerdere (jonge) mannen als inzittenden het ‘doelwit’ zijn. (...) De gemeente heeft ingestemd met deelname aan een pilot, hetgeen een eigenstandige bevoegdheid van de burgemeester is. Wat er aan gegevens wordt verzameld, is op gemeenteniveau niet bekend. Wat er met gegevens gebeurt is niet bekend. Wat precies het karakter van de pilot is, is niet bekend. Daarmee is er een discrepantie tussen toestemming en verantwoording kunnen afleggen wat met die toestemming gebeurt. Het lijkt erop dat door deze bureaucratische structuur uiteindelijk niemand verantwoordelijkheid draagt.”*

*“Als er vastgesteld is dat er gediscrimineerd is dan moeten die mensen gestraft worden en dit kan een politieman zijn, maar ook een rechter of een ambtenaar, en welke functie hij/zij bekleedt, doet er niet toe. In elke beroepsgroep zitten mensen die een voorkeur hebben om de ene of de andere te bevoordelen of te benadelen.”*

*“De top van de politie zal moeten erkennen dat uitsluiting en kleineren stelselmatig plaatsvindt. Daarom vertrekken er veel agenten van kleur na korte periode. De instroom is redelijk divers, de uitstroom is vooral groot bij gemarginaliseerde groepen. Vraag deze uitstromers nog eens naar hun motivatie. Pestgedrag dat niet erkend wordt, afgedaan wordt als flauwekul, slachtoffergedrag. Klokkenluider als ‘nietblauwe’ verraders weggezet. Nu wordt al jaren project na project ingezet, dure deskundige na deskundige ingehuurd. Fundamentele erkenning en aanpak in de organisatiecultuur en structuur ontbreekt, ontkennen leeft nog steeds, zeker ook bij de leiding.”*

*“Elke kwaliteit heeft zijn valkuil. Het profiel van een agent is gebaseerd op hiërarchie, macht (heb ik kennis en ervaring mee). De politieagent wordt getraind om in die structuren te handelen wanneer dat van ze gevraagd wordt. Dit is lineair denken ofwel hiërarchisch denken en opvolgen. Het past bij de functie en zorgt daarnaast ook voor beperkt denken en leiders en volgers. Deze zelfde mindset zorgt ook voor uitsluiting en angstculturen. Ik denk dat de nationale politie een jarenlange transitie zou moeten ondergaan om gelijkwaardigheid en discriminatie te verminderen, maar ik weet niet of ze hun beroep dan goed kunnen uitvoeren. (...)”*

*“(...) Er is weinig bewustwording over de gevolgen van discriminatie, racisme, micro-agressie, gaslichten, etc. Een tool die daarbij kan helpen is virtual reality.”*

## 4. Discriminatieprobleem etnisch profileren

### 4.1 Beschrijving en duiding van etnisch profileren

Er bestaat geen officiële, juridische definitie van etnisch profileren in de zin van een wettelijke of verdragsrechtelijke definitie; ook is er een aantal verschillende definities in omloop. De Tweede Kamer gaat bij de Ronde Tafel Etnisch profileren uit van de volgende definitie: “Bij etnisch profileren wordt aan de hand van iemands ras, etniciteit, nationaliteit, cultuur of godsdienst het risico op het plegen van een strafbaar feit bepaald”.<sup>22</sup> Wij hanteren hier een gezaghebbende internationale mensenrechtelijke definitie die is gebaseerd op de definitie van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI): “Etnisch profileren is het gebruik van criteria als huidskleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst bij de uitoefening van toezichts-, handhavings- en opsporingsbevoegdheden, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat”.<sup>23</sup> Etnisch profileren is niet te verwarren met ‘profilieren zonder meer’ dat staat voor een legitiem, informatiegestuurd politiewerk. Een voorbeeld daarvan is het gebruik van een daderprofiel bij het opsporen van strafbare feiten.<sup>24</sup> Etnisch profileren vindt plaats binnen de discretionaire ruimte die politieambtenaren hebben bij de uitvoering van proactief controleren.<sup>25</sup> Zoals deskundigen opmerken: “Er kan alleen sprake zijn van etnisch profileren wanneer politieagenten burgers op eigen initiatief stil houden of staande houden”.<sup>26</sup>

Wij kijken in dit onderzoek naar proactieve controles van de politie, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen burgers op (de verboden) discriminatiegrond etniciteit (juridische term ‘ras’) en daaraan gerelateerde identiteitskenmerken zoals religie (islam) en nationaliteit.<sup>27</sup> Die samenhang tussen etniciteit en religie (islam) manifesteert zich in Nederland bijvoorbeeld in het aanzien van een vrouw die een hoofddoek draagt voor ‘Turkse’ of ‘Marokkaanse’. Van eenzelfde nauwe samenhang kan sprake zijn bij etniciteit en nationaliteit, denk bijvoorbeeld aan de benaming ‘Bulgaren’ in de uitdrukking ‘Bulgarenfraude’ en de benaming ‘Oostblokkers’.

In dit onderzoek wordt etnisch profileren beschreven als een tweeledig discriminatieprobleem: als fysiek en als algoritmisch etnisch profileren. Fysiek etnisch profileren doet zich voornamelijk voor tijdens algemene verkeerscontroles, staande houden op straat en fouilleren van burgers. Deze controles doen zich voor in direct, face-to-face contact van agenten met burgers. Algoritmisch profileren vindt plaats in het kader van semi-geautomatiseerde controles op basis van een verhoogd risico op strafbare feiten, bijvoorbeeld bij *predictive policing*.<sup>28</sup>

22 2021Z20938 Position Paper College voor de Rechten van de Mens t.b.v. rondetafelgesprek Etnisch profileren, 24 november 2021.

23 ECRI, *General Policy Recommendation No. 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing*, CRI (2007)39 2007; CRM, ‘toetsingskader 2021’, mensenrechten.nl.

24 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

25 Zie o.m. Bovens en Zouridis 2002, p.66.

26 Landman en Sollie 2018, p.7.

27 Informanten PSZ4a, PSZ4b, P3, P4.

28 Meijer en Wessels 2019.

Omdat discriminatie-ervaringen helpen te ontdekken waar wetgeving hapert en cijfers over de omvang van etnisch profileren niet worden bijgehouden, baseren wij ons primair op ervaren etnisch profileren vanuit burger(slachtoffer)perspectief. Ten behoeve van een nadere en genuanceerde beschrijving van etnisch profileren, gaan we vervolgens in op het politieperspectief op proactief profileren, dat teruggrijpt op het concept van professioneel profileren. We beginnen met een korte introductie van etnisch profileren als erkend (discriminatie)probleem. Daarna volgt een nadere beschrijving van algoritmisch en fysiek etnisch profileren als discriminatieprobleem.

### Erkenning van etnisch profileren als discriminatieprobleem

Het vraagstuk van etnisch profileren staat sinds 2011-2012 op de Nederlandse politiek-maatschappelijke agenda, op instigatie van Amnesty International, en is daar op tot op heden blijven staan.<sup>29</sup> Het fenomeen etnisch profileren door de overheid en de politieleiding is lange tijd ontkend, of alleen als iets dat slechts incidenteel voorkomt. Dat heeft veel te maken met een gebrek aan (betrouwbare) cijfers over de omvang van etnisch profileren, die niet worden bijgehouden door de politie. Als gevolg hiervan is er geen bewijs voor de omvang en het mogelijk structurele karakter ervan.<sup>30</sup> Rond 2016 is er een kentering opgetreden, onder invloed van een aantal serieuze, meest wetenschappelijke (veld)onderzoeken naar etnisch profileren door de politie,<sup>31</sup> een geruchtmakend incident rond etnisch profileren: de staande houding van rapper Typhoon in 2016,<sup>32</sup> en jarenlange politieke druk van de mensenrechtenorganisaties Amnesty International en Controle Alt Delete (een organisatie die zich inspant “voor eerlijke en effectieve wethandhaving”). Sinds 2016 onderkennen overheid en de politietop dat etnisch profileren door de politie meer dan incidenteel voorkomt. Toentertijd zijn er ook serieuze maatregelen getroffen om etnisch profileren te voorkomen. Justitie en politie hebben toen in nauwe samenspraak met Controle Alt Delete het handelingskader proactief controleren ontwikkeld, dat is gebaseerd op een mensenrechtelijke definitie van etnisch profileren, afkomstig van ECRI.<sup>33</sup> Dit handelingskader, dat instructies voor professioneel controleren voor de uitvoering bevat – “staande houding moet te rechtvaardigen zijn op objectieve en redelijke gronden” – is in 2017 in gebruik genomen door de politie.

Rond 2021 is de veranderde houding van de overheid en de politietop ten aanzien van etnisch profileren door uitvoerend ambtenaren van de politie verder in een stroomversnelling geraakt, onder invloed van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen: de *Black Lives Matter*-protesten in Nederland, naar aanleiding van het (Amerikaanse) politiegeweld tegen mensen met een donkere huidskleur en de dood van George Floyd, de politiek-maatschappelijke discussie over etnisch profileren door de Belastingdienst (de Toeslagenaffaire, rapport ‘Ongekend Onrecht’)<sup>34</sup> en ook door de rechtszaak over vermeend etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee op de luchthaven Eindhoven.<sup>35</sup> De verschillende onderzoeken naar de Fraudesignaleringsvoorziening (FSV) van de Belastingdienst vanaf 2021 tot heden leverden gaandeweg steeds meer bewijs voor structureel etnisch profileren van burgers door ambtenaren van de Belastingdienst (zie bijlage 5 Deelrapport ‘Sociale Zekerheid’). Deze leidden uiteindelijk tot de onderkenning van structureel etnisch profileren door de overheid. Sinds 2021 neemt het Kabinet expliciet stelling

29 Landman en Kleijer-Kool 2016, p. 15.

30 Bovenkerk 2014, 2015; Molina Espeleta e.a. 2021; Informant P5.

31 Van Cankaya 2012; *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten* 2013; Van der Leun e.a. 2014; Mutsaers 2015; Landman 2015; Landman en Kleijer-Kool 2016.

32 *Typhoon legt je uit waarom hij “blij” is dat hij staande werd gehouden*, NOS 2016.

33 ECRI, *General Policy Recommendation No. 11*, 2007.

34 Minister Ollongren (BZK), Voortgangsbrief aanpak discriminatie en racisme aan TK, 24 juni 2021, p. 1.

35 Rb. Den Haag 22 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10283.

tegen “het gebruik van criteria als ras (etniciteit) en nationaliteit in het kader van risicoprofileren” door centrale overheidsdiensten zoals de politie, de Koninklijke Marechaussee en de Belastingdienst. Dit blijkt uit het Coalitieakkoord 2021-2025, ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’: “Voor institutioneel racisme is geen plek in onze samenleving. We zetten ons in tegen etnisch profileren. Overheids- en uitvoeringsorganisaties moeten hierbij het goede voorbeeld geven”.<sup>36</sup>

Ook uit de reactie aan de Tweede Kamer van voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren op het ‘toetsingskader risicoprofileren’ dat het College voor de Rechten van de Mens in 2021 ontwikkelde, blijkt dat de overheid onderkent dat overheidsdiensten structureel etnisch profileren als vorm van discriminatie op grond van ras en nationaliteit:

“De maatschappelijke verontwaardiging over etnisch profileren als vorm van discriminatie op grond van ras en nationaliteit is groot en het voorkomen en bestrijden van discriminatie heeft de volle aandacht van het kabinet. Het schaadt het vertrouwen in de overheid als de overheid mensen niet behandelt als volwaardig burger(..) In dat kader is de discussie over etnisch profileren in risicoprofielen van extra belang [dat tot doel heeft om doelgerichter en efficiënter te handhaven en/of controleren].” (..) “Er is terecht een belangrijke maatschappelijke en politieke discussie aan de gang over het gebruik van ras en nationaliteit in risicoprofielen. Er is de afgelopen tijd vanuit uw Kamer aangedrongen op een algeheel verbod. Zoals geschetst, is het gebruik van dergelijke criteria alleen in uiterste gevallen toegestaan als voldaan is aan een zware toets van rechtvaardigheid. Het is van belang een beeld te krijgen of en in welke uitzonderlijke situaties het gebruik van criteria zoals etniciteit zo belangrijk is dat het deze zware juridische toets doorstaat. (..) Voor het voorkomen van etnisch profileren is het van belang niet te stoppen bij het kijken naar de profielen, wetten en beleidskaders. Ook de uitvoering, het mensenwerk, vraagt om waarborgen. Tijdens het rondetafelgesprek etnisch profileren van 24 november 2021 is door verschillende deelnemers het belang benadrukt dat rijksambtenaren hun verantwoordelijkheid nemen voor naleving van de norm.”<sup>37</sup>

### Algoritmisch profileren

In de literatuur worden zorgen geuit over het toenemend gebruik van algoritmen bij het proactief controleren door de politie en bijbehorende risico's op discriminatie naar etniciteit (en daaraan gerelateerde identiteitskenmerken).<sup>38</sup> In deze paragraaf beschrijven wij hoe algoritmisch profileren kan overgaan in etnisch profileren. Algoritmisch profileren is gebaseerd op wiskundige modellen ten behoeve van de inschatting van een (verhoogd) risico op het plegen van strafbare feiten door een bepaalde persoon of op een bepaalde locatie. Net als elke andere vorm van profileren is algoritmisch profileren niet immuun voor de groepsgerelateerde vooroordelen en stereotypen en dit kan leiden tot etnisch profileren in de praktijk. Ook als profileren op etniciteit niet is bedoeld en niet voorzien. Onderzoek laat zien dat algoritmen op verschillende manieren bevooroordeeld (*biased*) kunnen raken. Denk aan vooringenomenheid van ontwikkelaars (mens in de loop),<sup>39</sup> het gebruik van selectieve *biased* data (*feedback loop*).<sup>40</sup>

36 Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77.

37 Minister Ollongren (BZK), Voortgangsbrief aanpak discriminatie en racisme aan TK, 24 juni 2021, p. 1.

38 Schuermans 2021.

39 Meijer, Schäfer, en Branderhorst 2019.

40 Smeets 2020; O'Neil 2016.



Volgens de belangenorganisatie Bits of Freedom leidt het gebruik van historische data tot statistische discriminatie; dit wordt omschreven als oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in criminaliteitsstatistieken.

“We zien cijfers en statistieken vaak als objectief en feitelijk. Maar deze gegevens laten alleen maar zien waar de focus op gelegd wordt.”<sup>41</sup>

Ook kunnen algoritmen onbedoeld terugkoppelingseffecten hebben. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij *predictive policing*, waarbij extra politieagenten ingezet worden in wijken die op basis van algoritmen aangemerkt worden als wijken met een verhoogd risico op criminaliteit. Dat heeft als gevolg dat incidenten in andere wijken minder of geen aandacht krijgen van de politie.

Als we het hebben over systematisch en op grote schaal algoritmisch profileren, gebeurt dit tot nu toe voornamelijk door de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar). Deze voert controles uit aan de Europese binnen- en buitengrenzen, gericht op signalering en bestrijding van illegaal verblijf, mensensmokkel en fraude met reis- en identiteitsdocumenten. De reden dat we in dit onderzoek niet nader ingaan op mogelijk etnisch profileren door de KMar houdt verband met het feit dat een zaak hierover in 2022 nog onder de rechter is.<sup>42</sup>

Anders dan bij de KMar, zijn er geen aanwijzingen dat algoritmische discriminatie bij de politie momenteel structureel en op grote schaal voorkomt.<sup>43</sup> Wel zijn er zorgen dat etnisch profileren als gevolg van algoritmisch profileren zich in de toekomst vaker voor gaat doen. Bij de politie gaat het vooralsnog om *predictive policing*-pilotprojecten, die de politie proeftuinen noemt. Een voorbeeld hiervan is het project Sensing Mobiel Banditisme (SBM) in de proeftuin Roermond.<sup>44</sup> SBM maakt gebruik van verschillende gegevens, waaronder ANPR-camera's en merk-model-kleurherkenning-camera's voor het vroegtijdig signaleren van mobiele bandieten (internationaal rondtrekkende criminele groepen) die zich schuldig maken aan zakkenrollen, winkeldiefstal en woninginbraken. De sensoren zijn zo geprogrammeerd dat ze observaties in het straatbeeld koppelen aan het risicoprofiel. Het risicoprofiel bevat persoonskenmerken van daders, het type auto waarin zij rijden, het land van herkomst (Bulgarije, Polen en Roemenië) en de tijdstippen waarop zij actief zijn. In deze pilot profileert de politie op nationaliteit, maar problematisch hieraan is dat de bewuste nationaliteiten nauw samenhangen met etnische afkomst en hier fungeren als een proxy voor etniciteit. In praktijk heeft dit geleid tot rechtstreekse discriminerende uitkomsten voor mensen met een bepaalde Oost-Europese achtergrond.<sup>45</sup>

Bij de toepassing van algoritmen voor de opsporing van criminaliteit door de politie, en inspectie en handhaving ten behoeve van fraudebestrijding in het sociale domein, kunnen het discriminatieverbod en publieke waarden zoals transparantie, privacy, autonomie en controleerbaarheid onder druk komen te staan.<sup>46</sup>

41 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, F.

42 Den Haag 22 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10283.

43 Schuilenburg en Soudijn 2021.

44 Van der Steen 2020.

45 *We sense trouble. Automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands 2020*.

46 Fleur van Veenstra e.a. 2019. Informanten PSZ4a, PSZ4b, PSZ4c, PSZ6a, PSZ6b.



### Ervaren etnisch profileren

Er zijn geen cijfers over feitelijke, bewezen discriminatie als gevolg van etnisch profileren, alleen over ervaren en vermoedens van discriminatie.<sup>47</sup> De minister van Binnenlandse Zaken rapporteert daarover: “Uit de jaarlijkse discriminatiecijfers over 2020 blijkt dat 34 meldingen (0,62 procent van het totale aantal meldingen dat Antidiscriminatievoorzieningen (ADV’s) ontvingen<sup>48</sup>) betrekking hebben op vermoedens van etnisch profileren. Dat wil zeggen: het gebruik van criteria als huidskleur, nationaliteit, etniciteit, taal of geloof bij opsporing of handhaving, terwijl dat niet objectief te rechtvaardigen is. Ook deed de Nationale Ombudsman in 2019 onderzoek naar de manier waarop overheidsinstanties moeten omgaan met klachten over etnisch profileren. In het kader van dat onderzoek had de Nationale Ombudsman vijf weken lang een meldpunt. De Nationale Ombudsman ontving in totaal 159 meldingen via dat tijdelijke meldpunt.<sup>49</sup> De Ombudsman merkt op in zijn onderzoeksrapport dat sprake is van onderrapportage.<sup>50</sup> Controle Alt Delete, een meldpunt voor klachten over wetshandhavers, ontvangt op jaarlijkse basis tussen tweehonderd en driehonderd klachten over etnisch profileren en beschouwt dit naar eigen zeggen als veel klachten.<sup>51</sup>”

Mede in verband met het geconstateerde gebrek aan cijfers over de omvang van etnisch profileren, hanteren wij ‘ervaren discriminatie’ als belangrijke bron voor de identificatie van etnisch profileren door de politie als discriminatieprobleem, ook al zijn die ervaringen niet altijd betrouwbaar. Hiervoor baseren we ons voornamelijk op het onderzoek ‘Verkleurde beelden’ (2021) van de Nationale Ombudsman, dat etnisch profileren door onder meer politie- en KMar-ambtenaren beschrijft.<sup>52</sup> Met het oog op een nadere probleembeschrijving van etnisch profileren nemen wij ook het politieperspectief op etnisch profileren mee, waarin de professionele werkwijze van de politie bij proactief controleren centraal staat.<sup>53</sup>

Als rode draad in de ervaringen van burgers met etnisch profileren onder meer op straat, zien de onderzoekers van de Nationale Ombudsman dat burgers door een drietal factoren of signalen het idee krijgen (of een bevestiging van hun idee) dat er sprake is van etnisch profileren:<sup>54</sup>

(1) De (politie)ambtenaar geeft geen, of een te algemene reden voor de controle (zoals algemene standaardcontrole of een daderprofiel). Die reden komt op de burger niet geloofwaardig over, want waarom is hij/zij dan eruit gepikt of hoe past de gecontroleerde persoon in het vage daderprofiel? (2) Iemand is als enige gecontroleerd en anders aangepakt. Dat wil zeggen anders dan anderen in een vergelijkbare situatie, bijvoorbeeld als hij/zij in het park als enige wordt aangesproken op illegaal BBQ'en en anderen niet, waarvoor de (politie)ambtenaar geen goede reden geeft. (3) Het gedrag van de (politie)ambtenaar. Dit geeft iemand het gevoel dat hij of zij etnisch geprofileerd wordt. Volgens de Ombudsman noemt ruim een kwart (29 procent) van de respondenten in de beschrijving van hun ervaring met etnisch profileren één of meer aspecten in het gedrag van de ambtenaar. Het vaakst noemen de gecontroleerde burgers opmerkingen en toon van de ambtenaar. Burgers noemen bijvoorbeeld stereotyperende, stigmatiserende en discriminerende opmerkingen over de groep waartoe zij zouden behoren en opmerkingen waaruit een bepaald vooroordeel spreekt. Ook noemen burgers opmerkingen die hen het gevoel geven dat zij als buitenlands worden gezien, terwijl zij Nederlands zijn.<sup>55</sup>

47 Molina Espeleta e.a. 2021, p. 13.

48 Ministerie van BZK, Politie en Art.1, 2021.

49 Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Hanke Bruins Slot aan Tweede Kamer, 23 feb. 2022.

50 Molina Espeleta e.a. 2021, p. 7.

51 Kamerstukken I, 2021/22, CXLVI, H

52 Molina Espeleta e.a. 2021.

53 Molina Espeleta e.a. 2021; Molenaar, Kroes en Esman 2020.

54 Molina Espeleta e.a. 2021, p. 19-24. Bovenstaande tekst is deels letterlijke weergave, deels parafraze.

55 Molina Espeleta e.a. 2021, p. 20.

“De toon van de controlerend ambtenaar is vaak negatief, arrogant, onbeschoft en/of intimiderend en suggestief: Ze gaan ervan uit dat je schuldig bent”.<sup>56</sup> “Door dit soort suggestieve en stigmatiserende opmerkingen kan het zo zijn dat er feitelijk geen sprake is van etnisch profileren, maar iemand wel dit gevoel krijgt of bevestigd wordt in dit gevoel.”<sup>57</sup>

We kunnen constateren dat de genoemde drie factoren of signalen die burgers geven die een controle van een ambtenaar als etnisch profileren hebben ervaren, alle kenmerken bevatten van de juridische definitie van discriminatie, te weten: benadeling, in de zin van een minder gunstige behandeling in vergelijking met een ander persoon in een vergelijkbare situatie, op basis van etniciteit als een vermeende of echte eigenschap van die persoon, die een wettelijk beschermde discriminatiegrond is. Op grond van deze kenmerken kunnen we vaststellen dat er goede redenen zijn om het etnisch profileren dat burgers hebben ervaren in hun contact met de controlerend agenten als discriminatieprobleem te typeren. Opmerkelijk is dat de mensen die etnisch profileren hebben ervaren het gevoel hebben bescherming nodig te hebben tegen de politie, terwijl die tot taak heeft burgers te beschermen.

### Etnisch profileren vanuit politieperspectief

Hoe kijkt de politie aan tegen etnisch profileren? Zien zij ook het risico dat profileren over kan gaan in etnisch profileren en dat dit in strijd is met het discriminatieverbod?

Plaatsvervangend korpschef Liesbeth Huyzer benadrukt dat niet alle profileren ook meteen etnisch profileren is: “Profileren is een onderdeel van ons vak – net als triage op de spoedeisende hulp – daar is op zichzelf niks mis mee. Alleen wil je niet dat het profileren bewust of onbewust leidt tot etnisch profileren. Dat je alleen maar op uiterlijke kenmerken zegt: ‘Ik houd jou staande’”.<sup>58</sup>

Een politiewetenschapper: “Politiewerk blijft mensenwerk. Agenten zijn geen robocops. Agenten kunnen hun beoordelingsvermogen overschatten, met etnische profilering als gevolg”.<sup>59</sup> Straatagenten die zijn belast met de uitvoering van proactief controleren, lijken minder dan de politietop geneigd te onderkennen dat etnisch profileren in de praktijk wel eens voorkomt en ook een (discriminatie)probleem is. Plaatsvervangend politiechef Huyzer: “(..) Elke politieagent aan wie je vraagt of die etnisch profileert, discrimineert of racistische opmerkingen maakt, zal altijd nee zeggen, omdat het raakt aan de waarden van de politie, aan de integriteit”.<sup>60</sup> Onderzoek van de Politieacademie over de mening van agenten over etnisch profileren: “Agenten menen dat er op het vlak van proactief controleren nauwelijks of geen problemen zijn. De gedachte heerst dat wat er van hen in het handelingskader gevraagd wordt (*hoe ze rechtmatig moeten controleren, POC*), is hoe er al gewerkt wordt. ‘Wat voegt dit toe?’”.<sup>61</sup> De onderzoekers concluderen “dat agenten ervaren dat het werken met hulpmiddelen als het handelingskader en de politie-app weinig toevoegen”. Ook merken zij op “dat een aanzienlijk deel van de werkvloer een discrepantie ervaart tussen enerzijds de opdracht om als politie zorg te dragen voor de veiligheid in de samenleving en anderzijds de beperkingen die hem worden opgelegd als de politie niet ongehinderd kan controleren”.<sup>62</sup>

56 Molina Espeleta e.a. 2021, p. 21.

57 Molina Espeleta e.a. 2021, p. 24.

58 “Profileren hoort bij ons vak, maar het mag geen etnisch profileren worden”, <https://www.kis.nl/>.

59 Kerstens, AD 4 oktober 2016 (interview met Landman); Landman 2015, p.371.

60 Kamerstukken I, 2021/22, CXLVI, G.

61 Molenaar, Kroes & Esman 2020, p. 32.

62 Molenaar, Kroes & Esman 2020, p. 34.

Er zijn ook leidinggevendenden die groot vertrouwen hebben in het *Fingerspitzengefühl* van agenten en ervoor waarschuwen “dat beperking van dat gevoel wel eens contraproductief zou kunnen gaan werken”.<sup>63</sup> Sommige straatagenten beamen dat etnisch profileren soms voorkomt, maar onderzoekers constateren “dat agenten zichzelf in het algemeen een hoog rapportcijfer geven als het gaat om het naar behoren uitvoeren van een proactieve controles”, en dat zij hun collega’s over het algemeen een iets lager rapportcijfer geven.<sup>64</sup> Tegenover onderzoekers van de Nationale Ombudsman onderkennen de controlerend ambtenaren wel dat burgers ervaren dat zij etnisch geprofileerd worden, maar zij vinden dat lang niet altijd terecht en rekenen het zichzelf ook niet aan. “Zij hebben ook de indruk dat het minder vaak voorkomt dan bijvoorbeeld in de media lijkt.”<sup>65</sup> Aan onderzoekers van de Politieacademie vertellen agenten dat zij instructies zoals in het handelingskader ervaren als betuttelend.<sup>66</sup>

Hierbij speelt de eigen beslisruimte die agenten in hoge mate toekomt in de uitvoering (ruime discretionaire bevoegdheden) een grote rol. Ondanks de hiërarchische organisatie zijn straatagenten volgens respondenten in de praktijk “de baas”, omdat zij in hoge mate lijken te bepalen wat er wel en niet gebeurt in de uitvoering. Hierbij spelen ook de afhankelijkheidsverhoudingen binnen de politie een grote rol. Bij de politie kan een operationele leidinggevende die “niet wordt gepruimd” door straatagenten niets voor elkaar krijgen (aldus de toelichting van een respondent).<sup>67</sup> Dit maakt het extra lastig voor leidinggevendenden bij de politie om maatregelen te implementeren die de discretionaire ruimte van straatagenten inperken met het doel discriminerend gedrag tegen te gaan.

