



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Uit de rij gehaald op het