### Lessons learned

Uit bovenstaande beschrijving van etnisch profileren vanuit burger- en politieperspectief blijkt dat het vooral burgers zijn die etnisch profileren als belangrijk discriminatieprobleem beschouwen. Hoewel de politieleiding en de overheid in toenemende mate onderkennen dat legitiem profileren kan overgaan in etnisch profileren en zij dit ook als een serieus discriminatieprobleem beschouwen, zijn er ook leidinggevendenden die menen dat etnisch profileren in hun eenheid in het geheel niet voorkomt.<sup>68</sup> Het beeld dat de literatuur laat zien, is dat vooral straatagenten etnisch profileren niet als een probleem zien of herkennen, ook al beamen agenten dat etnisch profileren wel voorkomt<sup>69</sup>, en laat hun werkwijze – controleren op grond van hun professionele intuïtie – daarvoor ook ruimte<sup>70</sup>. Het gaat hier ook om ruimte voor persoonlijke opvattingen en vooroordelen (zie 4.2.). Behalve dat etnisch profileren in strijd is met het wettelijk discriminatieverbod, is het ook ineffectief voor het tegengaan van criminaliteit, zo blijkt. De effectiviteit van etnisch profileren is nooit aangetoond en daarvan uitgaan berust op vooroordelen en leidt tot discriminatie.<sup>71</sup>

63 Molenaar, Kroes & Esman 2020, p. 26.

64 Molina Espeleta e.a. 2021; Molenaar, Kroes & Esman 2020, p. 17.

65 Molina Espeleta e.a. 2021, p. 33.

66 Molenaar, Kroes & Esman 2020, p.32.

67 Informant P8.

68 Kraak, de Volkskrant 2019.

69 Molina Espeleta e.a. 2021; Molenaar, Kroes, & Esman 2020.

70 Zie o.m. *Handelingskader proactief controleren* 2017.

71 Zie voor de ‘feedbackloop’ o.a. Bovenkerk, 2014, 2015; Landman en Kleijer-Kool 2016; Grutters en Terlouw 2021; Molina Espeleta e.a. 2021, p. 13-14.

We kunnen uit de discrepantie tussen de twee perspectieven op etnisch profileren (het burgerperspectief en het *streetlevel* politieperspectief) afleiden dat etnisch profileren ook in Nederland een onopgelost *streetlevel* probleem vormt. Het issue dat zich hier voordoet, is dat het enerzijds gaat een (individuele maar ook beleids-) keuze voor (*ogenschijnlijk*) optimale efficiency van de politie in termen van zoveel mogelijk boeven vangen – een keuze die echter ten koste gaat van gelijke behandeling ongeacht etnische afkomst. Anderzijds gaat het om een keuze voor proactief controleren van burgers zonder aanzien des persoons – die in de ogen van veel uitvoerend politieambtenaren echter niet maximaal effectief is en in hun ogen ingaat tegen hun professionele intuïtie. Beide opties tegelijkertijd verwezenlijken lijkt niet mogelijk. Een keuze voor (*vermeende*) doelmatigheid van de politie, opgevat als “zoveel mogelijk boeven vangen”, staat compliance met rechtstatelijke en mensenrechtelijke normen (discriminatieverbod) in de weg. Het relatief hoge aantal onterechte staande houdingen onder leden van etnische minderheden, dat het gevolg is van de werkwijze van proactief controlerende agenten “waarin ras en etnische afkomst een belangrijke rol spelen”, maakt dat politieonderzoeker Bovenkerk suggereert om te overwegen of ‘suboptimale efficiency’ van preventieve politiecontroles voor de overheid wellicht te verkiezen valt boven het grote nadeel van de schade die etnisch profileren meebrengt voor burgers, de samenleving, de politie en de rechtsstaat.<sup>72</sup> Bovenkerk onderschrijft deze conclusie met een voorbeeld: “Zelfs wanneer zwarten vaker de maximum snelheidsgrens overtreden dan blanken, dan nog betekent dit niet dat profileren acceptabel of effectief is”.<sup>73</sup>

Deze redenering of conclusie sluit aan bij literatuur over het diffuse en ambigue karakter van overheidsdoelen.<sup>74</sup> Anders dan de doelen van bedrijven, omvatten doelen van de overheid meerdere aspecten dan alleen effectiviteit in enge zin, van (bijvoorbeeld) lage *crime rates* in het geval van de politie. Een meer omvattend doel van politieoptreden lijkt des te meer van toepassing op de politie als vertegenwoordiger van het neutrale overheidsgezag en de rechtsstaat. En, de nauwe band tussen politie en overheid die gepaard gaat met een rechtstreekse aansturing van de politie, kan mogelijkheden bieden om de doelen van politieoptreden te verbreden in een richting die compliance met het discriminatieverbod meer expliciet en vanzelfsprekend omvat.

Precies deze spanningsverhouding tussen overheidsdoelen speelde ook in 2021 bij de Amsterdamse politie. Deze zette in het kader van een pilot preventief fouilleren die tot doel had verboden wapenbezit (messen) onder met name jongeren tegen te gaan, burgerwaarnemers in om te voorkomen dat agenten zouden etnisch profileren bij het preventief fouilleren.<sup>75</sup> Hier ging het enerzijds om een beleidskeuze voor aselekt preventief fouilleren zonder aanzien des persoons (inclusief oudere witte vrouwen en mannen) en anderzijds om veiligheid als beleidsdoel, door zoveel mogelijk verboden wapens onder met name jongeren van de straat te halen. Burgemeester Halsema, net als de politievakbonden, toonde zich na de evaluatie van de pilot tevreden over met name het eerste doel van de pilot: “Uit het onderzoek blijkt ook dat (...) de wapencontroles aselectief hebben plaatsgevonden en dat er geen gevallen van etnisch profileren zijn geconstateerd”. Halsema toonde zich in iets mindere mate ook tevreden over het tweede doel: “Wel constateert de driehoek dat de wapenopbrengsten relatief bescheiden zijn”.<sup>76</sup>

72 Bovenkerk 2014.

73 Bovenkerk 2015, p. 219.

74 Wilson 1989.

75 De Wijngaart januari 2022; Brief burgemeester Halsema aan Gemeente Amsterdam, 25 november 2021.

76 Brief burgemeester Halsema aan Gemeente Amsterdam, 25 november 2021.

Eenzelfde spanningsverhouding tussen verschillende overheidsdoelen zagen we ook terug in het recente debat in de Tweede Kamer over discriminatie, racisme en mensenrechten, dat op 24 februari 2022 plaatsvond. Meerdere Kamerleden vroegen zich in een discussie over risicoprofileren door overheidsdiensten als de politie, de KMar en de Belastingdienst af, waar de balans ligt tussen efficiënt profileren met het oog op overheidsdoelen zoals maximale veiligheid (door de politie en de KMar) enerzijds, en de risico's op discriminatie die risicoprofileren meebrengt als zoekcriteria worden gehanteerd die direct of indirect selecteren op etnische kenmerken, anderzijds.<sup>77</sup> De Kamerleden wezen hier impliciet op de prikkel die kan uitgaan van beleidsdoelen om etnisch te profileren.<sup>78</sup> De Kamerleden constateerden dat zij die doelen zelf meebepalen en benadrukten dat het hier een politieke afweging betreft.

Kortom, er lijken bij het vraagstuk van etnisch profileren twee issues te spelen: naast de wijdverbreide opvatting – of liever *misvatting* – onder politieambtenaren dat etnisch profileren doelmatig is, is ook de opvatting van doelmatigheid zelf hier in het geding (als doel-middelrelatie).<sup>79</sup> De overheid hanteert niet dezelfde 'economische' opvatting van effectiviteit als bedrijven, en de overheid heeft ook niet één eenduidig doel (bijvoorbeeld winstmaximalisatie) maar meerdere doelen. Vertaald naar de doelstellingen van het ministerie van J&V en de politie: het doel is niet slechts “daling van misdaadcijfers” en dus “zoveel mogelijk boeven vangen”, maar evengoed het uitoefenen van overheidsgezag op neutrale, integere en professionele wijze. Zoals Wilson (1989) het formuleert: “De economische definitie van efficiency (efficiency in de enge opvatting) veronderstelt dat er slechts één doel is (...). Maar de regering heeft vele doeleinden, *inclusief een reputatie van integriteit en het vertrouwen van het volk (...)*”.<sup>80</sup> En voor bij uitstek de politie, een bijzondere overheidsdienst met unieke en vergaande bevoegdheden, is naleving van rechtsstatelijke normen iets dat integraal deel uitmaakt van haar *core mission*, en dus niet iets dat dit in de weg staat, zoals het nu nog vaak wordt ervaren door politieambtenaren.<sup>81</sup> Zoals onderzoekers het formuleren: “Een politie die onrechtvaardig handelt, *handelt haaks op haar essentie*”.<sup>82</sup>

## 4.2 Mechanismen van etnisch profileren

In deze paragraaf zijn de mechanismen die het discriminatieprobleem van etnisch profileren (mogelijk) in stand houden in kaart gebracht en ingedeeld naar de schakels in de keten: wetgeving, beleid en uitvoering/handhaving. Hierbij hanteren wij de volgende gezaghebbende definitie van mechanisme: “Een set van opeenvolgende sociale gebeurtenissen of processen op een lager niveau van complexiteit (oorzaak x neigt naar het voortbrengen van effect y) in de sfeer van sociale relaties”.<sup>83</sup>

77 Onder meer Kamerleden Van der Wouden (VVD), Van Baerle (PvdA), Leijten (SP) Simons (Bijeen), Ceder (CU) en Koekkoek (Volt)

78 Informant P5, prestatienorm.

79 Vgl. Landman en Kleijer-Kool 2016, p 223, p 225, p. 229.

80 Wilson 1989, p. 317 (vertaling van de POC auteurs).

81 Moolenaar, Kroes e.a. 2020, p. 34.

82 Landman en Kleijer-Kool 2016, p. 223.

83 Hedström and Swedberg 1998 (vertaling POC-auteurs).

### Mechanisme op het niveau van wetgeving: normstelling

Gebrek aan (heldere) normstelling komt uit ons onderzoek naar voren als een eerste mechanisme dat discriminatie door – en binnen – de politie veroorzaakt/in stand houdt. Het blijkt dat het discriminatieverbod in de Politiewet 2012 niet wordt genoemd.<sup>84</sup> Dit is niet gekoppeld aan de norm van integriteit die centraal staat in deze wet. Noch is het discriminatieverbod expliciet opgenomen in de kernwaarden van de *Beroepscode politie* (“integer, betrouwbaar, moedig en verbindend”).<sup>85</sup>

Als gevolg van de keuze van de wetgever om het handelen van overheden als de politie onder “eenzijdig overheidshandelen” te brengen, valt politieoptreden buiten het bereik van de gelijkebehandelingswetgeving.<sup>86</sup> Dit betekent dat (vermoedelijke) discriminatie ten gevolge van etnisch profileren door de politie niet door het College voor de Rechten van de Mens kan worden getoetst aan de (complexe) gelijkebehandelingswetgeving en deze dus geen oordeel kan geven of het gedrag van een agent in het licht van deze wetgeving wel/niet discriminerend is.<sup>87</sup> Dit heeft ook tot gevolg dat er geen jurisprudentie wordt ontwikkeld over de toepassing van de abstracte gelijkebehandelingsnorm in praktijksituaties, waarin de norm nader wordt uitgelegd en verduidelijkt door het College, terwijl ook de politieorganisatie zelf aangeeft dat hier duidelijk behoefte aan is.<sup>88</sup> De gelijkebehandelingswetgeving is overigens wel van toepassing op de politie als werkgever (zie hoofdstuk 5; zie ook Bijlage 3 deelrapport arbeidsmarkt).

In de openbare gesprekken met de politieleiding (Huyzer) en de Inspectie J&V (Korvinus) kwam enige verdeeldheid naar voren over de vraag of de normstelling bij de politie nu voldoende helder is of niet.<sup>89</sup> Plaatsvervangend korpschef Huyzer: “De norm is helder. Discriminatie mag niet. Etnisch profileren mag niet. Wij maken geen onderscheid op grond van ras. Artikel 1 van de Grondwet is gewoon leidend”.<sup>90</sup> Inspecteur-generaal van de Inspectie van Justitie en Veiligheid Korvinus daarentegen meent dat de norm niet helder is. Het gebrek aan normstelling manifesteert zich volgens hem ook in de relatief milde sancties die volg(d)en op normovertreding van agenten. Beiden menen evenwel dat de normen scherper kunnen en Huyzer kondigde aan dat de politie de normen ook gaat aanscherpen.<sup>91</sup> Deskundigen noemen gebrek aan normstelling eveneens als onderliggend mechanisme van institutionele discriminatie naar afkomst bij (onder meer) de politie.<sup>92</sup>

Het mechanisme van normstelling wordt ook vaak benoemd in verband met het gebrek aan transparantie en controleerbaarheid binnen preventieve risicosignalering van criminaliteit, zowel bij fysiek als bij algoritmisch profileren.

84 Er zijn verschillende versies van de Politiewet 2012.

85 ‘Beroepscode politie. Integer, betrouwbaar, moedig en verbindend’, <https://kombijde.politie.nl>.

86 Loof 2020, p. 273-274; College voor de Rechten van de Mens, ‘Position paper – Debat over etnisch profileren vraagt om meer juridische duidelijkheid’, 9 juni 2021, p. 4, [mensenrechten.nl](https://www.mensenrechten.nl); zie ook *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, N*.

87 College voor de Rechten van de Mens, ‘Position paper – Debat over etnisch profileren vraagt om meer juridische duidelijkheid’, 9 juni 2021, p. 4, [mensenrechten.nl](https://www.mensenrechten.nl); Grütters en Terlouw 2021.

88 Informant P.2. De burger kan hiervoor wel terecht bij de rechter en de Nationale Ombudsman.

89 *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G*.

90 *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G*.

91 *Idem*.

92 Felten e.a. 2021.

“Als je AI inzet met een bepaald aantal gegevens die eigenlijk alleen maar bevestigen dat witte mensen een bepaald profiel hebben en mensen die daarvan afwijken mogelijk een ander, dan weet je op voorhand dat je het vooroordeel aan het bevestigen bent. Dus wees scherp op waar je het op toepast, wat de ingrediënten ervan zijn en probeer transparant te zijn over hoe het werkt. Naarmate je transparanter bent over hoe het werkt, kan je het ook beter aan iedereen uitleggen (...), namelijk dat je op basis van gedrag en verklaarbare indicatoren kan vertellen wat je aan het doen bent en dat ook toetsbaar is in hoeverre dat niet aanleiding tot discriminatie geeft. Want pas als je transparant bent, ben je toetsbaar.”<sup>93</sup>

Echter, op het terrein van algoritmisch profileren gaat het niet alleen om helderheid of praktische toepassing van bestaande normen, maar ook en vooral om normontwikkeling. Toekomstige wetgeving van de Europese Commissie over geautomatiseerde verwerking van data bestrijkt de brede reikwijdte. Onder andere worden strenge regels geïntroduceerd voor dataverwerking op terreinen met *high risk*. ICT-juristen voorzien niettemin twee problemen m.b.t deze wetgeving.<sup>94</sup> Zij noemen beperkte nationale zeggenschap als gevolg van harmonisatieregels die van toepassing zijn. Een ander probleem is dat elke sector een eigen gedragscode mag opstellen en volgen (zie deelrapport arbeidsmarkt over zelfregulering).

### **Mechanismen op het niveau van beleid: leiderschap en professionalisering**

#### *Leiderschap*

Leiderschap hebben wij op grond van het onderzoek en de openbare gesprekken geïdentificeerd als een zeer belangrijk en zelfs cruciaal mechanisme bij de instandhouding van etnisch profileren tijdens fysieke politiecontroles.<sup>95</sup>

Zo spelen de leidinggevenden een belangrijke rol bij het toezicht op de rechtmatige uitvoering van proactieve controles. Dit toezicht lijkt momenteel onvoldoende, om verschillende redenen.

Een veelgenoemde reden is de grote afstand tussen de formele leiding (teamchefs) en de straatagenten. Met de introductie van de Nationale Politie heeft de teamchef formeel de leiding, maar dat is volgens velen een niveau te hoog. De politieorganisatie opereert namelijk in grote basisteams van tenminste 150 agenten die onder formele leiding van een teamchef vallen.<sup>96</sup> De teams zijn te groot om individuele mensen op maat te begeleiden. Een laag onder de teamchefs, de zogeheten operationeel expert, geeft in de dagelijkse praktijk informeel leiding aan het team op werkvloerniveau, maar is niet goed uitgerust voor de leidinggevende taak.<sup>97</sup> De operationeel expert mist hiervoor zowel de vereiste competenties als het benodigde formele gezag.<sup>98</sup>

93 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

94 Informanten PSZ6a en PSZ6b.

95 Informanten P1, P2, P5, P8; Kamerstukken I, 2021-2022, CXLVI, H; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

96 Informant P9a, P9b.

97 Informant P1, P5, P8.

98 Van Koetsveld, Hartmans e.a. 2016; informant P 5.

Een andere reden die wordt genoemd als reden waarom leidinggevendenden niet goed toezicht kunnen houden op de uitvoering, zijn de sterke afhankelijkheidsverhoudingen tussen leidinggevendenden en straatagenten. “Als een leidinggevende niet wordt gepruimd door agenten, kan hij niks voor elkaar krijgen.”<sup>99</sup> Uit de interviews met politiemedewerkers en diverse experts is gebleken dat leidinggevendenden discriminatie bewust of onbewust kunnen aanmoedigen, door bijvoorbeeld incidenten van discriminerend gedrag te negeren (het laten gaan) of door zelf te discrimineren.<sup>100</sup> De briefing aan agenten die de weg op gaan, is een concreet voorbeeld hiervan: “We gaan vandaag extra op Oostblokkers letten”.<sup>101</sup> Het onderliggend mechanisme van (gebrekig) leiderschap speelt ook een belangrijke rol bij de instandhouding van discriminatie binnen de werkomgeving van de politie, zo zullen we laten zien in hoofdstuk 4.

### *Professionalisering*

Professionalisering is een ander onderliggend mechanisme dat naar voren komt uit ons literatuuronderzoek en interviews. Gebrek aan professioneel handelen van zowel leidinggevendenden als agenten wordt niet alleen vastgesteld door onderzoekers en informanten, ook de politie zelf is de mening toegedaan dat dit moet worden verbeterd.<sup>102</sup> Professionalisering – van alle lagen binnen de organisatie – is belangrijk omdat het aansluit bij verschillende rollen en kenmerken van de politie: (1) als dienstverlener en meest zichtbare vertegenwoordiger van het neutrale overheidsgezag (voorbeeldfunctie), (2) als overheidsdienst met unieke, vergaande bevoegdheden en het geweldsmonopolie en (3) als uitvoerder met vergaande discretionaire bevoegdheden.<sup>103</sup> Deze drie rollen vereisen dat politieagenten professioneel te werk gaan en verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun handelen. Blijkens de investering van de politie in professionalisering (zie verderop, huidige aanpak) onderschrijft de politie het belang van dit mechanisme als het gaat om het in stand houden van etnisch profileren (zie paragraaf 4.3).

Eén aspect van professionalisering betreft politieoptreden volgens normen van gelijke behandeling, integriteit en neutraliteit en het herkennen van discriminatie en normovertreding in praktijksituaties. Een ander aspect van professionalisering betreft informatiegestuurd werken bij preventief controleren en profileren.<sup>104</sup> De politie is hier al langer mee bezig en heeft daarvoor ook instrumenten ontwikkeld (zie paragraaf 4.3).<sup>105</sup> Voor algoritmisch profileren ontbreekt het nu aan de nodige professionalisering (zie ook deelrapport domein sociale zekerheid). Verantwoord gebruik van algoritmen heeft betrekking op het gehele proces van informatiegestuurd werken, van informatieverzameling en koppeling tot en met analyse.<sup>106</sup> Plaatsvervangend korpschef Huyzer wijst erop dat Artificiële Intelligentie (AI) bij de politie nog in ontwikkeling is, en laat weten “dat zolang zij dat niet kunnen en zij zelf niet voldoende snappen wat de uitkomst is, zij er nog niet mee werken”, en “dat ze hier heel veel mee aan het trainen zijn.” De politie heeft inmiddels een ethische commissie ingesteld met wetenschappers en mensen uit de samenleving “om hier echt scherp op te zijn”.<sup>107</sup>

99 Informant P8.

100 Informant P1, P2, P5, P7, P9a.

101 Informant P8.

102 Informanten P7, P9a, P10.

103 Molenaar, Kroes & Esman 2020; Siebers 2015.

104 Informant P8.

105 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

106 Informanten PSZ4a, PSZ4b, PSZ4c.

107 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G; Bovenkerk 2015.



## Mechanismen op het niveau van uitvoering: vooroordelen en politiecultuur

### Vooroordelen

Onderzoek toont aan dat mensen met een donkere huidskleur vaker worden staande gehouden tijdens controles dan mensen uit andere groepen.<sup>108</sup> Dat wordt gezien als het gevolg van vooroordelen over bepaalde etnische groepen als “onbetrouwbaar”, “crimineel”, “illegaal” of “niet-Nederlands”.<sup>109</sup> Zo menen veel burgers die etnisch profileren hebben ervaren dat vooroordelen van agenten over etnische minderheidsgroepen de reden is dat zij staande worden gehouden voor (extra) controle.<sup>110</sup> Ook mensenrechtenorganisaties en (wetenschappelijk) onderzoekers menen dat bewuste en (vooral) onbewuste vooroordelen van agenten een prominente rol spelen in etnisch profileren.<sup>111</sup>

“Overheidsfunctionarissen komen tot beslissingen en handelingen op basis van vooringenomenheid en stereotypering, die soms worden versterkt door een gezamenlijke cultuur op de werkvloer waarin negatieve associaties bij bepaalde bevolkingsgroepen de boventoon voeren.”<sup>112</sup>

Amnesty International beschrijft de invloed van vooroordelen op het beslissingsproces van preventief controlerende agenten in 2013 als eerste: “De persoonlijk intuïtie van agenten wordt voor een belangrijk deel gevormd door de heersende politiecultuur en persoonlijke mensbeelden en opvattingen van de agent. Uit deze cultuur of persoonlijke opvattingen kunnen stereotyperende denkbeelden of vooroordelen voortvloeien, wat zich kan uiten in het selecteren op etniciteit en/of ras tijdens het uitvoeren van controlebevoegdheden.”<sup>113</sup>

Vooroordelen hangen samen met tunnelvisie. Wanneer agenten hun profilering niet op redelijke en objectieve oordelen baseren maar op subjectieve vooroordelen, zullen zij informatie waarschijnlijk op zodanige wijze interpreteren dat hun eigen vooroordelen worden bevestigd. Dit wordt een bevestigend vooroordeel (*confirmation bias*) genoemd. Vanwege een dergelijke vooringenomenheid zullen agenten met dergelijke vooroordelen waarschijnlijk eerder personen aan een controle onderwerpen die aan deze beschrijving voldoen. Dit mechanisme leidt tot *selffulfilling prophecy*: omdat het waarschijnlijker is dat er bewijzen van criminaliteit worden gevonden onder personen die staande worden gehouden, dan onder degenen die niet staande worden gehouden, bevestigt dit de agent in zijn/haar vooroordelen.<sup>114</sup> Deze redeneerfout geeft agenten de illusie dat etnisch profileren effectief is.<sup>115</sup>

Uit onderzoek komt naar voren dat het politiewerk invloed heeft op het wereld- en mensbeeld van agenten. Door de veelvuldige confrontatie met de zogenaamde ‘schaduwzijde van het bestaan’ kan er beroepsdeformatie (professionele vervorming) optreden.<sup>116</sup> Dit is consistent met onze bevinding dat de dagelijkse focus op straatcriminaliteit bijdraagt aan het beeld dat sommige typen criminaliteit demografische kenmerken hebben. Het gaat hier om algemene, stereotiepe beelden van etnische groepen die voortkomen uit “herhaalde contacten met vaak

108 Landman en Kleijer 2016.

109 Zie o.m. Molina Espeleta e.a. 2021.

110 Molina Espeleta e.a. 2021.

111 *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten* 2013; Landman & Sollie 2018; Mutsaers 2015; Informant P1, P2, P8.

112 College voor de Rechten van de Mens, 27 november 2020, p. 4.

113 Amnesty International 2013. Zie ook Ljujic 2011 voor de relatie tussen vooroordelen en stereotypen.

114 Zick, Pettigrew, & Wagner 2008; Fiske 1998.

115 Zie voor deze redeneerfout ook Bovenkerk 2015, p. 218; Grütters en Terlouw 2021, p. 475; Smeets, De Volkskrant, 12 mei 2020.

116 De Wit, 1999; Landman 2017.

dezelfde groepen in de samenleving”.<sup>117</sup> Bovenkerk wijst op “het eenvoudige feit dat politiemensen tijdens hun controleronden geen representatieve doorsnede van de bevolking in hun vizier krijgen”.<sup>118</sup>

Uit interviews is gebleken dat de dagelijkse focus op straatcriminaliteit bijdraagt aan het beeld dat sommige typen criminaliteit demografische kenmerken hebben. Als gevolg daarvan kan het gebeuren dat agenten in de uitvoering de discretionaire ruimte die zij hebben bij het proactief controleren, vullen met hun persoonlijke opvattingen en vooroordelen over groepen. De veronderstelling is dat het hier vooral gaat over onbewuste vooroordelen van agenten.<sup>119</sup> Sommigen menen echter dat agenten er ook bewuste vooroordelen op na houden die leiden tot etnisch profileren, waarbij wordt verwezen naar het gebruik van stereotyperende categorieën als ‘Marokkanen’.<sup>120</sup> Bij gebrek aan duidelijke normstelling en toezicht kunnen vooroordelen politieoptreden ‘sturen’, doordat deze onbewust de verwachtingen van agenten kleuren over wie er “verdacht” is en wie niet.

Voordelen over groepen manifesteren zich in stereotyperend taalgebruik (‘de praat’) van agenten, in het spreken over typen of categorieën burgers. Voorbeelden hiervan zijn ‘nette (witte) mensen’, ‘Oostblokkers’, ‘Marokkanen’ en ‘donkere jongens’, waarbij uiterlijke kenmerken worden geassocieerd met criminaliteit. Dit zijn niet uitsluitend etnische categorieën en ook niet uitsluitend groepen met een donkere huidskleur, en soms gaat het om sociale klassen.<sup>121</sup> Onderzoekers wijzen erop dat “de oriëntatie van de politie op ‘ruwe stereotypen’ wil zeggen dat de politie op zoek is naar bepaalde *typen of soorten* burgers, waarbij zij ervan uitgaat dat er zoiets bestaat als het beeld van een gemiddelde boef”.<sup>122</sup> Politieagenten leren in de praktijk en van hun collega’s welke categorieën burgers er voor hun gebied relevant zijn.<sup>123</sup> Ook Bovenkerk wijst erop dat “racisme en vooroordelen voortkomen uit de professionele socialisatie van agenten”.<sup>124</sup>

De genoemde stereotyperende burgercategorieën kunnen worden geduid als een vorm van gestolde ervaringskennis; deze dienen als ‘cognitieve shortcuts’ die agenten de illusie geven gericht en effectief te profileren.<sup>125</sup> Dergelijke burgercategorieën functioneren ook als coping mechanisme; agenten gebruiken ze om het werk enigszins overzichtelijk te maken en de werklust aan te kunnen.<sup>126</sup> De etnische stereotypen die agenten gebruiken in hun werk, weerspiegelen de stereotiepe beelden van groepen die ook in de samenleving in omloop zijn. Als vooroordelen de discretionaire ruimte vullen, is het gevolg ervan niet het beoogde maatwerk, maar willekeur en discriminatie.<sup>127</sup>

117 Cohen & Timmer, NRC, 21 mei 2021.

118 Bovenkerk 2015, p. 214.

119 Spencer, Charbonneau en Glaser 2016.

120 Çankaya, 3 okt 2016.

121 Landman en Kleijer-Kool 2016, p. 107.

122 Landman en Kleijer-Kool 2016, p. 108.

123 Landman en Kleijer-Kool 2016, p. 109.

124 Bovenkerk 2015.

125 Lipsky 1980; Landman en Kleijer-Kool 2016, p 107; Van Hulst, Van den Brink e.a. 2016.

126 Van Hulst, Van den Brink 2016, p. 34.

127 Van der Leun e.a. 2014.

### *Politiecultuur*

De veronderstelling dat het optreden van politieagenten wordt beïnvloed door de cultuur van de politieorganisatie, wordt in de literatuur en de politiepraktijk breed gedeeld.<sup>128</sup> Uit onderzoek blijkt dat er bij de politie sprake is van een specifieke normatieve praktijk en traditie die wordt omschreven als politiecultuur. Deze staat (wereldwijd) bekend als een hechte, familiale, cynische en gesloten machocultuur.<sup>129</sup> Deze specifieke politiecultuur herkennen alle betrokkenen en informanten. Iedere politiemedewerker, ongeacht etniciteit of geslacht, wordt in deze cultuur gesocialiseerd.<sup>130</sup> De politiecultuur heeft volgens experts een bijzondere rol bij het veroorzaken, versterken of faciliteren van etnisch profileren.<sup>131</sup> De politiecultuur wordt daarbij gezien als een context waarin de overmatige blootstelling aan ‘de duistere kanten van de samenleving’ bijdraagt aan de normalisering van discriminerend gedrag. Hier wordt een verband gelegd met een cultuur van vooroordelen en stereotypen en de grote discretionaire ruimte van agenten in de uitvoering, die boven is besproken. De politiecultuur fungeert in dit denken als ‘regelmechanisme’ voor het gedrag en optreden van politieagenten.<sup>132</sup>

Deze benadering, van politiecultuur als bepalend voor het politieoptreden, staat in de politieliteratuur bekend als een traditionele, functionalistische en deterministische benadering van politiecultuur: “De praat bepaalt de daad”.<sup>133</sup> Volgens sommige politieonderzoekers is dit echter een te simpele, eenzijdige en functionele visie op de wijze waarop ‘kantinepraat’ met politieoptreden verband houdt en deze beïnvloedt. Zo constateert Landman “dat er op basis van het veldwerk geen aanwijzingen zijn gevonden dat de houding van politieagenten ten opzichte van bijvoorbeeld burgers (fundamenteel) doorwerkt in hun optreden”.<sup>134</sup> Hij betoogt dat er sprake is van een wisselwerking tussen ‘praat’ en ‘daad’, en de kantinepraat op zijn beurt ook een reactie op het politiewerk is, in plaats van iets dat alleen het politieoptreden conditioneert.<sup>135</sup> En dit lijkt ook te gelden voor de stereotyperende burgercategorieën die agenten gebruiken tijdens preventieve controles (zie boven). Ook anderen wijzen op de (onterechte) neiging en het automatisme om allerlei negatieve aspecten van de politie en het politiewerk te verklaren uit de politiecultuur. Deze culturele verklaring is verleidelijk, maar ontnemt het zicht op andere krachten of dimensies die eveneens op het optreden van agenten inwerken (genoemd worden omgeving en het publiek, leiding en organisatie, en persoonlijke factoren).<sup>136</sup> Een dergelijke eenzijdige nadruk op culturele processen als verklaring ontnemt ook het zicht op adequate oplossingsrichtingen en maatregelen.

Afsluitend signaleren wij, ook bij de politieorganisatie, een sterke neiging om discriminerend politieoptreden te verklaren uit de heersende ‘cynische en stoere’ politiecultuur. De politiecultuur beïnvloedt de manier waarop agenten proactief controleren: naar eigen inzicht, met het doel zoveel mogelijk boeven te vangen, op grond van professionele intuïtie en gedeelde werkervaring, waarbij veiligheid prioriteit heeft boven gelijke behandelings- en integriteitsnormen (controleren zonder aanzien des persoons). Op deze wijze vormt de heersende politiecultuur een voedingsbodem voor etnisch profileren.

128 Cohen en Timmer, NRC 21 mei 2021; Landman 2016, p.47; Van Hulst, Terpstra e.a. 2016; Van Hulst, Van den Brink e.a. 2016.

129 Informanten P1, P2, P8, zie ook Çankaya 2016.

130 Çankaya 2016; Informant P1.

131 Landman 2016.

132 Landman 2016; Van Hulst e.a. 2016.

133 Landman 2016; Van Hulst e.a. 2016.

134 Landman 2016, pp. 55-56.

135 Landman 2016, p. 58.

136 Van Hulst e.a. 2016.

### 4.3 Maatregelen tegen etnisch profileren

Hierboven hebben we mechanismen beschreven die etnisch profileren door politieambtenaren (in de context van politiecultuur) in stand houden. Deze bevindingen worden op hoofdlijnen bevestigd door de sprekers in de openbare POC-gesprekken.<sup>137</sup> Na een kort overzicht van de huidige aanpak van de politie tegen discriminatie en etnisch profileren, zullen we genoemde mechanismen koppelen aan maatregelen om etnisch profileren tegen te gaan, op verschillende niveaus. Te weten: wetgeving, beleid, uitvoering, handhaving.

#### Huidige aanpak

Wat doet de politie om te voorkomen dat profileren overgaat in etnisch profileren, waar bestaat haar huidige aanpak uit en hoe sluit deze aan bij de door ons geïdentificeerde mechanismen die etnisch profileren veroorzaken en in stand houden?

“Voor racisme en discriminatie is geen plaats bij de politie: agenten staan ten dienste van de gehele samenleving en moeten oog hebben voor alle verschillende culturen en leefstijlen.”<sup>138</sup>

Naar aanleiding van het maatschappelijk debat over discriminatie en etnisch profileren, zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen in gang gezet om onder andere discriminatie en etnisch profileren door de politie tegen te gaan. Het zogeheten visiedocument ‘Politie voor iedereen’ (PvI) (de opvolger van het programma ‘De kracht van verschil’), dat de politie in 2020 heeft opgesteld, bevat de lijnen waarlangs de aanpak van discriminatie, inclusief het tegengaan van etnisch profileren, wordt uitgevoerd.<sup>139</sup> Specifiek staat in dit programma professionalisering centraal, in lijn met de waarden van de rechtsstaat, inclusief het discriminatieverbod. Het programma richt zich op onder meer teamontwikkeling, het bouwen en onderhouden van netwerken, het werven en behouden van diversiteit.<sup>140</sup>

De belangrijkste punten van de huidige politieaanpak m.b.t. het tegengaan van etnisch profileren zijn de volgende:<sup>141</sup>

- Professioneel controleren, het tegengaan van etnisch profileren met onder andere apps en training.
- Kennis van de eigen organisatie en mensen benutten.
- Vergroting van de etnische diversiteit van de instroom als onderdeel van de aanpak van de NP (met als doel minimaal 35 procent politieagenten met een niet-westerse migratieachtergrond in de politiekorpsen in de Randstad binnen vijf jaar).
- Doorstromen naar leidinggevende functies.

<sup>137</sup> Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, F; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H; zie ook NRC, 5/6 februari 2022.

<sup>138</sup> Voormalig minister van J&V Grapperhaus, 7 sept. 2021.

<sup>139</sup> Politie voor Iedereen 2020.

<sup>140</sup> Politie voor Iedereen 2020.

<sup>141</sup> 2021Z20938 Position Paper College voor de Rechten van de Mens t.b.v. rondetafelgesprek Etnisch profileren, 24 november 2021.

De politie heeft vanaf 2017 een aantal maatregelen genomen om die doelen te realiseren, waarvan de volgende (direct) betrekking hebben op etnisch profileren:

- Het handelingskader proactief controleren (versie 2017), waarin de professionele norm van objectief controleren wordt beschreven die de politie hanteert, als ook de wijze waarop zij met burgers wil omgaan (uitleg geven).
- In eenheden zijn ambassadeurs voor professioneel controleren aangesteld. Zij lopen daadwerkelijk mee met collega's op straat om direct kennis over te dragen in de praktijk.
- De proactieve controles worden uitgevoerd met gebruikmaking van de digitale toepassing Mobiel Effectief op Straat (MEOS-app). Deze gebruikt de politie in een training van agenten om objectiever te kunnen waarnemen. Met behulp van die speciale app kunnen agenten zien of iemand al vaker is gecontroleerd, waar en wanneer en wat dit heeft opgeleverd.
- De antidiscriminatiebepalingen van artikel 1 van de Grondwet en het Wetboek van Strafrecht maken deel uit van de opleiding van Politieacademie voor politiemedewerkers.
- Ook in de periodieke trainingen en toetsen, zoals onder meer in het lesprogramma van de Integrale Beroepsvaardigheidstraining, hebben de aanpak van discriminatie en de bewustwording over vooroordelen een plek.
- De versterking van vakmanschap door opleiding en training in de basisteams.

De politie geeft niet aan, althans niet expliciet, hoe de huidige aanpak en maatregelen aansluiten bij onderliggende mechanismen die etnisch profileren veroorzaken of in stand houden.

### Groslijst van maatregelen op het niveau van wetgeving, beleid en uitvoering

Uit de literatuur- en documentenanalyse en de interviews kwamen vijftien (typen) maatregelen naar voren (Tabel 2) die op het niveau van wetgeving, beleid en uitvoering toegepast kunnen worden om etnisch profileren door de politie tegen te gaan.<sup>142</sup>

Deze maatregelen zijn (direct) gericht op de belangrijkste mechanismen die wij hierboven hebben benoemd: *normstelling*, *leiderschap*, *professionalisering*, *vooroordelen* en *cultuur*.<sup>143</sup>

Op het niveau van wetgeving hebben we vijf maatregelen gericht op het mechanisme *normstelling* in kaart gebracht.<sup>144</sup> Drie daarvan hebben betrekking op verantwoord gebruik van algoritmen bij preventief profileren.<sup>145</sup> Op het niveau van beleid hebben we zeven maatregelen gericht op *professionalisering* en *leiderschap* geïnventariseerd.<sup>146</sup> Drie maatregelen op uitvoering-niveau sluiten aan bij mechanismen *vooroordelen* en *cultuur*.<sup>147</sup>

142 Landman & Sollie 2018, p. 225; Felten e.a. 2021; Kuppens en Ferwerda 2019, Ministerie van BZ, 2021; Loof 2020, Molina Espeleta e.a. 2021; Çelik 2018; Çankaya 2016.

143 Informanten P1-P10; PSZ4a; PSZ4b; PSZ4c; PSZ6a; PSZ6b.

144 Informant PSZ4a; PSZ4b; PSZ4c; P4; P5; PSZ6a; PSZ6b; P7.

145 PSZ4a, PSZ4c, PSZ6b.

146 Informant P1, P9a; P9b; P4; P5; P7; P8; P10.

147 Informant P1, P2, P7, P8.

**Tabel 2.** Geïncventariseerde maatregelen per mechanisme op ketenniveau

<b>Maatregelen op het niveau van wetgeving -&gt; normstelling</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politieoptreden brengen onder het bereik van de gelijkebehandelingswetgeving.</li> <li>• Verschuiving of omkering van de bewijslast naar 'vermoeden van etnisch profileren'.</li> <li>• Aanpassing van het functiehuis van de Nationale Politie (t.b.v. hogere inschaling van operationeel experts en leidinggevenden in het algemeen).</li> <li>• Verbod op gebruik van afkomst-gerelateerde proxy's in risicoprofielen.</li> <li>• Regulering van algoritmisch profileren door: mensenrechtentoets, (nationaal) algoritmenregister, onafhankelijke toezicht op het gebruik van algoritmen.</li> </ul>
<b>Maatregelen op het niveau van beleid -&gt; leiderschap en professionalisering</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsdoelen (institutionele frames) checken op onbedoelde prikkels tot etnisch profileren.</li> <li>• Doorontwikkeling van informatiegestuurd werken.</li> <li>• Evaluatie van preventieve controles.</li> <li>• Professionalisering van informeel leiderschap (operationeel experts).</li> <li>• Toezicht op uniform en consequent gebruik van het handelingskader.</li> <li>• Individuele accountability: verplichte uitlegbaarheid van preventieve controles.</li> <li>• Systeem-accountability: verplichte registratie en verantwoording afleggen van alle preventieve controles.</li> <li>• Professionaliteitsnormen en beroepsidentiteit (goede diender) koppelen aan discriminatieverbod (nudging).</li> <li>• Integer en rechtvaardig politiewerk koppelen aan brede norm van doelmatige overheid.</li> </ul>
<b>Maatregelen op het niveau van de uitvoering -&gt; vooroordelen en cultuur</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anti-bias trainingen.</li> <li>• Mentoring van beginnende agenten door ervaren collega's.</li> <li>• Hiërarchische supervisie en toezicht op het geëigende niveau.<sup>148</sup></li> </ul>

### **Analyse van kansrijke maatregelen tegen etnisch profileren**

Hieronder volgt een analyse van de meest kansrijke maatregelen tegen etnisch profileren die bovengenoemde mechanismen kunnen doorbreken, op basis van documenten- en literatuurstudie, interviews en beschikbare evaluaties. We maken onderscheid tussen beproefde en geëvalueerde maatregelen, beproefde en niet geëvalueerde maatregelen en kansrijke maar (nog) niet beproefde maatregelen.

148 Bovens en Zouridis 2002.

## Beproefde en geëvalueerde maatregelen

### *Handelingskader 2017*

De maatregel handelingskader proactief controleren sluit aan bij het mechanisme professionalisering en speelt op het niveau van zowel beleid als uitvoering.<sup>149</sup>

Het handelingskader proactief controleren kan de discretionaire ruimte die agenten (moeten) hebben in de uitvoering reguleren en ervoor zorgen dat er minder ruimte is voor vooroordelen, door te reflecteren op het eerste, intuïtieve oordeel. Het handelingskader proactief controleren heeft als uitgangpunten selecteren, uitleggen, bejegenen, reflecteren. Hierin wordt nadere duiding gegeven aan vier basisprincipes voor een goed uitgevoerde proactieve controle. Het gaat dan om 1) rechtmatig selecteren op basis van gedrag, feiten en omstandigheden (objectieve en redelijke gronden), 2) uitleggen van de reden van de controle aan burgers, 3) respectvol bejegenen van burgers en 4) reflecteren (met collega's) op werkwijze bij proactief controleren. Uit een eerste evaluatie komt naar voren dat de vrijblijvende implementatie ervan<sup>150</sup> – die samenhangt met een gebrek aan toezicht door de leidinggevende op het gebruik van het kader en zonder inkadering in het discriminatieverbod als expliciete normstelling – het consequent gebruik van het handelingskader in de weg staat.<sup>151</sup> Ondanks dat het kader inmiddels bij alle agenten bekend is gemaakt, zijn er signalen dat het kader in de praktijk niet algemeen wordt gebruikt. Niet alle agenten vinden een dergelijke regulering echter van toegevoegde waarde in vergelijking met hun eigen professionele intuïtie en werkervaring.<sup>152</sup> De omvang van dit 'stille verzet' van de werkvloer is niet duidelijk. Een andere reden is de rol van de leiding; als de leidinggevende zelf niet hecht aan het gebruik van het kader en er geen toezicht erop houdt, zijn agenten minder geneigd het kader te gebruiken.<sup>153</sup> Een vervolgevaluatie van het handelingskader is er bij ons weten nog niet.

### *Politie-app*

De politie-MEOS-app (*Mobiel Effectiever Op Straat*) sluit aan bij het mechanisme professionalisering en speelt op het niveau van zowel beleid als uitvoering.

De MEOS-app is sinds januari 2020 landelijk ingevoerd.<sup>154</sup> MEOS is een smartphone-applicatie waarmee een deel van het basispolitiewerk op straat afgehandeld kan worden, bijvoorbeeld het natrekken van kentekens en personen. Op de MEOS-app kunnen politieagenten door een kenteken of adres in te voeren, zien of het voertuig of adres dat ze willen controleren recent al vaker is gecontroleerd en met welk resultaat. Die informatie kan helpen bij de beslissing een voertuig of adres al dan niet nogmaals aan een controle te onderwerpen. Is dat het geval, dan kan de agent achteraf specifieke informatie over de reden en uitkomst daarvan invoeren.

149 'Handelingskader proactief controleren 2017', <https://politie.nl>.

150 Kuppens en Ferwerda 2019.

151 Molenaar, Kroes & Esman 2020; Molina Espeleta e.a. 2021; *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, H.

152 Molenaar, Kroes & Esman 2020.

153 Molenaar, Kroes & Esman 2020; informanten P4, P5, P8.

154 KRO-NCRV, 8 november 2019; zie ook Molenaar, Kroes e.a. 2020.

“Elke politieagent heeft in z’n telefoon toegang tot onze informatie. Daar kun je ook heel specifiek op zoeken. Op het moment dat je een bepaald kenteken ziet en iemand staande wil houden, ga je zoeken in ons databestand en zie je daarin hoe vaak zo iemand al staande is gehouden en wat daaruit is gekomen. Dat moet ook tot een trigger leiden, zodat je denkt: deze persoon is vorige week ook al staande gehouden. Dan moet je je gaan afvragen of er eigenlijk wel een reden is om dat nu weer te gaan doen, of dat je op dat moment toch onbewust aan het etnisch profileren bent, of dat dat althans zo ontvangen kan worden.”<sup>155</sup>

Met behulp van deze app kunnen agenten tijdens het proactief controleren informatie opvragen op grond van het kenteken over hoe vaak deze auto is staande gehouden en met welke uitkomst. Dit beoogt te voorkomen dat agenten eenzelfde automobilist meerdere keren (ten onrechte) staande houden.

“Dat een controle niets oplevert, is ontzettend nuttige informatie voor zowel burgers als voor de politie. Door goed te registreren, kan de politie mogelijk voorkomen dat burgers niet overbodig worden gestopt. Juist daarom moeten zij inzicht creëren in controles die niets opleveren.”<sup>156</sup>

Deze app heeft een registratiefunctie en kan eventueel (deels) een alternatief zijn voor de registratiefunctie van zogeheten stopformulieren (zie hoofdstuk 4.3 voor *good practices*). De politie-apps zijn geëvalueerd door de politieacademie,<sup>157</sup> vervolgonderzoek is aangekondigd door de politie.

### *Anti-biastrainingen*

Deze maatregel (training) sluit aan op het mechanisme vooroordelen en speelt op het niveau van de uitvoering.

Het blijkt uit onderzoek dat anti-biastrainingen voor agenten, die vooral zijn gericht op bewustwording, geen (of althans geen duurzaam) effect hebben op het gedrag van agenten.

“De effectiviteit van de training is moeilijk te meten en evaluatie ervan is gebaseerd op zelfrapportage.”<sup>158</sup>

Onderzoek wijst uit dat dergelijke anti-biastrainingen alleen effect kunnen hebben op gedrag als ze onderdeel zijn van een samenhangende, integrale aanpak tegen discriminatie.<sup>159</sup> De politie investeert jaarlijks veel in dergelijke trainingen; we weten niet in welke mate deze trainingen zijn geïntegreerd in een samenhangende aanpak.

155 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

156 informant P5.

157 Molenaar, Kroes & Esman 2020.

158 Informant P2. Zie ook Noor 2016.

159 Landman en Sollie 2018.



## Beproefde en niet-geëvalueerde maatregelen

### *Training met virtual reality-brillen*

Deze maatregel (training) sluit aan op het mechanisme professionalisering en speelt op het niveau van beleid en uitvoering. Training met virtual reality-brillen (VR-brillen) is een casuïstiek-gedreven training, gericht op versterking van vakmanschap door opleiding en training in de basisteams. Het politiekorps van Amsterdam experimenteert met VR-brillen om etnische profilering door agenten tegen te gaan. Via de bril zien agenten allerlei situaties waarmee ze in het echt geconfronteerd kunnen worden. De virtual reality-simulaties worden gebruikt om agenten te trainen in de toepassing van het handelingskader professioneel controleren in de praktijk, waarmee is aangegeven dat het gaat om een combinatie van maatregelen. Het doel van de VR-brillentraining is dat politiefunctionarissen in een veilige omgeving kunnen reflecteren op de politiepraktijk: hoe zou de deelnemer het (anders) hebben gedaan qua selectie, uitleg en bejegening? Het trainingsmateriaal (filmpjes) hiervoor is gemaakt met behulp van Amsterdamse jongeren. De politieleiding is enthousiast over de ervaringen met de VR-training tot nu toe.

Plaatsvervangend korpschef Huyzer: “Dus je zet zo’n bril op en komt daarmee virtueel in een situatie terecht. Dit is ook hoe wij collega’s trainen. In die situatie – dat is natuurlijk allemaal geregisseerd – lopen mensen. Je komt op een soort van stationsplein. Daar lopen allerlei mensen rond met gedragingen. We kunnen daarin dus monitoren waar collega’s op reageren. Dan ga je meteen het gesprek aan: wat maakte nu dat jij naar die of die persoon toeging en die persoon staande ging houden? Op dat moment ga je ook actief aan collega’s vragen om uit te leggen waarom ze dat deden. Vroeger zeiden collega’s vaak: het is een buikgevoel. Dat was een soort van uiting van hun professionele houding. Dan zeiden ze: ik weet het uit ervaring. Maar het gaat erom dat je die ervaring, dat buikgevoel, moet kunnen verantwoorden en transparant moet kunnen maken, zodat het ook begrepen gaat worden. Daar trainen we ze ook op.”<sup>160</sup>

### *Diversiteitsinterventies*

Deze maatregel sluit aan op het mechanisme normstelling en speelt op het niveau van wetgeving en beleid. Een van de maatregelen die de politie noemt in verband met tegengaan van etnisch profileren, is een grotere instroom van agenten met een migratieachtergrond, met als doel een etnisch diverse personeelsbestand dat beter is uitgerust voor politiewerk in de huidige etnisch diverse samenleving.<sup>161</sup> Er is geen bewijs voor dat een meer divers samengesteld team op zichzelf leidt tot vermindering van etnisch profileren.<sup>162</sup> Sterker nog, er zijn indicaties dat alle agenten de stereotiepe beelden en de werkwijze van collega’s overnemen in het proces van socialisering en inlijving in de politiecultuur (zie boven; zie ook 5.2. Discriminatie binnen de politie).

<sup>160</sup> Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

<sup>161</sup> Politie voor Iedereen 2020; NRC, 1 april 2021.

<sup>162</sup> Landman & Sollie 2018.

### *Bodycams*

Deze maatregel sluit aan op het mechanisme professionalisering en speelt op het niveau van beleid en uitvoering. Ook de effectiviteit van *bodycams* (lichaamscamera's) voor het tegengaan van etnisch profileren is niet vastgesteld in (internationaal) empirisch onderzoek.<sup>163</sup> Het onderzoek laat zien dat 80 procent van de agenten positief was over het gebruik van de *bodycams* in een pilot, onder meer in verband met de-escalerende werking ervan.<sup>164</sup> Hoewel deze niet specifiek gericht zijn op het tegengaan van etnisch profileren, kunnen ze daar een nuttig instrument voor zijn. Wanneer het gedrag van agenten met *bodycams* wordt geregistreerd en transparant gemaakt, kunnen de beelden worden gebruikt voor het doel van meer transparantie en verantwoording afleggen, en ook voor de monitoring van etnisch profileren.

### *Politieambassadeurs-aanpak*

Deze maatregel sluit aan op het mechanisme professionalisering en speelt op het niveau van beleid en uitvoering. De zogeheten politieambassadeurs-aanpak is gericht op het vergroten van het vakmanschap van politieoptreden. Het is de opvolger van selectietrainingen Search Detect React. De ambassadeursaanpak bestaat eruit dat medewerkers informeel meelopen met collega's om direct hun kennis over professioneel proactief controleren in de praktijk over te dragen. Dit ambassadeurschap is niet aan een rang gebonden, er zijn zowel agenten als politiecommissarissen die ambassadeur zijn. De ambassadeurs zijn ook nuttig om de diverse beleidsmaatregelen uit te rollen naar de teams.<sup>165</sup>

### **Kansrijke en niet beproefde maatregelen**

#### *Professionalisering van informeel leiderschap*

Deze maatregel sluit aan op het mechanisme leiderschap en speelt op het niveau van wetgeving en beleid. De beoogde professionalisering heeft betrekking op de twee aspecten. Het eerste betreft het omzetten van informele rol en bevoegdheden van de operationeel expert in een formele leidinggevende rol met bijpassende bevoegdheden (de laag onder de teamchef). Wij hebben geconstateerd dat in zeer brede kringen consensus is over de wenselijkheid en noodzaak hiervan, zowel door de politieorganisatie als door externen.<sup>166</sup>

“Als je kijkt naar hoe operationeel leidinggevenden in het functiegebouw van de politie een plek krijgen, dan zie je dat ze dan nog niet zijn benoemd als leidinggevenden. Dat maakt dus dat leidinggevenden op dat niveau, in mijn ogen, niet voldoende worden toegerust met leiderschapsvaardigheden die hen in staat stellen om te gaan met die complexiteit.”<sup>167</sup>

163 Landman en Sollie 2018; *Onrechtmatige profilering nu en in de toekomst voorkomen: een gids* 2018.

164 Holaind, Slot en De Wilde 2020.

165 Landman en Sollie 2018; De Vries en Ufkes 2016. Informanten P1, P4, P5, P8, P10.

166 Zie rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022.

167 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H.

Volgens woordvoerders van de politie zouden de operationele experts formeel leiderschap binnen de basisteams moeten krijgen.<sup>168</sup> De formalisering van de positie van operationeel experts tot ‘volwaardig’ leidinggevende vergt aanpassing van het huidige functiehuis van de Nationale Politie. Het tweede aspect heeft betrekking op het inhoudelijk beter toerusten van de operationeel expert op de taak van leidinggevende (professionalisering). Wat betreft de inhoudelijke invulling van de rol van operationeel experts; er zijn opleidingstrajecten en coaching beschikbaar.

“Operationeel experts passen ook heel goed bij (het visiedocument) ‘Politie voor iedereen’. Ze krijgen ook een plaats binnen de politiemangementteams.”<sup>169</sup>

### *Regulering van algoritmische controles*

Regulering van algoritmische controles sluit aan bij het mechanisme van normstelling en speelt op het niveau van wetgeving en beleid. Er is hier sprake van een reeks van uitlopende maatregelen die het transparant, controleerbaar, verantwoord en rechtmatig gebruik van algoritmen moeten waarborgen.<sup>170</sup> Volgens verschillende experts op het gebied van ICT en recht zijn de volgende maatregelen nodig om algoritmisch etnisch profileren tegen te gaan:

- Een verbod van risicoprofileren op de grond nationaliteit. Dit houdt in dat er “een ruimere uitleg van de juridische grond ‘ras’ nodig is die ook het verband met nationaliteit omvat”.<sup>171</sup> Nationaliteit is volgens verschillende experts een diepgaand geracialiseerd begrip en figureert in praktijk als een proxy voor etniciteit.<sup>172</sup>
- Verplichte mensenrechtentoets en doorlopend toezicht op ontwikkelingen en toepassingen van risicoprofielen.
- Oprichten van een nationaal algoritmenregister.
- Verplicht verwijderen van vervuilde data (kan voorkómen dat risicosignaleringsystemen burgers onterecht als verdacht zien).
- Investeren in de professionalisering van algoritmisch controleren door vergroting van technische kennis van algoritmen en mensenrechten en discriminatiewetgeving.

### **Good practices tegen etnisch profileren in het buitenland**

Op basis van internationaal vergelijkend (evaluatie)onderzoek presenteren we hieronder drie good practices die aantoonbaar blijken te werken tegen etnisch profileren: <sup>173</sup> stopformulieren, training in ‘procedurele rechtvaardigheid’ en ‘gebiedsgebonden politie’.

168 Informant P9a; P9b.

169 Informant P5.

170 Informanten PSZ4a, PSZ4b, PSZ4c, PSZ6a, PSZ6b.

171 Informant P3.

172 Informanten PSZ4a, P3.

173 Landman en Sollie 2018; Van Hall, e.a. 2021.

### Stopformulieren

Op de zogeheten stopformulieren die agenten kunnen gebruiken bij het proactief controleren, registreren zij wie en waarom iemand staande wordt gehouden voor controle en met welk resultaat. Het invullen van dergelijke stopformulieren was geïmplementeerd in het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Bulgarije en ook op sommige plekken in de Verenigde Staten.<sup>174</sup> In Nederland is lokaal geëxperimenteerd met stopformulieren, zoals bij de politie van Tilburg, maar die experimenten hebben niet geleid tot standaard gebruik door de Nederlandse politie (in 2016).<sup>175</sup> De focus van stopformulieren ligt op uitlegbaarheid en bejegening; er zijn verschillende functies die samen hun effectiviteit bepalen:<sup>176</sup>

- Reflectie: de dienstdoende politieagent wordt zich meer bewust van de redenen die de staandehouding rechtvaardigen en gaat meer weloverwogen te werk. Zij kunnen de reden van staandehouding ook beter uitleggen aan de desbetreffende burgers.
- Monitoring: stopformulieren maken het mogelijk de aard en de omvang van staandehoudingen te registreren en te analyseren. Registratie van staandehoudingen wordt over het algemeen als de beste mogelijkheid beschouwd om inzicht te verwerven in de proportionaliteit en de effectiviteit van proactief politietoedoen. Een noodzakelijke voorwaarde voor de monitoringsfunctie is wel dat de formulieren daadwerkelijk worden ingevuld, en ook correct en eenduidig.
- Beleid en management: ingevulde stopformulieren bieden leidinggevend in de politieorganisatie een handvat om de praktijk van de staandehouding te beoordelen en zo nodig te interveniëren, zowel op individueel als op organisatieniveau. Leidinggevend kunnen aan de hand hiervan het informatiegestuurd werken verbeteren en bijsturen (na terugkoppeling van verzamelde gegevens).
- Rechtspositie burgers: het stopformulier kan de rechtspositie van de burger die wordt staande gehouden verduidelijken en versterken. De burger ontvangt informatie over de reden van de staandehouding en krijgt uitgelegd op welke wijze waarop een klacht kan worden ingediend. Uit de Spaanse ervaringen blijkt dat een georganiseerde dialoog tussen politie en etnische minderheden een effectieve manier is om de praktijk van staandehoudingen te verbeteren. Van de op het formulier vermelde mogelijkheid om een klacht in te dienen, wordt betrekkelijk weinig gebruik gemaakt.
- Verantwoording afleggen. De registratie van alle staandehoudingen kan openheid en accountability van individuele agenten bevorderen (individuele accountability). Volgens deskundigen kan het werken met stopformulieren ervoor zorgen dat richtlijnen en normen (zoals beschreven in het handelingskader) beter opgevolgd worden.<sup>177</sup> Maar stopformulieren zijn ook een hulpmiddel om de politieorganisatie verantwoording te laten afleggen richting publiek (parlement) – “ensuring that profiling is within the law” (institutionele accountability).<sup>178</sup>

174 Landman en Sollie 2018 p. 36.

175 Mutsaers, 2015; Molenaar, Kroes & Esman 2020.

176 Onrechtmatige profilering nu en in de toekomst voorkomen: een gids 2018

177 Felten, e.a. 2021.

178 Onrechtmatige profilering nu en in de toekomst voorkomen: een gids 2018, p. 79.

### *Effectiviteit van stopformulieren*

Uit internationaal vergelijkende literatuurstudies naar de effectiviteit van stopformulieren als maatregel tegen etnisch profileren in onder meer Engeland, Wales en Spanje komt naar voren dat stopformulieren kunnen worden beschouwd als de meest aantoonbaar effectieve maatregel.<sup>179</sup> Er zijn echter geen aanwijzingen dat stopformulieren effectief zijn tegen etnisch profileren per se. Dat wil zeggen dat er geen causale relatie wordt gevonden tussen gebruik van stopformulieren en gedragsverandering van politieagenten. Wel bewezen is dat wanneer agenten positief stonden tegenover de registratie van proactief optreden, het stopformulier de reflexieve besluitvorming bleek te kunnen bevorderen.<sup>180</sup>

### *Bruikbaarheid van stopformulieren voor de Nederlandse politie*

De vraag is of stopformulieren onder bepaalde voorwaarden ook in Nederland succesvol ingezet kunnen worden om reflectie van agenten te bevorderen. Anders dan in Nederland heeft de wetgever in Spanje en het Verenigd Koninkrijk een uitdrukkelijk verbod op het disproportioneel staande houden van minderheden in de wet opgenomen. Dit bevordert kennelijk de effectiviteit van stopformulieren in deze landen. In Nederland daarentegen is de bevoegdheid tot staande houden en fouilleren geregeld in het kader van bijzondere wetgeving (waaronder de Wet wapens en munitie en de Opiumwet), los van antidiscriminatiewetgeving.

In 2016 is door GroenLinks een motie ingediend om een pilot met stopformulieren uit te voeren. De motie is niet uitgevoerd. Toenmalig minister van Veiligheid en Justitie (V&J) Van der Steur wees het invoeren van stopformulieren af, vanwege het gebrek aan draagvlak bij de Nederlandse politie en ook vanwege het gebrek aan bewezen effectiviteit voor het tegengaan van etnisch profileren dat naar voren kwam uit onderzoek.<sup>181</sup> In een brief aan de Tweede Kamer van 2016 licht de minister toe dat hij (voorlopig) de voorkeur geeft aan een aantal andere (“aanvullende”) maatregelen om etnisch profileren tegen te gaan die beter aansluiten bij de uitoefening van de politietoek en die hetzelfde doel beogen als het stopformulier, te weten: reflectie op het politioptreden, monitoring, beleid en een verder verbeterde rechtspositie van burgers.<sup>182</sup> Andere argumenten tegen stopformulieren zijn administratieve lasten (bureaucratie)<sup>183</sup> en een argument dat een door ons geïnterviewde politiemedewerker geeft: “Stopformulieren creëren een ‘bureaucratische werkelijkheid’”. Ook de politieleiding voorspelt dat stopformulieren in de praktijk niet zullen werken; een informant noemt ze een belediging voor agenten die kunnen leiden tot een laat-maar-gaan-effect, omdat agenten “geen risico’s willen lopen” om beschuldigd te worden van etnisch profileren.<sup>184</sup>

Kortom, los van enig aantoonbaar effect van stopformulieren op de reflectie van en bejegening door agenten met betrekking tot het staande houden van burgers voor controle, is het gebrek aan draagvlak bij de Nederlandse politieagenten een factor om rekening mee te houden (zie 4.5.).<sup>185</sup>

179 Landman en Sollie 2018, p. 86.

180 Landman en Sollie 2018.

181 Woestenburg, e.a. 2016; *Fair and Effective Police Stops* 2016; Shiner & Thornbury 2019; *Toolkit for the analysis of police identifications. A practical guide to the analysis of police stop data 2020*

182 *Kamerstukken II 2016/17*, 30 950, nr. 105.

183 Molenaar, Kroes & Esman 2020, p. 7.

184 Informant P9b.

185 Moolenaar en Kroes e.a. 2020; Landman en Kleijer-Kool 2016; informant P2.

### *Training procedurele rechtvaardigheid*

Een tweede good practice betreft een benadering en training in zogeheten procedurele rechtvaardigheid. Hiermee zijn goede ervaringen opgedaan in vooral de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. De training is gericht op de bejegening bij proactieve controles en heeft als doel de verbetering van de relatie tussen de politie en burgers. De methode van procedurele rechtvaardigheid kent vier aspecten: het eerste is *een stem geven*: als politieagenten burgers hun verhaal laten doen en hen neutraal, respectvol en betrouwbaar bejegenen, dan leidt dit bij burgers tot een gevoel van rechtvaardigheid over de wijze waarop zij door de politie worden behandeld. Het tweede aspect gaat over *neutraliteit*: burgers vinden het belangrijk dat politieagenten beslissingen nemen op basis van feiten, niet op basis van persoonlijke meningen en vooroordelen. Het derde aspect heeft betrekking op *respect*: burgers zijn gevoelig voor signalen dat politieagenten hen met waardigheid en respect behandelen. Het vierde aspect gaat over *betrouwbaarheid*: burgers reageren positief wanneer zij de indruk krijgen dat politieagenten goede intenties hebben en met hen begaan zijn en zich inspannen. Als een burger de politie als vertrouwenwekkend en legitiem beschouwt, dan is hij/zij meer bereid om mee en samen te werken met de politie en de wet te gehoorzamen.<sup>186</sup>

### *Effectiviteit van ‘procedurele rechtvaardigheid’*

Uit de evaluatiestudie komt naar voren dat de trainingen in procedurele rechtvaardigheid een relatief duurzaam effect hebben op zowel de houding als het optreden van politieagenten: de politieagenten kenden meer waarde toe aan de kwaliteit van dienstverlening, empathie richting burgers, rechtvaardige besluitvorming en procedurele rechtvaardigheid in algemene zin.<sup>187</sup> Er is geen bewijs dat training in procedurele rechtvaardigheid direct effect heeft op etnisch profileren, maar het is aannemelijk dat er een preventief effect van uitgaat. Dit heeft betrekking op de positieve ervaringen van burgers met de bejegening door en houding van agenten die hen controleren; het kan bovendien een de-escalerend effect hebben op de interactie tussen politie en burger.<sup>188</sup>

### *Bruikbaarheid van procedurele rechtvaardigheidstraining voor de Nederlandse politie*

De benadering van procedurele rechtvaardigheid voor Nederlandse politie is een potentieel kansrijke aanpak.<sup>189</sup> In de negatieve ervaringen met profilerende agenten die burgers rapporteerden aan de Nationale Ombudsman, staat de interactie met de agent centraal: diens betrouwbaarheid, intenties, en bejegening van de burger wekken de schijn van discriminatie (zie 4.1 voor probleemomschrijving). Zo bezien lijkt een training van agenten die is gebaseerd op de benadering van procedurele rechtvaardigheid, bij te kunnen dragen aan het wegnemen van ervaren onrechtvaardige, discriminerende en respectloze bejegening. Deze bejegening heeft tot gevolg dat burgers proactieve controle ervaren als ‘etnisch profileren’ en kan een escalierend effect hebben.<sup>190</sup> Dat staandehoudingen van burgers met een migratieachtergrond altijd zullen blijven voorkomen, ook als deze helemaal volgens het boekje *at random* verlopen, lijkt de meerwaarde van de procedurele rechtvaardigheidsbenadering alleen maar te vergroten.

186 Landman en Sollie 2018, p. 60-62.

187 Landman & Kleijer-Kool 2016.

188 Bezemer en Leerkes 2021.

189 Informant P8; Van Hall, e.a. 2021; zie ook Molina Espeleta e.a. 2021.

190 Zie Bezemer en Leerkes 2021.

### *'Gebiedsgebonden politie'*

Een derde good practice staat bekend als gebiedsgebonden politie en is gericht op preventie op wijkniveau, zodat problemen opgelost kunnen worden voordat ze escaleren.<sup>191</sup> De focus ligt op procedurele rechtvaardigheid en de samenwerking met burgers in “het identificeren en adresseren van criminaliteit en andere vormen van wanorde”. De bedoeling is dat burgers zich hierdoor meer gehoord voelen en deelgenoot worden van het proces dat veiligheid en orde-handhaving realiseert, in plaats van dat ze enkel het object zijn van controles en handhaving. Positieve ervaringen hiermee zijn opgedaan in de Verenigde Staten, Australië en Groot-Brittannië.<sup>192</sup>

Het onderzoek naar gebiedsgebonden politiewerk door onderzoekers van de Radboud Universiteit is verricht in basisteams.<sup>193</sup> Het gaat met name over de betekenis die gebiedsgebonden politiewerk kan hebben in etnisch divers samengestelde wijken. In deze benadering staat het belang van het leggen van verbinding met bewoners en bewonersgroepen voorop in de basisteams. Agenten moeten veel in hun wijk zijn, contacten hebben en goed geïnformeerd zijn over wat er in de wijk speelt. De onderzoekers noemen dit voor deze wijken een grote opgave, vanwege “de geslotenheid van gemeenschappen, het institutioneel wantrouwen onder veel bewoners, de soms geringe oriëntatie op de wijk, het gebrek aan sociale samenhang, maar ook het belang van sommigen om ‘onder de radar’ te blijven”.

### *Effectiviteit van 'gebiedsgebonden politie'*

'Gebiedsgebonden politie' blijkt effectief voor het bereiken van de beoogde doelen: vertrouwen in de politie en tevredenheid van burgers over de bejegening door de politie. Uit nationaal en internationaal onderzoek is gebleken dat gebiedsgebonden politie bijdraagt aan vertrouwen in de politie met name onder burgers met een migratieachtergrond en/of met een zwakkere sociaaleconomische positie.<sup>194</sup> Wat gebiedsgebonden politie zeer relevant en bruikbaar maakt voor de Nederlandse politie is dat de negatieve bejegening door de agent een prominente rol speelt in het gevoel van burgers dat zij worden gediscrimineerd door agenten die hen controleren, en die bejegening een eigen dynamiek kent die escalatie in de hand werkt.<sup>195</sup>

### *Bruikbaarheid van gebiedsgebonden politie voor de Nederlandse politie*

De gebiedsgebonden (wijk)politie wordt gezien als een potentieel succesvolle preventieve strategie voor de Nederlandse politie. Er zijn wel enkele praktische obstakels die succesvolle implementatie van deze maatregel in de weg kunnen staan.

“Deze benadering vereist een aanpassing in de hiërarchie van de politie, waar de sturende kracht voor het bepalen van doelstellingen en prioriteiten wordt gedelegeerd naar politie-agenten die in contact staan met de gemeenschap.” (..) “De gebiedsgebonden politie vereist dus decentralisatie van beslissingskracht in plaats van de toenemende centralisatie die we de afgelopen jaren in de Nederlandse politie hebben gezien.”<sup>196</sup>

191 Bezemer en Leerkes 2021; Terpstra, Salet e.a. 2021.

192 Gill 2014.

193 Terpstra e.a. 2021.

194 Bezemer en Leerkes 2021.

195 Molina Espeleta 2021; Bezemer en Leerkes 2021.

196 Bezemer en Leerkes 2021, p. 79.

Wat wij en ook anderen constateren, is dat een gebiedsgebonden politie waarvan de focus ligt op het inzetten van agenten in de wijken, momenteel op capaciteitsproblemen stuit. Er zijn signalen dat wijkagenten op dit moment hun taken niet meer goed kunnen vervullen, doordat zij nodig zijn voor de uitvoering van andere politietaken (bijvoorbeeld ordehandhaving bij landelijke demonstraties of bij evenementen). Er is ook een andere reden dat de wijkfunctie van de politie momenteel onder druk staat: het gebrek aan etnische diversiteit van de politie.

“De wijkagent is zo’n beetje cultureel erfgoed en kan overal alleen de straat in. Dat komt in sommige wijken onder druk te staan.”<sup>197</sup>

## 4.4 Rol wetgever bij maatregelen tegen etnisch profileren

Aanknopingspunten voor de wetgever inzake (haalbare) maatregelen tegen etnisch profileren (fysiek en algoritmisch).

Op wetgevingsniveau:

- Discriminatieverbod/gelijkebehandelingsnorm expliciet benoemen in Politiewet 2013.
- Expliciet verbod op het gebruik van nationaliteit in preventieve controles (proxy voor etniciteit).
- Omkering van de bewijslast bij vermoeden van etnisch profileren door burgers, door politie en KMar (in lijn met de verschuiving van de bewijslast bij het College voor de Rechten van de Mens).
- Mensenrechtelijke toetsing van wetgeving met betrekking tot preventieve politiecontroles op te voorziene discriminatierisico's (ex ante, eventueel uitbesteden aan een onafhankelijk expert).
- ‘Politie legt periodiek verantwoording af aan het parlement over de (algoritmische) preventieve controles en dat deze zich binnen de wettelijke kaders afspelen (systeem accountability en transparantie).
- Passende en uniforme sancties verbinden aan normovertreding bij proactieve controles.
- Benoeming van operationele experts als formele leidinggevende (rang onder teamchefs).

Op niveau van beleid:

- Beginselen van de procedurele rechtvaardigheidsbenadering inbedden in preventieve controle- en opsporingsbevoegdheden en integreren in bestaande trainingen en instrumenten.
- Mensenrechtentoets van (ad hoc) beleidsprioritering met betrekking tot misdaadpreventie en bestrijding door verantwoordelijke ministeries.
- Toezien op voorbeeldfunctie van bij uitstek de politie voor wat betreft naleving van het grondrechtelijk discriminatieverbod.
- Verplichte registratie van alle preventieve controles (inclusief degene die niets hebben opgeleverd) en periodieke evaluatie van de effectiviteit daarvan.

<sup>197</sup> Haenen, NRC 2021.



- Verplichte periodieke evaluatie van beproefde maatregelen tegen etnisch profileren in hun onderlinge samenhang volgens wetenschappelijke standaarden.
- Bevorderen van de professionele beroepsidentiteit van ‘goede diender’ en ‘goed politiewerk’ in directe samenhang met de betekenis van het non-discriminatiebeginsel voor het politiewerk, in zowel de politieopleiding als de praktijk.

## 4.5 Deelconclusie etnisch profileren

De beschrijving van etnisch profileren vanuit zowel burger- als politieperspectief laat zien dat dit discriminatieprobleem zich vooral manifesteert in de uitvoeringspraktijk. Het doet zich voor in het directe, fysieke contact dat burgers hebben met controlerend agenten. Daarbij laat de professionele werkwijze van agenten ruimte om te profileren op kenmerken die direct (huidskleur), of indirect (nationaliteit, religie) kunnen leiden tot etnisch profileren. De rechtstreekse aansturing van de politie door de wetgever stuit hier op de relatief grote discretionaire ruimte die politieambtenaren hebben in de uitvoeringspraktijk. Deze wordt vooralsnog onvoldoende gereguleerd door protocollen en toezicht door leidinggevenden op consequente toetsing daaraan. Dit geldt voor zowel fysiek proactief controleren (staande houden voor controle van persoon en/of voertuig en eventueel fouilleren) als voor algoritmische controles (*predictive policing*), zij het laatste in mindere mate.

Dat het probleem zich in de uitvoering manifesteert, betekent echter niet dat de oorzaak alleen bij uitvoerend politieambtenaren ligt, noch dat maatregelen zich exclusief op hen moeten richten. Agenten handelen in een organisatorische en politieke context (institutioneel frame) waar overheidsdoelen als veiligheid en preventie prioriteit hebben en efficiënt profileren loont. Hiervan kan een prikkel tot etnisch profileren uitgaan. Daarnaast handelen agenten ook in de context van een bepaalde organisatiecultuur, met een specifieke groepsdynamiek, gewoontes en gebruiken. Die context betekent dat maatregelen tegen (ervaren) etnisch profileren het niveau van de uitvoering overstijgen.

Uit ons onderzoek zijn vijf cruciale onderliggende mechanismen naar voren gekomen die etnisch profileren in stand houden: (gebrek aan) *normstelling*, *leiderschap*, *professionalisering*, *vooroordelen* en *politiecultuur*. Deze mechanismen liggen ten grondslag aan de geselecteerde kansrijke maatregelen die worden ingezet of kunnen worden ingezet om etnisch profileren tegen te gaan. Met het oog op de rol die de wetgever hierbij zou kunnen spelen, hebben wij onderscheid gemaakt tussen maatregelen op het niveau van wetgeving, beleid en uitvoering.

*Normstelling* komt naar voren als belangrijkste mechanisme en aantoonbaar effectieve maatregel tegen etnisch profileren. Deze kan worden ondersteund door wetgeving.<sup>198</sup> Duidelijke normstelling bevordert naleving van het discriminatieverbod in de praktijk van politiewerk. De wetgever kan erop toezien dat het duidelijk is “waartoe de norm strekt en hoe deze in een concreet geval wordt toegepast en gehandhaafd”.<sup>199</sup>

198 Felten e.a. 2021a, 2021b.

199 ‘Doelregelgeving; abstracte normstelling (Jaarverslag)’, <https://jaarverslag.raadvanstate.nl>.

Vooral preventief politieoptreden moet voldoen aan door de wet te concretiseren principes van transparantie, uitlegbaarheid en controleerbaarheid, ten behoeve van publieke verantwoording afleggen en rechtsbescherming.<sup>200</sup> Verschillende experts en mensenrechtelijke organisatie pleiten voor het mogelijk maken van mensenrechtelijke toetsing van politieoptreden door een onafhankelijk toezichthouder (bijvoorbeeld toetsingskader dat is ontwikkeld door het College voor de Rechten de Mens).<sup>201</sup> Daarnaast is (betere) regulering nodig op het gebied van preventieve controles waar algoritmen worden toegepast. Op dit terrein gaat het niet om verheldering en praktische toepassing van bestaande normen, maar om normontwikkeling. Toekomstige wetgeving van de Europese Commissie over geautomatiseerde verwerking van data biedt voor Nederland de brede reikwijdte.<sup>202</sup>

Uit ons onderzoek blijkt dat bovengenoemde normatieve verheldering en vertaling van het (abstracte) discriminatieverbod essentieel is voor de effectieve toepassing van kansrijke maatregelen op het niveau van beleid en uitvoering. Op het niveau van beleid gaat het om maatregelen die zijn gericht op professionalisering en leiderschap; op het niveau van de uitvoering gaat het om maatregelen die zijn gericht op vermindering van vooroordelen en het mitigeren van de ‘stoere’ politiecultuur. Experts vragen aandacht voor de verschillende niveaus in verband met de effectiviteit van maatregelen. Zo is de vraag wat de effectiviteit is van losse trainingen aan politieagenten op het niveau van de uitvoering, en wanneer training wordt voorgesteld als een simpele manier om gedrag te beïnvloeden, terwijl het gedrag van politieagenten is ingebed in organisatorische en institutionele structuren (wetgeving, beleid, prestatie-indicatoren, informatiestromen, enzovoort). Als de genomen maatregelen geen rekening houden met dergelijke structuren en deze ongemoeid laten, kunnen we niet verwachten dat maatregelen effectief zijn.

“Onderdeel van de organisatiecultuur is dat agenten na controles op straat of na interactie met burgers de gelegenheid krijgen om even stoom af te blazen. Dat stoom afblazen kan gepaard gaan met racistische uitingen over en benamingen voor burgers met wie ze een bepaalde interactie hebben gehad. Daarnaast heerst er een cultuur van grapjes maken. Onder de noemer van “grapjes maken” worden er veel opmerkingen geplaatst en vinden er ook bepaalde gedragingen plaats die echt grensoverschrijdend zijn en die eigenlijk ook in strijd zijn met de beroepscode, want die is er gewoon. Als je kijkt naar het beleid van de politie en als je de beroepscode erop naslaat, zie je dat daarin best goed geregeld is wat binnen de organisatie de gewenste norm voor omgangsvormen is. Alleen, op de een of andere manier is men door gebrek aan leiderschap onvoldoende in staat om ervoor zorg te dragen dat iedereen zich echt houdt aan de beroepscode en dat er ingegrepen wordt wanneer die overschreden wordt.”<sup>203</sup>

200 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, F; Informanten PSZ4a; PSZ6a; P3.

201 College voor de Rechten van de Mens 2021.

202 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, F; Informant PSZ6b.

203 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H.

Samenhang tussen mechanismen die etnisch profileren in stand houden en maatregelen die (in onderlinge samenhang) deze mechanismen op de verschillende niveaus zouden kunnen doorbreken, vereisen een integrale veranderingsaanpak waarin de verschillende maatregelen een plek hebben en worden geïmplementeerd. Experts benadrukken dat niet alleen de combinatie van maatregelen maar ook “de combinatie van wetgeving, registratie en toezicht door leidinggevendenden ervoor zorgt dat politieagenten alerter worden op de rechtvaardiging van proactief politieoptreden”.<sup>204</sup>

Een ander aspect van een samenhangende aanpak is dat het implementeren van maatregelen tegen etnisch profileren niet alleen een praktische, maar ook een emotionele opgave is (weerstand, defensiemechanismen). Aansturing van een hiërarchisch georganiseerde en centraal aangestuurde organisatie zoals de politie – op het niveau van regelgeving en beleid – lijkt niet mogelijk zonder het creëren van draagvlak op de werkvloer. Deskundigen en betrokken menen dat maatregelen die tegen de werkvloer ingaan, zijn gedoemd te falen,<sup>205</sup> net als aansturing en toezicht door leidinggevendenden die ver van de werkvloer afstaan.<sup>206</sup> Politieonderzoekers constateren: “Operationele agenten vinden dat de politieorganisatie te veel naar boven is georiënteerd. Leidinggevendenden zouden meer naar beneden moeten kijken om te zien wat er op straat speelt”.<sup>207</sup> (Zie ook eindrapport voor de noodzaak van subtiele aansporing via *nudging* en dergelijke.)

---

204 Heaton 2010, gecit. in Landman en Sollie 2018, p. 72.

205 Informant P2; Moolenaar en Kroes 2020, pp. 32 ev.

206 Moolenaar en Kroes 2020, p. 32 ev.; Bovens en Zouridis 2002; Van Hulst, Van den Brink e.a. 2016, p. 41.

207 Van Hulst, Van den Brink e.a. 2016, p. 41.

## 5. Discriminatie binnen de werkomgeving van de politie

### 5.1 Beschrijving en duiding van discriminatie op de politiewerkvloer

Discriminatie binnen de werkomgeving van de politie is beter gedocumenteerd dan discriminatie die voortvloeit uit etnisch profileren. Signalen over discriminatie, racistische uitlatingen op besloten politie-WhatsApp-groepen, grensoverschrijdend gedrag en een sociaal onveilige werkomgeving bij de politie, zijn afkomstig uit vele, uiteenlopende bronnen, waaronder de politieorganisatie en de Inspectie Justitie en Veiligheid.<sup>208</sup> Zo verscheen zeer recent een (openbaar) medewerkersonderzoek van de politie over onder meer discriminatie op de werkvloer<sup>209</sup> en concludeerde Letty Demmers, ombudsfunctionaris van de politie, naar aanleiding van de vele discriminatieklachten van medewerkers (die in een korte periode binnenkwamen op een intern politiemeldpunt) dat discriminatie regelmatig voorkomt binnen de politie.<sup>210</sup> Ook uit interne VIK-onderzoeken komt discriminatie en uitsluiting binnen de politie naar voren.<sup>211</sup> Daarnaast rapporteerden vele nieuwsberichten in de media over discriminerend en ander grensoverschrijdend gedrag binnen de politie, vaak naar aanleiding van strafrechtelijke vervolging van politimedewerkers<sup>212</sup> of recent verschenen onderzoeksrapporten.<sup>213</sup>

Uit verschillende onderzoeken en interviews is naar voren gekomen dat de organisatiecultuur van de politie een rol speelt bij (ervaren) discriminatie en uitsluiting binnen verschillende onderdelen van de politie.<sup>214</sup> Casestudies naar discriminatie binnen de Landelijke Eenheid Politie en de basisteams van de Eenheid Noord-Limburg tonen een nauwe relatie tussen de politiecultuur enerzijds en discriminerend gedrag en andere ongewenste omgangsvormen anderzijds.<sup>215</sup> Ook kwamen signalen naar voren over grensoverschrijdend en discriminerend gedrag bij de politieacademie en de HR-afdeling van de politie.<sup>216</sup> In 2017 verscheen een zwartboek discriminatie in de media met een gedetailleerd overzicht van discriminerende en racistische incidenten bij de Nederlandse politie en alle gevolgen van dien op betrokkenen (medewerkers en/of klokkenluiders).<sup>217</sup>

208 Zie o.m. drie onderzoeksrapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar de Landelijke Eenheid van de politie, waarvan het laatste dateert van 2022.

209 Medewerkersmonitor 2020-2021. *Rapportage naar functiegroepen* 2021.

210 Haenen, NRC 2021

211 Informant P7.

212 Zie o.m. Haenen, NRC 2022; Haenen, NRC 2020; Haenen, NRC 2021

213 *Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie* 2020; Van Duijneveldt 2021.

214 Van Koetsveld en Hartmans e.a. 2016; *Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie* 2020; Van Duijneveldt 2021.

215 *Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie* 2020; *Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid* 2022; Van Duijneveldt 2021.

216 Haenen, NRC 2022

217 Niemantsverdriet, NRC 2021; Informanten P11 en P12.

Ook bij interne discriminatie gaat het veelal over discriminatie-ervaringen die medewerkers zelf meemaken en/of waarvan zij getuige zijn, maar soms betreft het ook feitelijke, bewezen discriminatie. Dit is bijvoorbeeld het geval van de racistische uitingen van agenten in (besloten) politie-WhatsApp-groepen binnen de politie-eenheden Rotterdam ('Jan Smit' WhatsApp-groep), Den Haag ('Marokkanenverdelgers' WhatsApp-groep), Delfzijl en eenheden in Limburg.<sup>218</sup> Informatie hierover is aanvankelijk als eerste naar buiten gebracht door klokkenluiders binnen de politie.<sup>219</sup> Hiervoor staat het bewijs zwart-op-wit (op de app). Op strafrechtelijk onderzoek hiernaar volgden vaak disciplinaire maatregelen. Maar naast openlijke en expliciete discriminatie, zoals in de appjes van agenten in genoemde WhatsApp-groepen, komt ook subtiele, verborgen uitsluiting en discriminatie op de werkvloer voor, waar het moeilijker is de vinger op te leggen.<sup>220</sup>

Ondanks de vele meldingen over (ervaren) discriminatie op de werkvloer bij de politie blijkt ook op het terrein van interne discriminatie sprake van onderrapportage. Uit onderzoek blijkt dat minder dan de helft (47 procent) van de medewerkers van de Landelijke Eenheid van de politie alle voorvallen die zij de afgelopen twaalf maanden hebben meegemaakt of gezien, hebben gemeld.<sup>221</sup> De terughoudendheid van agenten om klachten intern te melden, vloeit enerzijds voort uit ervaring van agenten dat er niets mee wordt gedaan en anderzijds uit angst voor repercussies.<sup>222</sup>

Uit onze selectie van discriminatieproblemen kwam al naar voren dat discriminatie binnen de werkomgeving breed wordt gezien als een probleem dat niet op zichzelf staat. Discriminatie binnen de politieorganisatie is ook een probleem vanwege de (grote) invloed die het wordt verondersteld te hebben op het politietoetreden en op etnisch profileren in het bijzonder.<sup>223</sup>

“Maar in het verlengde daarvan zou dit (*interne veiligheid*, POC) er ook toe bijdragen dat de politie in haar optreden buiten de goede dingen zou doen. De achterliggende gedachte was dat een politie waar vertrouwen, verbinding en veiligheid intern onder druk staan, moeite zal hebben die waarden ook in de taakuitoefening op straat te laten zien.”<sup>224</sup>

De veronderstelling dat interne discriminatie externe discriminatie in de hand werkt, werpt zijn schaduw vooruit op de oplossingen. Zoals een informant het formuleerde: “Als je de cultuur binnen niet verandert, dan kun je ook geen verandering buiten verwachten.”<sup>225</sup>

218 Van Duijneveldt 2021; Kamerstukken I, 2021/22, CXLVI, H.

219 Van Duijneveldt 2021.

220 Informanten P1, P2, P4 en P7; Çankaya 2020.

221 Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020, p. 10-11.

222 Informant P1, Zie ook Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, F; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H.

223 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

224 Van Duijneveldt 2021, pp. 26-27.

225 Informant P5.

### Erkenning van discriminatie op de werkvloer als discriminatieprobleem

Klachten over en signalen van interne discriminatie bij de politie zijn er al decennia. Voormalig korpschef Akerboom had dit probleem ook op de politieagenda staan. De toenmalige politietop werd desondanks verweten weg te kijken van het probleem van interne discriminatie. Er was kritiek dat signalen van onder meer klokkenluiders geen gehoor vonden bij de politieleiding.<sup>226</sup>

Uit een recent medewerkersonderzoek dat de politie tussen september 2020 en februari 2021 liet uitvoeren naar grensoverschrijdend gedrag binnen de politie (alle eenheden, Staf Korpsleiding en Politiedienstencentrum), blijkt dat meer dan 20 procent van de ruim 30.000 ondervraagde politiemedewerkers discriminatie op de werkvloer ervaart; meer dan een vijfde geeft aan last te hebben van gedrag als pesten, intimidatie of discriminatie.<sup>227</sup> Uit de bewuste enquête blijkt dat vooral pesten (12 procent) en intimidatie (12 procent) regelmatig voorkomen; discriminatie wordt door 6 procent van de medewerkers ervaren (en ongewenste seksuele aandacht 4 procent). 55 procent van de medewerkers wijst een collega uit het eigen team aan als dader van de ervaren discriminatie, en 43 procent een leidinggevende; 71 procent van de medewerkers geeft aan dat hij/zij gepest is door een collega van het eigen team, tegen 32 procent door een leidinggevende.<sup>228</sup>

Uit een globale berekening die Controle Alt Delete maakte op basis van de uitkomsten van de medewerkersmonitor van de politie, leidt de organisatie af dat grofweg de helft van de politiemensen met een migratieachtergrond (4.100 van de 8.200) discriminatie ervaart op de werkvloer.<sup>229</sup>

Signalen en klachten over discriminerend en ander grensoverschrijdend gedrag en misstanden binnen de politie hebben betrekking op alle geledingen van de politie, zoals de Landelijke Eenheid, diverse regionale politie-eenheden (Rotterdam, Den Haag, Amsterdam en Noord-Limburg), maar komen ook voor bij de Politieacademie.<sup>230</sup> Het gaat om grensoverschrijdend en ongewenst gedrag in brede zin, met discriminatie naar etnische afkomst en sekse als (klein) onderdeel daarvan.<sup>231</sup>

Maar niet alleen agenten vertonen gedrag dat collega's als discriminerend ervaren of kwalificeren. Relatief veel van de klachten en signalen over discriminatie binnen de politie hebben betrekking op het gedrag van leidinggevenden.<sup>232</sup> Hun rol is tweërlei: zij vertonen volgens ondergeschikten zelf discriminerend of ander grensoverschrijdend gedrag en/of zij spreken ondergeschikten daar niet of onvoldoende op aan. Daarnaast komt naar voren "dat over het algemeen iedereen zich liever volledig op het werk stort en ongewenst gedrag negeert".<sup>233</sup> Sturing door leidinggevenden wordt gemist of gebeurt 'selectief en naar eigen inzicht', zoals bij een team van de Landelijke Eenheid.<sup>234</sup> Het nalaten elkaar aan te spreken op ongewenst en discriminerend gedrag wordt heel vaak genoemd in onderzoeken. Ook een meerderheid van onze informanten meent dat er bij de politie geen aanspreekcultuur is.<sup>235</sup>

226 Informanten P1, P11 en P12, Zie ook NRC, 12 juli 2019.

227 Medewerkersmonitor 2020-2021. Rapportage naar functiegroepen 2021.

228 Medewerkersmonitor 2020-2021. Rapportage naar functiegroepen 2021, p.12.

229 'Helft van de agenten met een migratieachtergrond ervaart discriminatie', <https://controlealtdelete.nl>.

230 Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020; Van Duijneveldt 2021; Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid 2022; Van Koetsveld, Hartmans e.a 2016; Haenen, NRC 2022; NRC, 25 januari 2022.

231 Informant P1, P2, P5, P8.

232 Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020; Van Duijneveldt 2021.

233 Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020, p. 48.

234 Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid 2022, p. 38-39.

235 Informanten P1, P11, P10.

De Inspectie over een team bij de Landelijke Eenheid: “Medewerkers spreken elkaar niet of nauwelijks aan. Kritische medewerkers worden tegengewerkt of zelfs weggewerkt.”<sup>236</sup> Die “afdekcultuur” wordt direct in verband gebracht met de sterke saamhorigheid, collegialiteit, loyaliteit en afhankelijkheidsverhoudingen die bestaan bij de politie. Tussen zowel collega’s onderling (“je bent ‘maatjes’”) als tussen leidinggevend en ondergeschikten.<sup>237</sup>

Alle onderzoeken wijzen op de consequenties die het gebrek aan aandacht (van onder meer leidinggevend) voor ongewenste omgangsvormen en gedrag op de werkvloer heeft voor het melden van klachten over discriminerend en ander ongewenst gedrag. Onderzoek laat zien hoe medewerkers aankijken tegen het aanspreken van collega’s op hun gedrag of het melden daarvan: “Het heeft geen zin”.<sup>238</sup> Een groot deel van de medewerkers denkt dat het doen van een melding bij een leidinggevende weinig zin heeft omdat ze dan worden teruggestuurd, er geen gehoor aan wordt gegeven of geen actie wordt ondernomen. Het gevolg hiervan is dat ongewenst gedrag wordt genegeerd, het vertrouwen van medewerkers in leidinggevend afneemt en toekomstige voorvallen helemaal niet meer worden gemeld. Verschillende medewerkers hebben aangegeven na een eerdere teleurstelling (coördinator of teamleider ondernam geen actie op een melding) een voorval te melden bij hogere leidinggevend. Op het moment dat ze dat deden, werden ze teruggestuurd en aangesproken op het passeren van hun directe leidinggevend. Medewerkers krijgen hierdoor het gevoel dat zij nergens terecht kunnen met hun melding.<sup>239</sup> Het gevolg van de weghouding van leidinggevend tegenover meldingen van ongewenst gedrag door medewerkers is dat zij geen meldingen meer maken van ongewenst gedrag van collega’s of leidinggevend en de meldingsbereidheid laag is.

Het niet adequaat reageren van leidinggevend op meldingen van ongewenst gedrag heeft ook een negatief effect op de onderlinge verhoudingen en de dynamiek op de werkvloer. De vergeefse melders worden als verrader gezien en door directe collega’s bestempeld als onruststokers (vanwege de perceptie dat het ongewenst gedrag niet bewezen is).<sup>240</sup> Bovendien wordt opgemerkt dat van de relatief lichte sancties die volgen op normovertreding, het signaal uitgaat dat men wekomt met (bijvoorbeeld) discriminerend gedrag. Discriminerende leidinggevend en agenten blijken doorgaans te worden overgeplaatst, bij wijze van straf of in plaats daarvan.<sup>241</sup> Politie-medewerkers en outsiders menen dat het leren van fouten ook hierdoor niet plaatsvindt.<sup>242</sup>

Een serieuze en effectieve aanpak van discriminatie binnen de werkomgeving kan in beginsel bijdragen aan het tegengaan van etnisch profileren. Een analyse van de mechanismen die interne discriminatie in stand houden (zie hoofdstuk 5.2) kan ons wijzen in de richting van effectieve maatregelen hiertegen.

236 Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid 2022, p. 39.

237 Zie o.a. Van Hulst, Van den Brink e.a. 2016, p. 39; Informant P8.

238 Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020, p. 45.

239 Informant P1; P11 en P12. Zie ook Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020.

240 Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020, pp. 11-45.

241 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H.

242 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H.

### Lessons learned

Uit onze probleembeschrijving is gebleken dat veel politiemedewerkers een sociaal onveilige werkomgeving ervaren. Discriminatie op de werkvloer bij de politie manifesteert zich in alle geledingen, in zowel openlijke, als meer subtiele vormen van uitsluiting, pesterijen, ‘grappen’ en omgangsvormen die als discriminerend, stigmatiserend worden ervaren. Anders dan bij externe discriminatie gaat het bij interne discriminatie doorgaans (vooral of alleen) om bejegening. Ons onderzoek laat zien dat ook interne discriminatie in de optiek van de betrokkenen zeer nauw is verweven met de politiecultuur op de werkvloer. Een causale relatie tussen de politiecultuur en de bejegening ten aanzien van zowel politiemedewerkers als burgers is niet wetenschappelijk bewezen, maar er zijn wel sterke indicaties voor de samenhang tussen de politiecultuur binnen de organisatie en discriminatie buiten. Ook vanuit de politietop wordt verondersteld dat discriminatie op de werkvloer, via de politiecultuur, discriminerend politieoptreden richting burgers in de hand werkt.

Dit suggereert dat een serieuze en effectieve aanpak van discriminatie binnen de werkomgeving in beginsel kan bijdragen aan het tegengaan van etnisch profileren. Dit zou een overweging kunnen zijn om de aanpak van interne discriminatie bij de politie te prioriteren. In de volgende paragraaf gaan we nader in op samenhang tussen interne en externe discriminatie en de rol van de politiecultuur daarbij.

## 5.2 Mechanismen van discriminatie op de werkvloer politie

In deze paragraaf zijn de mechanismen die het discriminatieprobleem op de politiewerkvloer (mogelijk) in stand houden in kaart gebracht en ingedeeld naar de schakels in de keten: wetgeving, beleid en uitvoering/handhaving. We constateren dat er sprake is van een zekere mate van overlap tussen de mechanismen die interne en externe discriminatie bij de politie bestendigen, te weten *normstelling*, *leiderschap* en *politiecultuur*.

### Mechanisme op het niveau van wetgeving: normstelling

Uit ons onderzoek is gebleken dat politiemedewerkers voldoende bekend zijn met het discriminatieverbod zoals neergelegd in Art.1 van de Grondwet.<sup>243</sup> Echter bezien vanuit de alledaagse praktijk van de werkvloer, blijkt deze norm nogal abstract. Informanten wijzen op een grijze zone, waarin de vertaling van de norm naar de uitvoeringspraktijk ontbreekt: Wat is nu onacceptabel gedrag?<sup>244</sup> De gepercipieerde vaagheid van de norm heeft tot gevolg dat medewerkers die over de schreef gaan niet herkennen dat hun eigen gedrag of dat van collega's in strijd is met de norm. Dit zou ook kunnen verklaren waarom zogenaamde ‘rotte appels’ hun gang kunnen blijven gaan, ondanks het feit dat Art.1 in elk politiebureau aan de wand hangt als dagelijkse reminder aan het discriminatieverbod.<sup>245</sup>

<sup>243</sup> Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G; informant P2.

<sup>244</sup> Informanten P5; P8.

<sup>245</sup> Informanten P1 en P2.



### Mechanisme op het niveau van beleid: toezicht op naleving normen

Gebrek aan onafhankelijk toezicht op de naleving van normen voor gelijke behandeling binnen de werkomgeving van de politie kan worden gezien als een belangrijk mechanisme dat interne discriminatie in stand houdt.<sup>246</sup> Toezicht op en handhaving van de normen is voornamelijk intern georganiseerd. Onafhankelijke toezichthouders op naleving van de norm binnen de politie zijn er wel (onder meer de Arbeidsinspectie, de Inspectie Justitie en Veiligheid en het College voor de Rechten van de Mens), maar uit ons onderzoek blijkt dat deze niet optimaal benut kunnen worden, onder meer vanwege beperkte bevoegdheden.

De Arbeidsinspectie is voornamelijk gericht op preventief beleid met betrekking tot zogeheten psychosociale arbeidsbelasting (PSA), waarvan discriminatie slechts een klein onderdeel is. Discriminatoire bejegening op de werkvloer wordt in dat kader als een aspect van sociale veiligheid beschouwd en minder als een apart probleem dat specifieke aandacht en (juridische) expertise vereist. Daarnaast werkt de PSA-invalshoek psychologisering van discriminatie in de hand en blijven institutionele aspecten van discriminatie in de politieorganisatie buiten beeld (zie ook deelrapport domein arbeidsmarkt).

Behalve preventief toezicht kan de Inspectie ook reactief toezicht uitoefenen, naar aanleiding van individuele klachtmeldingen over discriminatie op de werkvloer (zie hoofdstuk 5.2 Mechanisme Klachtbehandeling). Hiervoor kijkt de Inspectie onder meer naar de NEA-enquête van TNO, waarin klachten zijn geïnventariseerd per sector. Uit een gesprek met de Arbeidsinspectie komt naar voren dat de geregistreerde discriminatieklachten in de NEA-enquête tot op heden geen aanleiding geven om actie te ondernemen richting de politieorganisatie.<sup>247</sup> De Inspectie Justitie en Veiligheid is vooral gericht op de taakuitvoering van de politie en heeft meer bevoegdheden nodig om toe te kunnen zien hoe de politie intern met discriminatie omgaat.<sup>248</sup>

“Wat is onze bevoegdheid ten aanzien van de politie? Wij mogen kijken naar de taakuitvoering door de politie. Als we in het kader van het kijken naar de taakuitvoering ook elementen van beheer tegenkomen, dan mogen we daarop reageren en mogen we dat erbij betrekken. Maar als we ons uitsluitend zouden richten op het beheer, dan krijgen wij onmiddellijk te horen dat dat de bevoegdheid is van de directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's.”<sup>249</sup>

Het College voor de Rechten van de Mens is op zich bevoegd om discriminatie op de werkvloer van de politie te toetsen aan de wetgeving over gelijke behandeling, waar de politie als iedere andere werkgever aan moet voldoen.<sup>250</sup> Echter, het College ontvangt tot nu toe geen klachten van politiemedewerkers over discriminatie op de werkvloer en daarnaast zijn de oordelen van het College juridisch gezaghebbend maar niet bindend. Dat onafhankelijk toezicht op discriminatie binnen (en door de politie) verre van zelfsprekend is, blijkt ook uit de aankondiging van de oprichting in 2021 van de zeer nadrukkelijk als “eerste onafhankelijke” omschreven Commissie Karakus die tot doel heeft interne en externe discriminatie bij de Rotterdamse politie aan te pakken.<sup>251</sup>

<sup>246</sup> Cohen en Timmer, NRC 2021; Informanten P5 en P7; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

<sup>247</sup> Informant P13.

<sup>248</sup> Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

<sup>249</sup> Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

<sup>250</sup> Zie bijvoorbeeld College voor de Rechten van de Mens, Oordeelnummer 2017-135, 20-11-207.

<sup>251</sup> König, NRC 2021.

### Mechanisme op het niveau van beleid en uitvoering: leiderschap

Gebrek aan leiderschap of onprofessioneel leiderschap kan op verschillende manieren bijdragen aan de discriminatoire bejegening in de werkomgeving, zo blijkt. Soms heeft een leidinggevende een actieve rol hierin en toont deze zelf discriminatoir gedrag jegens collega's. Meestal manifesteert onprofessioneel leiderschap zich in een passieve houding ten opzichte van discriminatie-incidenten op de werkvloer (te weten in de neiging om weg te kijken en weinig corrigerend op te treden).<sup>252</sup> Deze houding is vaak ingegeven door handelingsverlegenheid die voorkomt uit het niet weten hoe te reageren op 'verkeerde' grappen en normoverschrijdend gedrag. Er wordt geconstateerd dat leidinggevendenden ondergeschikten onvoldoende (durven) aan te spreken op ongewenst gedrag en taalgebruik, met als gevolg dat zij onbedoeld normoverschrijdend gedrag op de werkvloer legitimeren.<sup>253</sup>

Uit onderzoek komt gebrek aan leiderschap naar voren als een van de risicofactoren voor pestgedrag op de werkvloer, op organisatieniveau (zie deelrapport arbeidsmarkt).<sup>254</sup>

Het mechanisme onprofessioneel leiderschap speelt ook een rol bij discriminatie richting burgers (zie hoofdstuk 4.2). Zoals werd opgemerkt in de openbare POC-gesprekken: "De cultuur van discriminatie van burgers en op de werkvloer bij de politie wordt bemoeilijkt door gebrek aan leiderschap".<sup>255</sup> Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de politie en experts wordt het geconstateerde gebrek aan professioneel leiderschap mede toegeschreven aan de grote afstand van de leidinggevende tot de werkvloer (in geval van teamchefs) en aan gebrek aan formeel gezag van degene die in de praktijk de facto leiding geeft (in geval van operationeel experts).<sup>256</sup> Teamchefs hebben veel mensen onder zich (tussen de 150 en 200), verdeeld over meerdere basisteams. Dit maakt toezicht houden en aansturen moeilijk. Het zijn de operationele experts die de teams feitelijk aansturen en zicht hebben op wat zich afspeelt op de werkvloer, bijvoorbeeld doordat zij samen met de straatagenten aan de lunchtafel zitten.<sup>257</sup> Als medewerkers discriminatoire opmerkingen of grappen maken, dan zijn het de operationele experts die dat kunnen horen en daarop kunnen reageren.<sup>258</sup> Het feit dat operationeel experts de formele bevoegdheid om leiding te geven missen, maakt echter dat zij hiervoor niet goed zijn uitgerust.

### Mechanisme op het niveau van uitvoering: politiecultuur

De organisatiecultuur van de politie speelt volgens alle bronnen en betrokkenen een cruciale rol bij discriminatie op de werkvloer bij de politie. Interne discriminatie op de werkvloer wordt (ook door politiemensen zelf) rechtstreeks in verband gebracht met een "cynische, harde, stoere, streetwise, masculiene/macho" politiecultuur.<sup>259</sup> De veronderstelling is dat "stoere, cynische kantinepraat" – ook in de vorm van discriminerende opmerkingen en 'foute', stereotyperende grappen – bij het politievak hoort en daar de functie van stoom afblazen of 'ontluchting' heeft.<sup>260</sup> Dit wordt ook wel met ventiefunctie aangeduid. Met deze therapeutische visie op de heersende politiecultuur normaliseert (en vergoelijkt) de politie discriminerend taalgebruik en gedrag. Hierdoor faciliteert de politie onbedoeld een sociaal onveilige werkomgeving.

252 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

253 Informant P8.

254 Neyens e.a. 2007, zie Deelrapport arbeidsmarkt.

255 Schreuder, NRC 2022; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G, H en F.

256 Informant P5. Zie ook Koetsveld e.a. 2016.

257 Informanten P1, P5, P8.

258 Van Hulst, Van den Brink e.a. 2016, p. 41.

259 Informanten P9a en P9b.

260 Informanten P1, P2 en P8; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

“De politiecultuur is een gevaarlijke setting voor gekleurde agenten. Of je accepteert het en doet mee, en dan kunnen die agenten prima functioneren, of je gaat ertegen in. Maar het loopt slecht af met agenten die er tegenin gaan, die worden er gewoon uitgewerkt, agenten die afwijken worden weggepest.”<sup>261</sup>

Die stilzwijgende facilitering van de ‘ontspannende’ (maar onveilige) politiecultuur staat in de weg van de veilige en inclusieve werkvloer die de politie ook nastreeft. Van de huidige politiecultuur gaat immers niet alleen een in-, maar ook een uitsluitend effect uit. Deze subtiele uitsluiting geeft agenten uit etnische minderheidsgroepen (en ook vrouwen en LHBTI) het gevoel “dat ze geen onderdeel uitmaken van de organisatie” en “er niet bij horen”. Dit kan leiden tot stress, onderpresteren <sup>262</sup> en vervroegde uitstroom. <sup>263</sup> Het stereotiepe normbeeld van de ‘goede diender’ – als ‘integere, loyale en neutrale’ diender dat impliciet het normbeeld van de ‘witte, mannelijke, stoere, hetero diender’ is, heeft een uitsluitend effect. Dit zorgt ervoor dat gekleurde, vrouwelijke, homoseksuele agenten die de dominante beeldvorming tegen zich hebben, moeten aantonen dat ze goede agenten zijn, waar collega’s die vanzelfsprekend passen in het dominante beeld van de stoere agent, dat niet hoeven. <sup>264</sup>

Maar ook de positieve, zachte kanten van de politiecultuur als familiale cultuur die door politiemedewerkers zelf hogelijk worden gewaardeerd, zoals de zeer hechte band, de grote loyaliteit en saamhorigheid, kunnen onbedoeld leiden tot (bestending van) discriminatie. <sup>265</sup> Een informant beschrijft de politiecultuur vanuit eigen ervaring als “ook wel een beetje klef, warm, absoluut niet commercieel en zakelijk” (maar ziet het zich wel/niet thuis voelen in de politiecultuur meer als een kwestie van persoonlijke smaak dan van onvrijwillige uitsluiting). <sup>266</sup> Ook de positieve aspecten van de politiecultuur bemoeilijken echter dat medewerkers elkaar onderling aanspreken op ongewenst gedrag en discriminerende omgangsvormen; dit geldt voor zowel agenten onderling als tussen leidinggevend en ondergeschikten. Dat is de reden dat de literatuur en meerdere informanten de politiecultuur typeren als “geen aanspreekcultuur”. <sup>267</sup> Uit onderzoek naar de cultuur van uitsluiting en racisme bij de Amsterdamse Brandweer <sup>268</sup> en discriminatie op grond van etniciteit binnen de Haagse Hogeschool, weten we dat discriminatie-ervaringen gedijt in een familiale, <sup>269</sup> onzakelijke organisatiecultuur waarin het persoonlijke en het werk nauw met elkaar verweven zijn. Een zakelijke, nuchtere en pragmatische cultuur blijkt een veel minder goede voedingsbodem voor (ervaren) discriminatie op de werkvloer. <sup>270</sup>

Afsluitend kunnen we constateren dat er bij de politie sprake is van een normatieve praktijk en traditie (politicultuur) die zich binnen op de werkvloer manifesteert als stoere praat, met harde, ‘foute’, discriminerende grappen, opmerkingen en omgangsvormen, maar ook als familiale, onzakelijke verhoudingen en omgangsvormen. Ook vanuit die positieve ‘zachte’ kant vormt de politiecultuur een voedingsbodem voor discriminatie.

261 Informant P5.

262 Persoonlijke communicatie met Barbara Bos (jurist en HR-deskundige), februari 2022.

263 Informanten P1, P11, P12. Zie ook Van Koetsveld en Hartmans, 2016, pp. 27-28; Çankaya 2012.

264 Çankaya 2016.

265 Informanten P1, P2, P7, P10. Zie ook Van Koetsveld en Hartmans 2016.

266 Informant P10.

267 Van Duijneveldt 2021; *Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020; Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid 2022*; Informanten P2 en P8.

268 Voskuil, AD 2021; Moorman, De Volkskrant 2019.

269 De Beuk 2016.

270 De Beuk 2016.

### Mechanisme op het niveau van uitvoering: meld- en klachtprocedures

De ontoereikendheid van de klachtprocedures komt veelvuldig naar voren uit ons onderzoek.<sup>271</sup> De manier waarop de politieleiding omgaat met klachtmeldingen over (ervaringen en vermoedens van) discriminatie van eigen medewerkers draagt niet bij aan een veilige en discriminatievrije werkvloer. Ondanks dat er bij de politie veel (interne) meld- en klachtinstanties en procedures zijn, is de meldingsbereidheid onder medewerkers gering en leidt dit tot onderrapportage.<sup>272</sup> Volgens sommigen is de bemensing van de klachtmechanismen niet goed op orde. De melding wordt vaak niet serieus genomen, de terugkoppeling laat veel te wensen over of de vervolgstappen blijven achterwege.<sup>273</sup> In veel gevallen blijken er ook geen of relatief te milde consequenties te worden verbonden aan discriminerend en ander ongewenst gedrag en kiest de politieorganisatie hiermee voor sancties die verhinderen dat er lering uit fouten wordt getrokken.<sup>274</sup> Het is ook niet duidelijk welke sancties staan op normovertreding en of die gepast zijn, gelet op de ernst van de overtreiding.<sup>275</sup> Bovendien heeft het melden van discriminerend gedrag negatieve consequenties voor de melder die wordt gezien als verrader.<sup>276</sup> Dit valt eveneens onder het wettelijk discriminatieverbod.

Hoe verloopt het melden van (ervaren) discriminatie op de werkvloer in de praktijk? Uit het onderzoek blijkt dat agenten hun klachten vooral melden bij een meldpunt binnen de politie, zoals een vertrouwenspersoon, chef of politievakbond of bij de ombudsfunctionaris van de politie.<sup>277</sup> Interne discriminatieklachten kunnen ook niet worden doorgeleid naar de Nationale Ombudsman, want die is daartoe niet bevoegd. Het College voor de Rechten van de Mens is wel bevoegd om over de politie als werkgever te oordelen, maar discriminatieklachten van politie-medewerkers komen tot nu toe zelden terecht bij het College. Een uitzondering vormt een melding over kledingvoorschriften enkele jaren geleden, die betrekking had op het verbod een hoofddoek te dragen bij het politie-uniform.<sup>278</sup>

Hoe handelt de politie binnengekomen discriminatieklachten af? De juridische wegen voor de afhandeling van discriminatieklachten hebben voornamelijk betrekking op het intern georganiseerd en niet-onafhankelijk klacht- en tuchtrecht.<sup>279</sup> De ombudsfunctionaris van de politie handelt discriminatieklachten van medewerkers voornamelijk af door *mediation* (door het gesprek aan te gaan). De vraag is of deze benadering altijd toereikend is als het gaat om (ervaren) discriminatie, vormen van institutionele discriminatie en ongelijke machtsverhoudingen. Ook het tuchtrecht dat toegepast wordt op relatief ernstige normovertredingen, wordt door experts gezien als ontoereikend. Het wordt omschreven als niet-onafhankelijk, niet-transparant en niet-toegankelijk.<sup>280</sup> Het College voor de Rechten van de Mens signaleert bij de behandeling van discriminatieklachten een kloof tussen het strafrecht dat wordt ingezet bij ernstige gevallen (*ultimum remedium*) en het recht op gelijke behandeling, dat wellicht ook op de politie van toepassing is.<sup>281</sup> Bovendien lijkt de wijze waarop de politieorganisatie omgaat met discriminatieklachten en deze afhandelt met behulp van vele klachtmechanismen en procedures, niet tot minder discriminatie(ervaringen) te leiden. Volgens Abdoelhoeziez Khan van Controle Alt Delete

271 Zie bijvoorbeeld Bernds en Çelik en Baggen 2017.

272 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G; Informant P7.

273 Van Duijneveldt 2021; Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020.

274 Van Duijneveldt 2021.

275 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H.

276 Informanten P1, P9a, P11 en P12. Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020, p. 10.

277 Informanten P5, P7 en P9a.

278 College voor de Rechten van de Mens, oordeelnummer 2017-135, 20-11-2017.

279 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H.

280 Cohen en Timmer, NRC 2021.

281 De bestrijding van racisme en discriminatie in Nederland 2020.

mist de politie hierdoor ook de kans om van discriminatieklachten te leren.<sup>282</sup> Ook bestaat het gevaar dat als de vele interne procedures vervolgens niet naar behoren blijken te werken, dit discriminatie kan bestendigen.

### 5.3 Maatregelen tegen discriminatie op de werkvloer

We beginnen deze paragraaf met een kort overzicht van de huidige aanpak van de politie van interne discriminatie en bekijken vervolgens in hoeverre die aansluit bij de vijf bovengenoemde mechanismen tegen discriminatie op de werkvloer, te weten: normstelling, leiderschap, naleving van de norm, (politie)cultuur en klachtbehandelingsprocedures. Met het oog op deze onderliggende mechanismen en de opgedane ervaring met beproefde (al dan niet geëvalueerde) maatregelen, zullen we een aantal bestaande en kansrijke maatregelen inventariseren, ordenen en toelichten op het niveau van wetgeving, beleid en uitvoering.

#### Huidige aanpak

Welke maatregelen neemt de politie om een discriminatievrije werkvloer te realiseren? En, hoe grijpen die maatregelen in op de onderliggende mechanismen en oorzaken die wij hierboven hebben beschreven?

*“In een inclusieve werkomgeving komen mensen tot hun recht, ongeacht hun leeftijd, levensfase, functieverblijfsduur, geslacht of herkomst. Alle medewerkers worden gerespecteerd. Verschillen in talent worden gewaardeerd en zelfs gezocht om voor het werk te benutten.”<sup>283</sup>*

In 2020 heeft ook de nieuw aangetreden politietop verkondigd dat discriminatie binnen de politie onacceptabel is en heeft zij aangekondigd discriminatie intern en extern met prioriteit aan te pakken.<sup>284</sup> In 2020 heeft de politieorganisatie haar plannen voor een veilige, diverse en inclusieve werkklimaat neergelegd in het zogeheten visiedocument ‘Politie voor iedereen’.<sup>285</sup> De focus op interne discriminatie in de huidige aanpak van de politie hangt samen met de bovengenoemde veronderstelling dat interne discriminatie op de werkvloer leidt tot discriminatie in politieoptreden.

*“We kijken naar wat we buiten te doen hebben, maar het allerbelangrijkste deel van die aanpak is misschien wel de vraag: hoe zorgen we dat het binnen veilig is en wij zelf die voorbeeldfunctie kunnen blijven verlenen?”<sup>286</sup>*

<sup>282</sup> Kamerstukken I, 2021/22, CXLVI, H.

<sup>283</sup> Politie voor iedereen versie 2021, p.7.

<sup>284</sup> Haenen, NRC 2021; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

<sup>285</sup> Politie voor Iedereen 2020. Hiervan bestaat ook een versie 2021.

<sup>286</sup> Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, F; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H.

Het visiedocument van de politie ‘Politie voor iedereen’ bevat een overzicht van maatregelen en instrumenten die de politie kansrijk acht om een discriminatievrije werkomgeving te creëren. We constateren dat veel van deze maatregelen aansluiten bij boven beschreven mechanismen van leiderschap, professionalisering en toezicht (inclusief toezicht op normovertreding en sanctionering) en klachtprocedures. De focus ligt op het verband tussen diversiteit en inclusie en op omgangsnormen en integriteit. Het algemene doel is het realiseren van “een sociaal veilige en inclusieve werkplek waar iedereen mag meedoen en waar ruimte is voor ieders talenten en vakmanschap.”<sup>287</sup> Professioneel en inclusief leiderschap krijgt een prominente plaats in de voorgenomen aanpak, dat is gericht op “het beter toerusten van leidinggevenden op het gebied van inclusief leiderschap en culturele veerkracht”.<sup>288</sup> In het kader van toezicht op grensoverschrijdend gedrag ligt de focus op patronen en preventie. Hier worden de volgende actoren bij betrokken: Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK), HRM/korpsvertrouwenspersoon, ombudsfunctionaris, klachtencommissie, korpspsycholoog en de lijn. Ook sanctionering maakt deel uit van de plannen: de politie “gaat kijken naar de manier waarop de politie discriminerend gedrag van politiemensen normeert en sanctioneert.”<sup>289</sup>

Het instrument Medewerkersmonitor (MEMO) dat in ‘Politie voor iedereen’ wordt genoemd, heeft tot doel om de risico’s voor een veilige werkomgeving vast te stellen op teamniveau (tussen teamchef en medewerkers). Ook wordt een risicoanalyse genoemd (zie verderop).<sup>290</sup> Andere instrumenten die worden genoemd zijn het vaststellen van parameters voor wat veilige teams zijn (verwacht in 2021) en een Weerbaarheidsmonitor die snel inzicht geeft in de weerbaarheid van een team.<sup>291</sup> De plannen voor een veilige en inclusieve werkvloer die de politie in 2020 heeft benoemd in ‘Politie voor iedereen’ zijn ambitieus, maar zijn in 2022 nog niet uitgewerkt, aldus een informant die hierbij is betrokken.<sup>292</sup> De Nationale Politie is daarnaast ondertekenaar van het Diversiteitscharter van de SER (Diversiteit in Bedrijf). Deze legt de nadruk op diverse instroom en helpt bedrijven daarop de voortgang te monitoren.

Bovengenoemde Medewerkersmonitor (MEMO), die de politie noemt als instrument voor de vaststelling van risico’s op de werkvloer, sluit goed aan bij de risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) die de Arboret (Artikel 5) verplicht stelt voor werkgevers en waarop de Arbeidsinspectie toezicht houdt. In de Arboret is discriminatie opgenomen als onderdeel van psychosociale arbeidsbelasting (PSA). De risico-inventarisatie en evaluatie is preventief van aard en omvat niet alleen het in kaart brengen van de risico’s op de werkvloer. Ook een beschrijving van de maatregelen die deze risico’s aantoonbaar tegen kunnen gaan, maakt hiervan deel uit. De informatie over de risico-inventarisatie op de werkvloer van organisaties is niet openbaar. De focus van het Arborebeleid ligt op fysieke veiligheid, en veel minder op sociale veiligheid.<sup>293</sup> De Arbeidsinspectie voert periodiek overleg met de politieleiding over het verbeterplan psychosociale arbeidsbelasting.<sup>294</sup> Informanten merken op dat de politie “veel beleid heeft en zij er volop mee bezig zijn” als het gaat over preventief beleid ten behoeve van een veilige werkvloer. Het feit dat de politie de lijnmanager (met de staf als ondersteuning) verantwoordelijk heeft gemaakt voor de implementatie van de plannen uit ‘Politie voor iedereen’, heeft de goedkeuring van de informanten.<sup>295</sup>

287 Politie voor iedereen versie 2021 0, p. 10.

288 Politie voor iedereen versie 2021, p.11.

289 Politie voor iedereen versie 2021, p.12.

290 Informanten P13, P14 en P15.

291 Politie voor iedereen versie 2021, p. 10.

292 Informant P1.

293 Informanten P14 en P15.

294 Informanten P13, P14 en P15.

295 Informanten P14 en P15.

Wij constateren dat de plannen over discriminatievrije werkvloer uit het visiedocument 'Politie voor iedereen' op onderdelen aansluit bij de Arbowet. Er zijn weinig aanwijzingen dat de politie daarnaast aansluiting zoekt bij de AWGB die nadere uitwerking geeft aan de normen voor gelijke behandeling en een discriminatievrije werkomgeving.

### Groslijst van maatregelen op het niveau van wetgeving, beleid en uitvoering

Hieronder is op basis van interviews en openbare POC-gespreken een groslijst van 21 maatregelen geïnventariseerd die toegepast kunnen worden om discriminatie op de werkvloer van de politie tegen te gaan (tabel 3). Zes maatregelen op het niveau van wetgeving sluiten aan bij het mechanisme normstelling.<sup>296</sup> Zes beleidsmatige maatregelen hebben betrekking op mechanisme toezicht op naleving normen.<sup>297</sup> Negen maatregelen op het niveau van uitvoering sluiten aan bij de drie (in meer of mindere mate samenhangende) mechanismen leiderschap, cultuur en klachtbehandeling.<sup>298</sup>

**Tabel 3.** Geïnventariseerde maatregelen per mechanisme op ketenniveau

Maatregelen op het niveau van wetgeving -> normstelling
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diverse instroommaatregelen koppelen aan inclusieve en discriminatievrije werkvloer.</li> <li>• Duidelijke consequenties verbinden aan grensoverschrijdend en discriminerend gedrag van agenten en leidinggevend.</li> <li>• Aanscherping van sancties op discriminerend gedrag.</li> <li>• Hervorming van het tuchtrecht.</li> <li>• Bredere toezichtbevoegdheid voor de Inspectie Justitie en Veiligheid.<sup>299</sup></li> <li>• Verplicht stellen van Internationale ISO-norm nr. 45003 (als handvat voor een systematische aanpak van psychosociale arbeidsbelasting op de werkvloer, inclusief discriminatie).<sup>300</sup></li> <li>• Benoeming van operationeel experts als formeel volwaardig leidinggevende.</li> </ul>
Maatregelen op het niveau van beleid -> toezicht op naleving normen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Professionalisering van leiderschap en agenten (o.a. hoger opleidingsniveau, ander type competenties m.b.t inclusie en communicatie e.d.).</li> <li>• Bevordering tot leidinggevende op basis van competenties i.p.v. op senioriteit.</li> <li>• Verplichte risico-inventarisatie en evaluatie (RI&amp;E) maken inclusief aanpassing (Arbowetgeving).</li> <li>• Verantwoordelijkheid voor implementatie 'Politie voor iedereen' beleggen bij lijnmanager (i.p.v. bij de staf).</li> <li>• Hervorming van VIK en andere interne klachtmechanismen en procedures en professionalisering van de bemensing daarvan.</li> <li>• Bescherming van klokkenluiders in lijn met discriminatie- en victimisatieverbod.</li> </ul>
Maatregelen op het niveau van de uitvoering -> leiderschap, cultuur en klachtbehandeling
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anti-biastrainingen (focus ligt op bewustwording, beperkt effect op gedrag).</li> <li>• Feedback- en communicatietraining.</li> <li>• Gedragsprotocollen.</li> <li>• Discriminatieverbod opnemen als expliciet doel van werkinstructies en instrumenten en daarop sturen door effectieve hiërarchie (in casu de operationele experts).</li> <li>• In plaats van radicale cultuuromslag, stapsgewijze hervormingen binnen de bestaande politiecultuur.</li> <li>• Opnemen van discriminatievrije werkvloer in de kernwaarden van de politie.</li> <li>• Geen diverse instroommaatregelen zonder flankerend inclusiebeleid.</li> <li>• Investeren in meldingsbereidheid van discriminatieklachten.</li> <li>• Professionalisering van interne klachtbehandeling.</li> </ul>

296 Informanten P1, P5, P7, P8; P91, P11, P12; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H; 2021Z20938 Position Paper College voor de Rechten van de Mens t.b.v. rondetafelgesprek Etnisch profileren 24 november 2021; Arbeidsinspectie, persoonlijke communicatie; Der Steeg en Timmer 2016; Cohen en Timmer, NRC 2021.

297 Informant; Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

298 Van Genugten en Svensson 2010.

299 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.

300 Informanten P14 en P15.



## Analyse van kansrijke maatregelen tegen discriminatie op de werkvloer politie

Hieronder volgt een analyse van de meest kansrijke maatregelen tegen interne discriminatie die bovengenoemde mechanismen in potentie kunnen doorbreken. Op basis van (vijftien) anonieme en (zes) openbare (groeps)gesprekken met politiemedewerkers, toezichthouders en experts, maken we onderscheid tussen (en lichten we verder toe) beproefde en geëvalueerde maatregelen, beproefde en niet geëvalueerde maatregelen en kansrijke maar (nog) niet door de Nederlandse politie beproefde maatregelen.

### Beproefd en geëvalueerd

#### *Anti-biastrainingen*

Deze maatregel sluit aan bij het mechanisme vooroordelen en speelt op het niveau van zowel beleid als uitvoering. Het gaat hier om anti-biastrainingen voor agenten die worden ingezet om zowel etnisch profileren (zie hoofdstuk 4.3.) als interne discriminatie bij de politie tegen te gaan. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat anti-biastrainingen geen (althans geen duurzaam) effect hebben op het gedrag van mensen, behalve als dergelijke anti-biastrainingen onderdeel zijn van een samenhangende, integrale aanpak tegen discriminatie.<sup>301</sup>

### Beproefd en niet geëvalueerd

#### *Diversiteits- en inclusie maatregelen*

Hieronder lichten we vier beproefde maar niet geëvalueerde maatregelen verder toe (te weten: *diverse instroom en voorkeursbeleid, inclusief leiderschap en minderheidsnetwerken*) die uit ons onderzoek naar voren kwamen.

*Diverse instroom en voorkeursbeleid* sluit aan bij het mechanisme normstelling en speelt op het niveau van wetgeving en beleid. De politie is jarenlang bezig geweest met het vergroten van de diverse instroom, waarbij de nadruk de laatste jaren ligt op etnische diversiteit. In dat kader hanteert de politie vanaf 2021 een streefcijfer van 35 procent voor agenten met een migratieachtergrond voor wat betreft de vier Randstedelijke politie-eenheden, dat zij binnen vijf jaar beoogt te halen.<sup>302</sup> Voor het vaststellen van genoemd streefcijfer van 35 procent heeft de politie gebruikgemaakt van de Barometer Culturele Diversiteit.<sup>303</sup> Om dit streefcijfer te halen, hanteert de politie bij de werving en selectie voor de basisopleiding van de politie momenteel een voorkeursbeleid voor sollicitanten met een migratieachtergrond: “Als er meer geschikte kandidaten zijn dan opleidingsplaatsen kiest de politie eerst kandidaten met een migratieachtergrond. Dit doen we na elke selectiestap. Uiteraard zijn de kwaliteitseisen voor iedereen gelijk en moet elke kandidaat voldoen aan de vastgestelde normen en aanstellingseisen”, aldus de politie.<sup>304</sup> De politie had al eerder aandacht voor de begeleiding van kandidaten die hebben gesolliciteerd voor de basisopleiding en zijn afgevalen, maar die mogelijk op een later moment wel zouden kunnen voldoen aan de eisen. Waar nodig is extra online oefenmateriaal beschikbaar gesteld ter voorbereiding van kandidaten die gesolliciteerd hebben.<sup>305</sup>

301 Zie o.m. Landman en Sollie 2018; informant P8.

302 NRC, 1 april 2021. Zie ook informant P9a.

303 Grapperhaus, 28 oktober 2021, p. 2.

304 ‘Kom bij de politie. Maak er politiewerk van. De selectie.’ <https://kombijde.politie.nl/agent-woorden/aanmelden/selectieprocedure>.

305 Grapperhaus, 28 oktober 2021, p. 2.



Als hierbij wordt voldaan aan de strikte voorwaarden die de AWGB stelt aan voorkeursbehandeling voor etnische en culturele minderheden (achterstandsvereiste, kenbaarheidsvereiste, zorgvuldigheidsvereiste, evenredigheidsvereiste), dan is tijdelijk voorkeursbeleid voor opleidingsplaatsen of banen niet in strijd met de gelijkebehandelingswetgeving. Dat geldt ook voor een eventueel quotum- of reserveringsbeleid voor personen met een migratieachtergrond bij de werving en selectie (zie *POC eindrapport*). Ter vergelijking: het kabinet heeft besloten om vrouwen met voorrang toe te laten bij de krijgsmacht. Deze gaat een voorkeursbeleid voor vrouwen voeren bij gelijke geschiktheid om het streefcijfer van 30 procent vrouwen te halen in 2030. Dit beleid is van toepassing op zowel de instroom als de doorstroom (promotie).<sup>306</sup> Uit de bewerking van gegevens met behulp van de Barometer Culturele Diversiteit blijkt tevens dat zich onder aspiranten die de politie verlaten relatief veel aspiranten met een migratieachtergrond bevinden,<sup>307</sup> in 2020 was dat 32 procent. De politie onderkent dat er sprake is van een draaideureffect.<sup>308</sup> Ondanks instroombeleid zijn streefcijfers moeilijk te halen als relatief veel agenten met een migratieachtergrond vervroegd uitstromen. Het aandeel aspiranten met een niet-westerse migratieachtergrond dat uitstroomt is overigens gedaald van 9 procent in 2021 ten opzichte van 25 procent in 2020.<sup>309</sup> Volgens experts is een inclusieve werkvloer een voorwaarde voor het behoud van de instromers. Als er niet tegelijkertijd wordt gewerkt aan een inclusieve werkvloer, kan de instroom van diverse nieuwkomers leiden tot een gevoel van bedreiging onder leden van de meerderheid.<sup>310</sup> Als agenten hun hechte familiale cultuur bedreigd zien, kan instroom bijdragen aan juist meer discriminatie en polarisatie.

*Inclusief leiderschap* sluit aan bij het mechanisme leiderschap en speelt op het niveau van de uitvoering. Doel hiervan is het realiseren van een inclusieve werkomgeving, waarbij rekening wordt gehouden met een diverse personeelsbestand. Inclusief leiderschap draagt bij aan een veilige werkklimaat waar alle medewerkers het gevoel hebben erbij te horen en volwaardig onderdeel te zijn van de organisatie.<sup>311</sup>

*Minderheidsnetwerken* oprichten sluit aan bij mechanisme vooroordelen en cultuur en hebben vooral betrekking op het niveau van uitvoering. Etnische netwerken binnen de politie bestaan er momenteel voor Marokkaanse, Turkse, Poolse, Chinese, Joodse en Caribische agenten) en voor LHBTI is er het netwerk Roze in Blauw. In deze netwerken zijn in 2022 2.300 agenten opgenomen.<sup>312</sup> Deze netwerken kunnen volgens de politie en experts bijdragen aan een inclusievere werkvloer binnen de politie en kunnen daarmee bijdragen aan het tegengaan van interne discriminatie. Daarvan is bij ons weten geen officiële evaluatie, maar er zijn politiemedewerkers die hier positief over zijn, en meer in het bijzonder over specifiek het Roze in agenten en heeft bijgedragen aan vermindering van discriminatie van LHBTI op de werkvloer, en ook buiten, richting LHBTI-burgers.<sup>313</sup> Of etnische netwerken binnen de politie een vergelijkbaar positief effect hebben op emancipatie en het tegengaan van uitsluiting op de werkvloer, is bij onze informanten niet bekend.

306 Rosenberg e/ Bouma 2022, NRC, 29 maart 2022.

307 'Culturele diversiteit Politie, 2020' <https://www.cbs.nl>

308 *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G.*

309 'Politie zoekt meer diversiteit met wervingscampagne nieuwe agenten', politie.nl

310 Informanten P1, P4, P7.

311 Çelik 2021 pp. 43-57; Bos 2021.

312 Haenen, NRC 2022.

313 Informant P10.

### *Training aanspreekvaardigheden*

Trainingen gericht op communicatie- en aanspraakvaardigheden (ook bekend als feedbackvaardigheden) sluiten aan op het mechanisme professionalisering en spelen voornamelijk op het niveau van uitvoering. Uit ons onderzoek komt naar voren dat zowel agenten als leidinggevendenden verschillende trainingen volgen die tot doel hebben te leren elkaar aan te spreken op ongewenst (en discriminerend) gedrag op de werkvloer, iets dat allesbehalve vanzelfsprekend is bij de politie. Het belang hiervan wordt genoemd in de literatuur en door meerdere informanten.<sup>314</sup> Of dergelijke trainingen effect hebben zonder andere, meer structurele maatregelen, is onbekend.

### **Kansrijke en niet beproefde interventies**

#### *Toestaan politiehoofddoek*

Deze maatregel sluit bij aan het mechanisme normstelling en speelt op het niveau van wetgeving en beleid. Het toestaan van het dragen van een bijpassende politiehoofddoek bij het politie-uniform is vanuit de politiek gepercipieerd als een controversiële thema. Niettemin wordt het ook gezien als een onderdeel van inclusieve werkvloer en kansrijke maatregel tegen discriminatie die wellicht kan zorgen voor het behoud van etnische en religieuze diversiteit bij de politie. Twee informanten wijzen hierbij op de intersectie van discriminatiegronden, te weten: gender, etnische afkomst en religie.<sup>315</sup> Ook uit de praktijk blijkt dat er enige behoefte is onder vrouwelijke agenten aan het dragen van een hoofddoek bij het politie-uniform. Dit blijkt uit het verzoek van een politiemedewerkster aan het College voor de Rechten van de Mens om de kledingvoorschriften van de politie die dit nu niet toestaan, te toetsen aan de gelijkebehandelingswetgeving.<sup>316</sup> In meerdere landen zijn goede ervaringen opgedaan met een bijpassende politie-hoofddoek, onder meer in het Verenigd Koninkrijk (hoofddoek, tulband), Canada (tulband, hoofddoek) en Zweden (onder andere hoofddoek).<sup>317</sup> In Nederland is de politiehoofddoek bij het uniform niet beproefd, al werd deze hier en daar wel informeel toegestaan in bepaalde functies, zoals destijds bij een medewerker van de interne telefoondienst bij de Amsterdamse politie.<sup>318</sup> Het dragen van een hoofddoek (en andere religieuze hoofdbedekking) bij het uniform van agenten (of boa's) op straat, kan ook een averechts effect hebben; daarop lag de nadruk in het Nederlandse debat van enkele jaren terug. Dit debat bleef destijds onbeslist.<sup>319</sup>

De minister, de politie en ook het parlement hebben het dragen van een hoofddoek door agenten in uniform tot nu toe steeds afgewezen met een beroep op de noodzakelijke neutrale uitstraling van de politie als vertegenwoordiger van neutraal overheidsgezag. Deze valt volgens de toenmalige en de huidige minister van Justitie en Veiligheid (J&V) niet te rijmen met het dragen van zichtbare religieuze hoofdbedekking bij het politie-uniform. Onlangs heeft minister Yesilgöz van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer opnieuw laten weten dat een hoofddoek niet is toegestaan in functies waarbij “de overheid zich in de samenleving manifesteert met behulp van de sterke arm en gebruik maakt van dwangmiddelen”. “Voor de politie geldt dat die gezag, neutraliteit en veiligheid moet uitstralen. De neutraliteit van de uniformen staat voor de minister niet ter discussie”, aldus Yesilgöz. “Ik acht het van groot belang dat de richtlijn qua vorm en inhoud aansluit bij het uitgangspunt voor het politie-uniform, waarbij de neutraliteit voorop staat.”<sup>320</sup>

314 Informanten P2, P7, P11, P12.

315 Informanten P1 en P4.

316 College voor de Rechten van de Mens, Oordeelnummer 2017-135, 20-11-2017.

317 College voor de rechten van de mens, CGB-Advies/2007/08, november 2007, pp. 19-20, <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/9934>.

318 College voor de Rechten van de Mens, Oordeelnummer 2017-135, 20-11-2017; ‘Hoofddoekverbod voor BOA's is stigmatiserend en niet effectief’, <https://mensenrechten.nl/>.

319 Zie hiervoor Saharso en Verhaar 2006; Verhaar 2004.

320 Kamerstuk 35 925-VI, nr. 41; Kamerstuk 35 925-VI, nr. 56; NOS, 11 maart 2022.

We moeten beseffen dat het concept neutraliteit zelf niet neutraal is. Doorgaans verwijst het naar wat we als ‘normaal’ ervaren en waar we aan gewend zijn, en dat is niet voor iedereen hetzelfde.<sup>321</sup> In dit debat over de politiehooftdoek staan grofweg twee verschillende opvattingen van overheidsneutraliteit tegenover elkaar: een opvatting die in de literatuur bekend staat als ‘exclusieve neutraliteit (naar Frans model van *laïcité*), waarbij neutraliteit van de overheid wordt ingevuld als seculariteit. Een andere opvatting van neutraliteit wordt ook wel omschreven als ‘inclusieve neutraliteit’, vanwege de ruimte die deze laat voor diversiteit. Deze opvatting van neutraliteit zien we terug in het Nederlandse Verzuilingsmodel.<sup>322</sup> (Zie eindrapport POC).

## 5.4 Rol wetgever bij maatregelen tegen interne discriminatie

Aanknopingspunten voor de wetgever inzake (haalbare) maatregelen tegen discriminatie binnen de werkomgeving van de politie.

Op het wetgevingsniveau:

- Aanscherping van de sancties in geval van discriminerend gedrag van agenten en leidinggevendenden en koppeling daarvan aan (expliciete) normstelling van gelijke behandeling/discriminatieverbod.
- Breder bevoegdheid voor de Inspectie Justitie en Veiligheid ten behoeve van toezicht op discriminatie binnen de werkomgeving van de politie.
- Verplicht stellen van Internationale ISO- norm nr. 45003 met betrekking tot psychosociale arbeidsbelasting (PSA).
- Hervorming van het tuchtrecht gericht op grotere transparantie en onafhankelijkheid.
- Hervorming van interne klachtmechanismen en procedures bij de politie.
- Aanpassing functiehuis NP met betrekking tot hogere inschaling van leidinggevendenden en aanpassing van formele status en bevoegdheden van operationeel experts.
- Toestaan van een neutrale, uniforme, speciaal ontworpen, bij het uniform passende politiehooftdoek voor vrouwelijke agenten (en desgewenst ook bijpassende tulband en keppel), in het kader van concretisering van de plannen van de politie voor een inclusieve politieorganisatie (‘Politie voor iedereen’) op basis van een opvatting van overheidsneutraliteit als inclusieve neutraliteit.<sup>323</sup>

Op het niveau van beleid:

- Investeren in professionalisering van leiderschap en agenten (hoger opleidingsniveau, ander type competenties met betrekking tot inclusie en communicatie en dergelijke).
- Bevordering tot leidinggevende op basis van competenties in plaats van op (alleen) senioriteit.
- Verplichte risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) maken (in lijn met Artikel 5 Arboret).
- Verantwoordelijkheid voor implementatie van (onderdelen) ‘Politie voor iedereen’ beleggen bij lijnmanager.
- Hervorming van VIK en andere interne klachtmechanismen en -procedures en professionalisering van de bemensing daarvan.
- Bescherming van klokkenluiders in lijn met het wettelijk discriminatie- en victimisatieverbod.<sup>324</sup>

321 Terlouw 2019; Verhaar 2004; Saharso en Verhaar 2006. Zie ook Eindrapport POC.

322 Zie Verhaar 2004; Saharso en Verhaar 2016. Zie ook CRM, CGB-Advies/2007/08’, november 2007, pp. 19-20, <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/9934>.

323 Zie hiervoor POC-eindrapport.

324 Van Genugten en Svensson 2010.

## 5.5 Deelconclusie discriminatie binnen de politie

Discriminatie binnen de politie manifesteert zich vooral in de uitvoeringspraktijk. Deze doet zich voor in de vorm van discriminerende bejegening, pesterijen en meer subtiele uitsluiting die medewerkers ervaren in het directe contact met collega's en/of leidinggevende. Uit ons onderzoek komt naar voren dat deze discriminatie niet altijd als zodanig wordt her- en erkend. Tevens is er sprake van een stoere, familiale politiecultuur die de naleving en handhaving van een discriminatievrij en veilige, inclusieve werkomgeving in de weg staat. Dit hebben discriminatie 'intern' en 'extern' met elkaar gemeen. Een andere belangrijke overeenkomst tussen discriminatie op de werkvloer (richting collega's) en etnisch profileren (richting burgers), is dat beide discriminatieproblemen zich vooral op het niveau van uitvoering manifesteren, terwijl oorzaken en mogelijke oplossingen vooral op het niveau van wetgeving en beleid liggen.

Uit ons onderzoek zijn vijf cruciale onderliggende mechanismen of oorzaken naar voren gekomen die discriminatie op de werkvloer in stand houden: abstracte, gebrekkige normstelling (discriminatieverbod), beperkt toezicht op naleving van die norm, onprofessioneel leiderschap, een uitsluitende politiecultuur en ontoereikende, onprofessionele klachtmechanismen en -procedures. Deze vijf mechanismen liggen ten grondslag aan de geselecteerde kansrijke maatregelen die worden ingezet of kunnen worden ingezet om discriminatie binnen de politie effectief tegen te gaan (zie paragraaf 5.2 en 5.3). Met het oog op de rol die de wetgever hierbij zou kunnen spelen, hebben wij onderscheid gemaakt tussen maatregelen op het niveau van wetgeving, beleid en uitvoering.

Ten eerste, de normstelling: deze wordt gezien als te abstract voor toepassing in de praktijk en geeft daardoor geen sturing en houvast in de uitvoering. Er is behoefte aan normatieve verheldering en explicitering van discriminatieverbod, allereerst op wetgevingsniveau. Ten tweede ontbreekt het aan eenduidige naleving van de norm op het niveau van beleid en uitvoering.<sup>325</sup> Dit komt mede voort uit gebrek aan (onafhankelijk) toezicht en de (veelheid aan) interne klachtmechanismen en -procedures die volgens ingewijden hervorming behoeven in de richting van meer transparantie en grotere onafhankelijkheid.<sup>326</sup> Uit ons onderzoek blijkt dat onafhankelijk toezichthouders wel bestaan maar hun bevoegdheden beperkt zijn. In verband hiermee pleiten verschillende experts en mensenrechtelijke organisatie voor aanvullende bevoegdheden voor bestaande, onafhankelijke toezichthouders.<sup>327</sup> Ten derde is voor effectieve vertaling naar en toepassing van het discriminatieverbod in de praktijk nadere professionalisering van leiderschap nodig.<sup>328</sup> Ook professionalisering van meld- en klachtbehandeling en bemensing daarvan komt uit ons onderzoek naar voren als maatregel die bestaande discriminerende bejegening op de werkvloer kan doorbreken. Al deze maatregelen tezamen kunnen de negatieve effecten van de politiecultuur mitigeren. In aanvulling op regels en beleid kunnen meer subtiele, psychologische motivatietechnieken (*nudging*) helpen om het nodige draagvlak te creëren voor de beoogde veranderingen op de werkvloer.

325 'Doelregelgeving; abstracte normstelling (Jaarverslag)', <https://jaarverslag.raadvanstate.nl>.

326 Cohen en Timmer, NRC, 21 mei 2021; zie ook Berndsen e.a. 2019.

327 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G; informanten P1, P5, P7.

328 Çelik 2018, p.35; Landman en Sollie 2018, p. 72.

## 6. Conclusie

In onderstaande conclusie beschrijven wij wat de wetgever kan doen om (ervaren) etnisch profileren en discriminatie binnen de werkomgeving van de politie tegen te gaan. Dat doen we aan de hand van de beantwoording van onze vier deelvragen.

### *Wat zijn de meest prangende discriminatieproblemen bij de politie?*

Aan de hand van onze inventarisatie van de gedocumenteerde discriminatieproblemen bij de politie blijken op grond van de door ons gehanteerde selectiecriteria (onder meer ernst, omvang, actualiteit, de grond etniciteit, verschillen/overeenkomsten domeinen): twee discriminatieproblemen het meest prangend: etnisch profileren en discriminatie binnen de politie op de werkvloer.

Etnisch profileren is een veelgenoemd prangend discriminatieprobleem binnen het domein politie dat voorkomt tijdens preventieve risicocontroles. Dit kent een fysieke en een algoritmische vorm. De meest voorkomende vorm van etnisch profileren vindt plaats bij fysieke controles. Burgers uit etnische minderheidsgroepen ervaren in direct face-to-face-contact met politieambtenaren dat zij op straat of in het verkeer vaker worden staande gehouden dan mensen met een witte huidskleur. Algoritmisch profileren vindt plaats tijdens semi-geautomatiseerde risicocontroles (*predictive policing*) waarbij mensen worden geselecteerd op basis van algoritmen. Dat komt tot nu toe minder vaak voor dan fysiek etnisch profileren, maar het is wel volop in ontwikkeling. Wat hierbij vooral als problematisch wordt gezien, is het gebruik van *proxy's* voor etnische afkomst (zoals nationaliteit of land van herkomst) in risicoprofielen. Dit is ogenschijnlijk neutraal, omdat het niet expliciet maar indirect en impliciet naar etnische afkomst verwijst. Dit heeft te maken met de zeer nauwe samenhang tussen etniciteit, nationaliteit en religieën (bij Turkse en Marokkaanse Nederlanders bijvoorbeeld).

Discriminatie binnen de politieorganisatie is een tweede goed gedocumenteerd prangend probleem op het domein politie. Dit wordt ervaren door agenten met een migratieachtergrond, maar ook door vrouwen en LHBT'ers. Het gaat voornamelijk om omgangsvormen en gedrag, opmerkingen, grappen en benamingen en dergelijke, die als discriminerend, stigmatiserend en/of kwetsend worden ervaren.

De samenhang tussen de twee discriminatieproblemen (interne en externe discriminatie) komt duidelijk naar voren uit zowel de literatuurstudie als de interviews met politiemedewerkers, experts, belangen- en mensenrechtenorganisaties. Het blijkt dat de cultuur van de politie een centrale, verbindende en mediërende rol speelt in discriminatie binnen en buiten de politie.

### *Welke mechanismen liggen ten grondslag aan de twee discriminatieproblemen?*

Uit ons onderzoek komen vijf cruciale onderliggende mechanismen of oorzaken naar voren die zowel discriminatie als gevolg van etnische profileren, als discriminatie op de werkvloer veroorzaken en in stand houden: normstelling (discriminatieverbod), leiderschap, toezicht op naleving van de norm, professionalisering, (politie)cultuur en rechtsbescherming (klachtmechanismen en -procedures). In hun onderlinge samenhang wijzen deze mechanismen naar de plekken in de keten waar de kloof ontstaat tussen wetgeving en beleid enerzijds, en de uitvoering anderzijds.

**Figuur 1.** Kloof tussen wetgeving op papier en in de praktijk



*Welke anti-discriminatiemaatregelen sluiten aan op de mechanismen?*

Ondanks de vele maatregelen die de politieleiding neemt, blijven burgers etnisch profileren ervaren en blijven agenten discriminatie en uitsluiting op de werkvloer ervaren. Een reden hiervoor is dat deze maatregelen niet altijd goed aansluiten op de onderliggende mechanismen en oorzaken van de twee discriminatieproblemen, met als gevolg dat ze niet effectief zijn. Uit ons onderzoek is gebleken dat maatregelen gericht op het mechanisme van normstelling (heldere, eenduidige, expliciete gelijkebehandelingsnormen en/of discriminatieverbod) op wetgevingsniveau, een belangrijk beginpunt zijn voor het tegengaan van discriminatie binnen en buiten de politie. Als heldere normstelling (discriminatieverbod) expliciet deel uitmaakt van de Politiewet, kan dit doorwerken op het niveau van beleid. Denk aan doorwerking in de kernwaarden van de Beroepscode Politie, in werkinstructies voor proactief controleren, in de opleiding van leidinggevenden en agenten en in toezicht op, en sanctionering van, normen op uitvoeringsniveau (rechtsbescherming).

Het expliciet opnemen van het discriminatieverbod in de Politiewet komt uit ons onderzoek als meest kansrijke maatregel op het niveau van wetgeving. De verwachting is dat deze maatregel het grootste effect zal hebben op het tegengaan van zowel discriminatie binnen, als buiten de politie (etnisch profileren). Als de norm op dat niveau expliciet is benoemd, dan kunnen ook maatregelen op het niveau van beleid hier doelgericht aan bijdragen. Kansrijke beleidsmaatregelen maken vertaling van de norm naar de praktijk mogelijk en faciliteren deze. Het gaat hier onder meer om het goed uitrusten van leidinggevenden voor hun normerende en toezichthoudende taak. Professionalisering van alle lagen van de organisatie sluit hier ook op aan. Op het niveau van de uitvoering zijn kansrijke maatregelen voornamelijk gericht op vergroten van professioneel en inclusief leiderschap en het mitigeren van negatieve en positieve aspecten van de politiecultuur (stoerheid en familiariteit).

### *Wat zijn valkuilen van antidiscriminatiemaatregelen?*

Ons onderzoek toont vier belangrijke valkuilen die in de weg staan van een discriminatievrije politieorganisatie (intern en extern). Ten eerste wordt er te veel nadruk gelegd op de politiecultuur. De politieorganisatie dicht – ten onrechte – veel verklarende kracht toe aan politiecultuur als oorzaak van zowel interne als externe discriminatie. Als gevolg daarvan verschuift de aandacht van uiteenlopende oorzaken van discriminatie, naar cultuur als voornaamste, overkoepelende oorzaak. Ten tweede blijft onderbelicht dat een beperkt budget beschikbaar is en dat een tekort aan middelen de realisering van antidiscriminatiemaatregelen in de weg staat. Denk bijvoorbeeld aan de kosten van professionalisering, hogere inschaling van onder meer operationeel experts en de vergroting van de beschikbare capaciteit voor de uitvoering van politietaken in onder meer de wijken. Ten derde draagt het stapelen van nieuwe maatregelen zonder duidelijke doelen evenmin bij aan het effectief tegengaan van discriminatie. Een voorbeeld hiervan is het bevorderen van diverse instroom – al dan niet met voorkeursbeleid – zonder flankerend inclusiebeleid, terwijl is aangetoond dat diversiteit niet automatisch bijdraagt aan vermindering van discriminatie. Vierde en laatste valkuil betreft het gelijkstellen van reguleren van de discretionaire ruimte aan het afschaffen ervan. Niet alleen is het onmogelijk om de discretionaire ruimte drastisch in te perken vanwege de aard van het opsporingswerk en het feit dat toepassing van regels in de praktijk altijd interpretatie behoeft, ook is het onwenselijk, omdat het de professionaliteit van het politiewerk ondermijnt. Wel mogelijk en wenselijk is regulering van de discretionaire ruimte op een manier die agenten houvast geeft en ervoor zorgt dat zij maatwerk kunnen leveren zonder dat dit leidt tot discriminatie.

### *Wat zijn randvoorwaarden voor succesvolle maatregelen?*

De volgende vijf randvoorwaarden voor het succes van maatregelen komen naar voren uit ons onderzoek:

- Ten eerste moet elke maatregel onderdeel zijn van een structurele, integrale aanpak van discriminatie.
- Een tweede randvoorwaarde heeft betrekking op de systematiek, volgorde en prioritering van de voorgestelde maatregelen. Een voorbeeld hiervan is dat normstelling vooraf gaat aan toezicht en sancties. Een tweede voorbeeld vloeit voort uit de veronderstelde samenhang tussen interne en externe discriminatie en houdt prioritering in van maatregelen gericht op vermindering van discriminatie binnen de werkomgeving van de politie. Een veilige en inclusieve werkvloer lijkt succesvolle toepassing van maatregelen tegen etnisch profileren te kunnen faciliteren.
- Ten derde is het formuleren van heldere, realistische en haalbare doelstellingen een cruciale voorwaarde voor de effectiviteit van maatregelen. Dat maakt ook evaluatie van de doel-middelenverhouding mogelijk. Voorbeelden hiervan: regulering van de discretionaire ruimte, in plaats van inperking ervan, is realistischer en daarmee kansrijker dan afschaffing. Hetzelfde geldt voor de hervorming van de politiecultuur in plaats van een radicale culturomslag.
- Een vierde randvoorwaarde voor succes is dat maatregelen rekening houden met de context, gewoonten en groepsdynamiek van de politieorganisatie. Zo is gebleken dat maatregelen die meegaan met de cultuur van een organisatie meer kans van slagen hebben dan maatregelen die er tegenin gaan (zie eindrapport POC). Potentieel succesvolle maatregelen zijn minder gericht op individuele uitvoerders (in casu agenten), en meer op onderliggende systeemfactoren die discriminerende gedragspatronen bij de politie veroorzaken en in stand houden.
- Een vijfde en laatste randvoorwaarde is het onderkennen van de invloed van het politieke discours op de groepsdynamiek binnen de politieorganisatie en op het politieoptreden. Dit betekent bijvoorbeeld dat bewindspersonen en parlementariërs in het kader van hun voorbeeldfunctie het gebruik van de stigmatiserende termen als ‘Mocro-maffia’ en ‘Bulgaren-fraude’ vermijden. Dat geldt ook voor institutionele framing van beleidsdoelen.

*Tot slot: Wat kan de wetgever doen om discriminatie tegen te gaan?*

Op grond van bovenstaande bevindingen komen we op de volgende aanknopingspunten voor de wetgever, waarmee deze kan bijdragen aan vermindering van etnisch profileren en discriminatie binnen de werkomgeving van de politie.

- Een eerste aanknopingspunt dat uit ons onderzoek volgt, betreft explicitering van de gelijkebehandelingsnorm en/of het discriminatieverbod in de Politiewet.
- Het institutionaliseren van onafhankelijk toezicht op naleving van die norm en het afleggen van verantwoording daarvan.
- Een tweede aanknopingspunt betreft wetgeving ten behoeve van transparant, verantwoord en controleerbaar gebruik van algoritmen bij preventieve signalering van verhoogd risico op misdaad en fraude. Het benoemen van een bevoegd en onafhankelijk toezichthouder is hiervoor een vereiste.
- Een derde aanknopingspunt is aanpassing van het functiehuis van de politieorganisatie, zodanig dat operationele experts de formele status en bevoegdheden krijgen die zij nodig hebben als volwaardig leidinggevende onder de teamchefs.
- Een volgend aanknopingspunt heeft betrekking op maatregelen en instrumenten die professionalisering en vakmanschap van politiemedewerkers bevorderen; de wetgever moet erop toezien dat die maatregelen en instrumenten (zoals het handelingskader, training met VR-brillen) consequent en uniform worden toegepast. Ook kan de wetgever erop toezien dat integriteit en non-discriminatie onlosmakelijk verbonden zijn met goed politiewerk en de beroepsidentiteit van 'goede diender'.
- Een laatste aanknopingspunt heeft betrekking op rechtsbescherming: deze vereist professionalisering van meld- en klachtprocedures en het hanteren van voorzienbare en eenduidige sancties op normovertreding.

Tot slot willen wij meegeven dat de keuze die zich voordoet in het politieke discours, tussen veiligheid enerzijds en non-discriminatie anderzijds, een valse tegenstelling suggereert. In feite is non-discriminatie een belangrijke randvoorwaarde voor integer en professioneel politiewerk. Veiligheidsdoelen gericht op het voorkomen, opsporen en bestrijden van criminaliteit kunnen niet worden gehaald zonder respect voor mensenrechten.



## 7. Literatuur en bronvermelding

### Literatuur

#### Bezemer & Leerkes 2021

W. Bezemer & A. Leerkes, *Oververtegenwoordiging verder ontcijferd. Een kwantitatief onderzoek naar sociale verschillen in verdenkingskans en zelfgerapporteerd crimineel gedrag onder jongeren in Nederland*, 2021 Politie en Wetenschap; Erasmus Universiteit Rotterdam

#### Bos 2021

B. Bos, *Hoogste tijd voor diversiteitsbeleid*. HR Rendement Themadossier Diversiteit en inclusie, oktober 2021/23 afl. 5.

#### Boutellier e.a. 2005

H. Boutellier e.a., *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam, University Press/Salome 2005.

#### Bovenkerk 2014

F. Bovenkerk, Etnisch profileren. (Essay), *De Gids*, 2014 afl. 7.

#### Bovenkerk 2015

F. Bovenkerk, 'Twee Marokkanen op een scooter? Die houd ik aan', in *M. Davidović en A. Terlouw (red), Diversiteit en discriminatie. Onderzoek naar processen van in- en uitsluiting*, Amsterdam, Amsterdam University Press 2015, pp. 203-223.

#### Bovens & Zouridis 2002

Bovens, MAP & S. Zouridis, 'Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie. Over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat.' *NJB* 2002/2, p. 65-74.

#### Bouwman 2021

A. Bouwman, Etnisch profielen bij proactief politieoptreden, mag dat van de strafrechter? *Delict en Delinquent*, 2021/8 afl. 1, pp 62-85.

#### Braak, Choenni & Verwer 2013

Braak, S. van den, S. Choenni & S. Verwer, 'Combining and analyzing judicial databases', in: *B.H.M. Custers e.a. (red.), Discrimination and privacy in the information society, data mining and profiling in large databases*, Berlijn: Springer 2013, pp. 191-206.

#### Braak & Choenni 2019

Braak, S. van den & S. Choenni, 'Voorspellen met big-datamodellen: over valkuilen voor beleidsmakers', *JV* 2019, afl. 4, pp. 21-38.

#### Çankaya 2016

S. Çankaya Normbeelden als alternatief voor politiecultuur: de integere, neutrale en loyale supercop. *Tijdschrift voor veiligheid* 2016/15, pp. 15-32.

#### Çankaya 2011

S. Çankaya, *Buiten veiliger dan binnen. In- en uitsluiting van etnisch minderheden binnen de politieorganisatie*. Tilburg, Eburon 2011.

**Çankaya 2012**

S. Çankaya, *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie: Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag, Boom, Lemma 2012.

**Çankaya 2015**

S. Çankaya, 'De ruimtelijke regulering van risicovolle burgers tijdens proactief politiewerk', In M. Davidovic en A. Terlouw (red.), *Diversiteit en Discriminatie*, Amsterdam, Amsterdam University Press 2015, pp. 104-121.

**Çelik 2021**

S. Çelik, 'Bouwstenen voor een inclusieve hogeschool'. *Management & Organisatie* 2021/6 pp. 43-57.

**Çelik 2018**

S. Çelik, *Diversiteit, de gewoonste zaak van de wereld?* (oratie lectoraat Hogeschool Leiden), Leiden: Hogeschool Leiden, 2018.

**Çelik 2018**

S. Çelik, 'Transformational Leadership and Organizational Culture: Keys to Binding Employees to the Dutch Public Sector, Organizational Culture', Jolita Veinhardt, IntechOpen, 2018 DOI: 10.5772/intechopen.81003. <https://www.intechopen.com/chapters/63543>

**Van Duijneveldt 2021**

I. van Duijneveldt, *De grenzen van professionele ruimte. Normoverschrijdend gedrag bij een Limburgs politieteam*, Den Haag 2021, Boom Criminologie 2021, pp. 26-27.

**Gill e.a. 2014**

C. Gill e.a. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: A systematic review. *Journal of experimental criminology*, 2014/10 afl. 4, pp. 399-428.

**Ellemers e.a. 2018**

N. Ellemers e.a., *Naar effectief diversiteitsbeleid: het bouwen van bruggen tussen wetenschap en praktijk*, publicatie NIM, Universiteit Utrecht 2018.

**Felten e.a. 2021a**

H. Felten e.a., *Institutioneel racisme In Nederland. Literatuuronderzoek naar de aanwijzingen voor institutioneel racisme op de domeinen arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs en politie*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving 2021.

**Felten e.a. 2021b**

H. Felten e.a., *Wat werkt in de aanpak van institutioneel racisme. Een literatuuronderzoek*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving 2021.

**Fiske 1998**

S. T. Fiske. Stereotyping, prejudice, and discrimination. *The handbook of social psychology*, 1998/2 afl. 4, pp. 357-411.

**Grütters en Terlouw 2021**

C. Grütters en A. Terlouw, Hoe wit is een Nederlander? *Asiel- en Migrantenrecht* 2021/9, pp. 473-478. (Uitspraak Uitgelicht, Noot bij uitspraak Rechtbank Den Haag 22 sept. 2021, C/09/589067, ECLI:NL:RBDHA:2021:10283).

**Van Hall e.a. 2021**

M. van Hall e.a., Procedurele rechtvaardigheid in de strafrechtketen. *Tijdschrift voor Criminologie*, 2021/63 afl. 3.

**Hedström en Swedberg 1998**

P. Hedström and R. Swedberg (eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press 1998.

**Van Hulst e.a. 2016**

M. van Hulst e.a., Krachten op Straat: waar politiemensen uit putten en mee worstelen in hun alledaagse werk, *Tijdschrift voor veiligheid* 2016/15, pp. 33-45.

**Van Hulst, Terpstra & Kolthoff 2016**

M. van Hulst, Jan Terpstra & Emile Kolthoff, Politiecultuur als kernbegrip en discussiethema, *Tijdschrift voor veiligheid*, 2016/15, pp. 3-14.

**Kleijer-Kool & Landman 2016**

L. Kleijer-Kool, & W. Landman, Boeven vangen. Het spel tussen politieagenten en de Ander. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 2016/6 afl. 1, pp. 42-65.

**Landman & Kleijer-Kool 2016**

W. Landman en L. Kleijer-Kool, *Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap/ Twynstra Gudde, , 2016,

**Landman 2015**

W. Landman, *Blauwe patronen. Betekenisgeving in politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2018.

**Landman 2016**

W. Landman, Tussen praat en daad: politiecultuur en politieoptreden, *Tijdschrift voor veiligheid* 2016/15, pp. 46-60.

**Landman & Sollie 2018**

W. Landman en H. Sollie, *Tegengaan van etnisch profileren. Een internationale literatuurstudie naar effecten van interventies*. Apeldoorn: Politie & wetenschap/ Twynstra Gudde 2018.

**Van der Leun e.a., 2014**

J.P. van der Leun e.a., *Etnisch profileren in Den Haag? Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014.

**Lipsky 1980**

M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation 1980.

**Ljujic 2011**

V. Ljujic, *Romaphobia among adolescents : the role of perceived threat, nationalism, and acculturation expectations*. Leiden: Universiteit Leiden 2011.

**Loof 2020**

J.P. Loof, Toekomstige uitdagingen voor het gelijkebehandelingsrecht, *NTM/NJCM-Bulletin*, 2020/45 afl.2, pp. 251-277.

**Meijer, Schäfer & Branderhorst 2019**

A.J. Meijer, M. T. Schäfer & M. Branderhorst. Principes voor goed lokaal bestuur in de digitale samenleving: Een aanzet tot een normatief kader. *Bestuurswetenschappen*, 2019/73 afl. 4, pp. 8-23.

**Meijer & Wessels 2019**

A.Meijer & M. Wessels, Predictive policing: Review of benefits and drawbacks. *International Journal of Public Administration*, 2019/42 afl. 12, pp. 1031-1039.

**Molenaar, Kroes & Esman 2020**

J. Molenaar, P. Kroes, C. Esman, *Professioneel controleren. Een onderzoek naar het effect van de pilot Proactief controleren*. Politieacademie, Apeldoorn december 2020.

**Mutsaers 2015a**

P. Mutsaers, *A public Anthropology of policing*. Tilburg, Tilburg University 2015a.

**Mutsaers 2015b**

P. Mutsaers, 'Discriminatie bij de politie voltrekt zich in xenofobisch klimaat', *Sociologische Vraagstukken* 3 juli 2015b.

**O'Neill 2016**

C. O'Neill, *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. New York: Broadway Books 2016.

**Politie voor iedereen 2020**

*Politie voor iedereen: veilige, competente en effectieve teams*, Politie, 2020.

**Saharso & Verhaar 2006**

S. Saharso en O. Verhaar, Headscarves in the Policeforce and the Court: Does Context matter? *Acta Politica*, 2006/41, pp. 68-86.

**Schuermans 2021**

N. Schuermans, *Politie in een superdiverse samenleving rapport literatuurstudie*, Dresden: Hannah Arendt institute 2021.

**Schuilenberg & Soudijn 2022**

M. Schuilenberg & M. Soudijn. Big data in het veiligheidsdomein: Onderzoek naar big data-toepassingen bij de politie en de positieve effecten hiervan voor de politieorganisatie. *Tijdschrift voor veiligheid*, 2022/21 afl. 1.

**Siebers 2015**

Hans Siebers, 'Politieagenten discrimineren omdat ze te veel vrijheid hebben – dat blijkt niet uit onderzoek', *Sociologische Vraagstukken*, 2 juli 2015 (boekbespreking).

**Spencer, Charbonneau & Glaser 2016**

K. B. Spencer, A. K. Charbonneau & J. Glaser, Implicit Bias and Policing, *Social and Personality Psychology Compass* 2016/10 afl. 1, pp. 50–63, 10.1111/spc3.12210.

**Van der Steeg & Timmer 2016**

M. van der Steeg & J. Timmer, Beoordeling van politiegeweld: tuchtrecht eerst, *Ars Aequi*, (Opinie) Maart 2016, pp. 171-176.

**Van der Steen 2020**

P. van der Steen, *De dubieuze jacht op 'mobiel banditisme' in het koopwadhalla van Roermond*, Amnesty International 2020.

**Terlouw 2020**

A. Terlouw, Gebruik van etniciteit in risicoprofielen Marechaussee is discriminatie, in *NJB* 2020/764, 23 maart 2020.

**Terlouw 2019**

A. Terlouw, *Te gek voor woorden. Blote billen, boerka's, baarden en bedelaars, wat is normaal?* (uitgave in eigen beheer), Utrecht 2019.

**Terpstra e.a. 2021**

J. Terpstra e.a., *Gebiedsgebonden politiewerk in ontwikkeling van: Onderzoek naar basisteams in een digitale en superdiverse samenleving*, Politiewetenschap 2021.

**Verhaar 2004**

O. Verhaar, Nederlands pragmatisme versus Franse principes? Nationaal beleid ten aanzien van de hoofddoek en de gezichtssluier vergeleken', *Krisis, Tijdschrift voor empirisch filosofie* 2004 afl. 4.

**Wilson 1989**

J. Q. Wilson, *Bureaucracy. What Government agencies do and Why they do it*. Basic Books 1989.

**De Wit 1999**

S. de Wit, *Onder je pet praten. Een verkennende studie naar de wenselijkheid van geestelijke verzorging binnen de politie*. Leusden: Uitgeverij ACP 1999.

**Woestenburg, de Ridder & Krol 2016**

N. Woestenburg, J. de Ridder & E. Krol, *Het stopformulier – Verkenning van de werking van de registratie van staandhoudingen*. Rijksuniversiteit Groningen/Pro Facto 2016.

**Zick, Pettigrew & Wagner 2008**

A. Zick, T.F. Pettigrew, & U. Wagner, Ethnic prejudice and discrimination in Europe. *Journal of Social Issues*, 2008/64 afl. 2 p. 233–251.

### *Onderzoeksrapportages en overige*

#### **Advies inzake uiterlijke verschijningsvormen politie “Pluriform uniform?” 2007**

*Advies inzake uiterlijke verschijningsvormen politie “Pluriform uniform?”* (CGB-Advies 2007/08)  
Utrecht: CGB/College voor de Rechten van de Mens 2007.

#### **‘Aandachtspunten bij de kabinetsreactie op de rapportage ‘Veilig jezelf zijn in het openbaar’ 2021**

*‘Aandachtspunten bij de kabinetsreactie op de rapportage ‘Veilig jezelf zijn in het openbaar’*  
College voor de Rechten van de Mens, (Brief aan TK/Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken voor het overleg over Discriminatie en racisme op 15 december 2021) Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2021.

#### **Andriessen e.a. 2020**

I. Andriessen J. Hoegen Dijkhof, A. van der Torre e.a., *Ervaren discriminatie in Nederland II*  
Den Haag, SCP 2020.

#### **Berndsen, Çelik & Baggen 2021**

M. Berndsen, S. Çelik en M. Çelik, *Procesevaluatie van de aanhouding van een Amsterdamse hoofdagent. Weinig oog voor de menselijke maat, 2021.*

#### **De Boer e.a. 2022**

H. de Boer e.a., *Fatale politie-incidenten Patronen bij fatale incidenten binnen de context van politieoptreden* (in opdracht van Nationale Politie en Rijksrecherche) Bureau Beke 2022.

#### **Cijfers in Beeld 2020. Overzicht discriminatiecijfers 2020**

*Cijfers in Beeld 2020. Overzicht discriminatiecijfers*, Openbaar Ministerie 2020.

#### **CERD Report Netherlands Institute for Human Rights 2021**

*Report to the 104th Session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) concerning the examination of the 22nd to 24th periodic reports of the Netherlands*,  
Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2021

#### **Debat over etnisch profileren vraagt om meer juridische duidelijkheid 2021**

*Debat over etnisch profileren vraagt om meer juridische duidelijkheid (Position Paper)*  
Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2021

#### **De bestrijding van racisme en discriminatie in Nederland 2020**

*De bestrijding van racisme en discriminatie in Nederland. (Position Paper)* Utrecht:  
College voor de Rechten van de Mens 2020

#### **Deug e.a. 2009**

F. Deug e.a., De Beuk, *Onderzoek naar discriminatie bij de Haagse Hogeschool*,  
Utrecht: De Beuk, 2009 (in opdracht van de Commissie Gelijke Behandeling/College voor de Rechten van de Mens).

**Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader 2021**

*Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader.* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2021.

**Discriminatiecijfers in 2020 2021**

*Discriminatiecijfers in 2020* Rotterdam/Den Haag: Artikel 1, 2021.

**Dutch NGOs contribution pertaining the Twenty-second to Twenty-fourth Periodic Report on the Kingdom of the Netherlands to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination 2020.**

*Dutch NGOs contribution pertaining the Twenty-second to Twenty-fourth Periodic Report on the Kingdom of the Netherlands to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination,* Amsterdam: NJCM 2020

**Een mislukt experiment. De Taser Pilot van de Nederlandse Politie 2018**

*Een mislukt experiment. De taser-pilot van de Nederlandse politie* Amnesty International/ Nederland Amsterdam 2018.

**Fair and Effective Police Stops 2016**

*Fair and Effective Police Stops,* Open Society Justice Initiative 2016.

**Fourth report on the Netherlands 2013**

*Fourth report on the Netherlands,* Raad van Europa, Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie van (ECRI) 2013.

**Fifth report on the Netherlands 2019**

*Fifth report on the Netherlands,* Raad van Europa, Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie van (ECRI) 2019.

**General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials 2020**

*General recommendation No. 36. Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials.* Committee on the Elimination of Racial Discrimination 2020.

**Gespreksnotitie Etnisch profileren en de KMar uitspraak 2021**

*Gespreksnotitie Ronde Tafel Etnisch profileren (t.b.v. Tweede Kamer Ronde Tafel etnisch profileren, 24 nov. 2021)* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2021

**Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth reports of the Kingdom of the Netherlands 2021**

*Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth reports of the Kingdom of the Netherlands* Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) 2021.

**Van Genugten & Svensson 2010**

M. van Genugten & J. Svensson, *Dubbel de Dupe? Een studie naar de benadeling van werknemers die ongelijke behandeling aan de orde stellen.* Utrecht: Commissie Gelijke Behandeling 2010.

**Holaind, Slot & Wilde 2020**

N. Holaind, J. Slot & S. de Wilde, *Evaluatie pilot bodycams*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam 2020.

**Impact assessment mensenrechten en algoritme 2021**

*Impact assessment mensenrechten en algoritme*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021.

**Inspectie Justitie en Veiligheid 2022**

*Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid. Deelonderzoek 3: De Dienst Specialistische Operaties, afdeling Afgeschermde Operaties*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

**Van Koetsveld e.a. 2016**

R. van Koetsveld, R. Hartmans, A.P. de Man, *Politicultuur in beweging. Actiegericht onderzoek naar de cultuur van de Nationale Politie*, Den Haag: WODC/Min. van V&J/VU 2016.

**Kuppens & Ferwerda 2019**

J. Kuppens en H. Ferwerda, *De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam. Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren*. Bureau Beke 28 maart 2019

**Medewerkersmonitor 2020-2021. Rapportage naar functiegroepen 2021**

Schouten en Nelissen, *Medewerkersmonitor 2020-2021. Rapportage naar functiegroepen*. Zaltbommel: Schouten en Nelissen 2021.

**Molina Espeleta e.a. 2021**

N. Molina Espeleta, M. Ruitenburg, Toppen e.a., *Verkleurde beelden. Hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren?* Rapport 2021/030, Den Haag: Nationale Ombudsman 2021.

**Noor 2016**

S. Noor, *Zonder vooroordelen. Een inventarisatie van interventies gericht op preventie van etnisch profileren door het verbeteren van de relatie tussen jongeren en politie*, Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving 2016.

**Onrechtmatige profilering nu en in de toekomst voorkomen: een gids. 2018**

*Onrechtmatige profilering nu en in de toekomst voorkomen: een gids* EU-agentschap voor fundamentele rechten (FRA) 2018.

**Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten 2013**

*Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten*, Amnesty International 2013.

**Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie 2020**

*Rapportage Cultuuronderzoek Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie*, Amstelveen: KPMG 2020.



**Rapport Uit de rij gehaald. Een onderzoek naar de wijze waarop de KMar het Mobiele Toezicht Veiligheid verricht op Rotterdam The Hague Airport 2017**

*Rapport Uit de rij gehaald. Een onderzoek naar de wijze waarop de KMar het Mobiele Toezicht Veiligheid verricht op Rotterdam The Hague Airport.* Den Haag: Nationale Ombudsman 2017.

**Shiner & Thornbury 2019**

M. Shiner & P. Thornbury, *Regulating Police Stop and Search: An Evaluation of the Northamptonshire Police Reasonable Grounds Panel* Open Society Justice Initiative 2019.

**Toolkit for the analysis of police identifications. A practical guide to the analysis of police stop data 2020**

*Toolkit for the analysis of police identifications. A practical guide to the analysis of police stop data,* Open Society Justice Initiative 2020.

**Tweede enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie- Belangrijkste resultaten 2017**

*Tweede enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie- Belangrijkste resultaten* EU-agentschap voor fundamentele rechten (FRA) 2017.

**Tweede enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie. Moslims- Geselecteerde resultaten 2017**

*Tweede enquête van de Europese Unie naar minderheden en discriminatie. Moslims- Geselecteerde resultaten* EU-agentschap voor fundamentele rechten (FRA) 2017.

**Van Veenstra e.a. 2019**

A.F. van Veenstra e.a., *Quick scan AI in de publieke dienstverlening,* TNO 2019.

**Veilig jezelf zijn in het openbaar – Jaarlijkse Rapportage Mensenrechten in Nederland 2020**

*Veilig jezelf zijn in het openbaar – Jaarlijkse Rapportage Mensenrechten in Nederland 2019,* College voor de Rechten van de Mens 2020.

**De Vries & Ufkes 2016**

P. De Vries & E. Ufkes. *Evaluatieonderzoek Politie Challenge Day,* Twente: Universiteit Twente 2016.

**We sense trouble. Automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands 2020**

*We sense trouble. Automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands* Amnesty International 2020.

**Van de Wijngaart 2022**

P. van de Wijngaart, *Preventief fouilleren in Amsterdam. Een evaluatie.* Amsterdam 2022.

### *Kamerstukken*

*Kamerstukken I 2006/07, 30880, nr.3. Politiewet 200.; Memorie van Toelichting.*

*Kamerstukken II 2016/17, 30950, nr. 105. Brief regering; Drietal rapporten aangaande etnisch profileren door de politie.*

*Kamerstukken I 2017/18, 30880, AA. Evaluatie Politiewet 2012.*

*Kamerstukken II 2020/21, 29.628, nr. 1015. Brief regering; Eerste halfjaarbericht politie 2021.*

*Kamerstukken II 2020/21, kenmerk 2021Z16554. 'Veilig jezelf zijn in het openbaar' (Jaarlijkse Rapportage College voor de Rechten van de Mens 2019). Kenmerk 2021/0106/JG/GT/LR.*

*Kamerstukken II 2020/21, 26 643, nr. 765. Brief regering; Voortgang AI en algoritmen.*

*Kamerstukken II 2020/21, 30950, nr. 250. Brief regering; Voortgangsbrief aanpak discriminatie en racisme.*

*Kamerstukken II 2021/22 30950, nr. 281. Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader.*

*Kamerstukken II 2021/22 30950, nr. 283. Beslisnota.*

*Kamerstukken II 2021/22 30950, nr. 285. Lijst van vragen en antwoorden over de stukken die zijn geagendeerd voor het commissiedebat Discriminatie, racisme en mensenrechten op 24 februari 2022.*

*Kamerstukken II 2021/22, 30950, nr. 286. Verslag van een commissiedebat, gehouden op 24 februari 2022, over Discriminatie, racisme en mensenrechten.*

*Kamerstukken II 2021/22, 26643, nr. 790. Brief regering; Stand van zaken over de uitvoering van de moties van de leden Marijnissen inzake een voorstel hoe binnen overheidsinstellingen vervuilde data worden opgeruimd en Klaver over opzetten van een algoritmeregister.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, F. Verslag van een openbaar gesprek van 4 februari 2022 13.30 uur inzake antidiscriminatiewetgeving in het domein van de politie.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, G. Verslag van een openbaar gesprek van 4 februari 2022 10.00 uur inzake antidiscriminatiewetgeving in het domein van de politie.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, H. Verslag van een openbaar gesprek van 4 februari 2022 11.30 uur inzake antidiscriminatiewetgeving in het domein van de politie.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, N. Verslag van een openbaar gesprek van 14 februari 2022 10.00 uur inzake antidiscriminatiewetgeving in het domein van de politie.*

*Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77. Coalitieakkoord 2021-2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.*

*Kamerstukken II 2021/22, 33826, nr. 43. Afschrift brief aan staatssecretaris over mensenrechten in het Koninkrijk.*

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 23 februari 2022, Kenmerk 2022-000094843, 'Beantwoording schriftelijk vragen ter voorbereiding op Commissiedebat 24-2-2022 over discriminatie en mensenrechten'.

Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Directoraat -Generaal Politie en Veiligheidsregio's) van 28 oktober 2021, 28 oktober 2021, kenmerk 3597784 'Diverse instroom n.a.v. berichtgeving AT5'.

Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer van 21 april 2021, Brief aan TK, 21 april 2021, kenmerk 3294555, 'Antwoorden Kamervragen over het bericht dat een klokkenluider bij de politie ernstig gepest werd'.

Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer van 7 september 2021 '*Kamerbrief over etnisch profileren en discriminatie*', kenmerk 3526607.

### *Mediabronnen*

#### **Çankaya, De Correspondent 2016**

S. Çankaya, 'De politie profileert wél bewust', *De Correspondent* van 3 oktober 2016.

#### **Çankaya, De Correspondent 2016**

S. Çankaya, 'Etnisch profileren bij de politie ineffectief en onrechtvaardig', *De Correspondent* van 1 juni 2016.

#### **Çankaya, De Correspondent 2020**

S. Çankaya, 'Ook al werkte ik voor de politie, ik bleef een onguur type', *De Correspondent* van 30 mei 2020.

#### **Çankaya & Mutsaers, NRC 2015**

S. Çankaya & P. Mutsaers, 'Minder bureaucratie betekent bij politie meer discriminatie', *NRC Handelsblad* van 13 juli 2015.

#### **Cohen & Timmer, NRC 2021**

J. Cohen en J. Timmer, 'Politietucht recht kan bijdragen aan gezonde politiecultuur', *NRC Handelsblad* van 21 mei 2021.

#### **Grutters, NRC 2021**

C. Grutters, 'Je huidskleur zegt nooit iets over je verblijfsstatus' (Opinie), *NRC Handelsblad* van 13 december 2021.

#### **Geurts, NRC 2022**

L. Geurts, 'Politie: agenten ervaren nog steeds te veel grensoverschrijdend gedrag', *NRC Handelsblad* van 21 maart 2022.

#### **Haenen 2019**

M. Haenen NRC 12 juli 2019, 'Moslimfobie, intimidatie bij politie – en de top kijkt weg', *NRC* van 12 juli 2019.

#### **Haenen, NRC 2020**

M. Haenen 'Racismedebat zaait verdeeldheid bij de Nationale Politie', *NRC* van 30 juni 2020.

#### **Haenen, NRC 2021**

M. Haenen 'Politie: in vijf jaar moet 35 procent agenten migratieachtergrond hebben', *NRC Handelsblad* van 1 april 2021.

#### **Haenen, NRC 2021**

M. Haenen, 'Onrust en verbijstering binnen politie na milde sancties tegen racisme', *NRC Handelsblad* van 11 maart 2021.

#### **Haenen, NRC 2021**

M. Haenen, 'Onderzoek na interne politieruzie: meer aandacht voor etnisch profileren', *NRC Handelsblad* van 10 februari 2021.

#### **Haenen, NRC 2021**

M. Haenen, 'Ombudsfunctionaris politie wil 'urgentere' aanpak discriminatie in eigen organisatie', *NRC Handelsblad* van 17 juni 2020.

**Haenen, NRC 2022**

M. Haenen 'Politie krijgt discriminatierechercheurs', *NRC Handelsblad* van 24 maart 2022.

**Haenen, NRC 2022**

M. Haenen, 'Strafrechtelijk onderzoek appgroep politie-academie', *NRC Handelsblad* van 25 februari 2022.

**Haenen, NRC 2022**

M. Haenen, 'Politiemedewerker geschorst na klachten over seksueel grensoverschrijdend gedrag', *NRC Handelsblad* van 17 februari 2022.

**Haenen, NRC 2021**

M. Haenen, 'Rechter: agente terecht ontslagen', *NRC Handelsblad* van 14 oktober 2021.

**Jensma, NRC 2021**

F. Jensma, 'De zware criminaliteit een halt toeroepen is onmogelijk', *NRC Handelsblad* van 12 september 2021.

**Kerstens, AD 2016**

B. Kerstens, 'Agent is geen robocop: intuïtie is onderdeel van politiewerk', *Algemeen Dagblad* van 4 oktober 2016.

**König, NRC 2021**

E. König, 'Commissie van Karakus gaat toezien op diversiteit en racisme binnen politie', *NRC Handelsblad* van 9 november 2021.

**de Koning & Koelewijn, NRC 2021**

P. de Koning & J. Koelewijn 'Slechteriken pakken, dat had ik als kleine jongen al' (interview met minister Sander Dekker), *NRC Handelsblad* van 5/6 september 2021.

**Kraak, de Volkskrant 2019**

H. Kraak, 'Onrust bij politie over burgerwaarnemers bij preventief fouilleren', *De Volkskrant* van 21 juni 2019.

**KRO-NCRV 2019**

Politie voert app in tegen etnisch profileren, maar effectiviteit is nu al twijfelachtig, *KRO-NCRV*, 8 november 2019.

**Moorman, De Volkskrant 2019**

M. Moorman, 'This American Life bespreekt misstanden binnen de Amsterdamse brandweer'. *De Volkskrant* van 8 oktober 2019.

**Niemantsverdriet, NRC 2021**

T. Niemantsverdriet, 'Bescheiden opbrengst bij proef met preventief fouilleren in Amsterdam', *NRC* van 25 november 2021.

**Niemantsverdriet, NRC 2021**

T. Niemantsverdriet, 'Op de kazerne werd hij gepest, op de kazerne ging hij dood', *NRC* van 24 september 2021.

**Rosenberg & Bouma, NRC 2022**

E. Rosenberg & K. Bouma 'Er zal een groep mannen zijn die zegt: dit is niet eerlijk', *NRC* van 29 maart 2022.

**Schravesande, NRC 2022**

F. Schravesande, 'Minder fatale incidenten is mogelijk', *NRC Handelsblad* van 11 februari 2022.

**Schreuder, NRC 2022**

A. Schreuder, 'Politiechefs corrigeren te weinig', *NRC Handelsblad* van 5/6 februari 2022.

**Smeets, de Volkskrant 2020**

I. Smeets, '510 staandehoudingen en de zelfversterkende feedback-loop', *De Volkskrant* van 12 mei 2020.

**Typhoon legt je uit waarom hij "blij" is dat hij staande werd gehouden 2016**

*NOS*, 30 dec 2016, 'Typhoon legt je uit waarom hij "blij" is dat hij staande werd gehouden', *NOS*, 30 december 2016.

**Voskuil, AD 2021**

K. Voskuil, 'Marokkaanse brandweerman was bang dat ze hem bewust niet uit het vuur zouden halen. Racisme in korps', *Algemeen Dagblad* van 12 februari 2021.

**De Vries, de Volkskrant 2020**

K. de Vries, 'Belastingdienst was wel discriminerend op ras', *Volkskrant* van 23 juli 2020.

**Vughts, Het Parool 2018**

P. Vughts, 'Van Uhm: Modernisering van Brandweer moet doorgaan', *Het Parool* van 19 december 2018.

**Yesilgöz: geen hoofddoek of keppel voor boas tijdens hun werk, NOS 2022**

'Yesilgöz: geen hoofddoek of keppel voor boas tijdens hun werk', *NOS*, 11 maart 2022.

**'Oprotten uit Giethoorn', BNNVARA 2022**

'Oprotten uit Giethoorn', *Zembla, BNNVARA*, 3 februari 2022.

*Jurisprudentie*

College voor de Rechten van de Mens, 15 december 2011, oordeel 2011-198.

College voor de Rechten van de Mens, 20 november 2017, oordeel 2017-135.

College voor de Rechten van de Mens, 6 december 2018, oordeel 2018-129.

College voor de Rechten van de Mens, 6 december 2018, oordeel 2018-130.

College voor de Rechten van de Mens, 6 december 2018, oordeel 2018-131.

College voor de Rechten van de Mens, 1 maart 2021, oordeel 2021-19.

Rb. Den Haag, 22 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10283.

## Eerste Kamer der Staten-Generaal

Kazernesstraat 52  
2514 CV Den Haag

Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

*telefoon* 070 312 92 00

*e-mail* [postbus@eerstekamer.nl](mailto:postbus@eerstekamer.nl)

*website* [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)



Twitter @eerstekamer



Instagram @eerstekamer



YouTube @eerstekamer

### *Overige websites*

[www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

[www.derdekamer.nl](http://www.derdekamer.nl)

[www.staten-generaal.nl](http://www.staten-generaal.nl)

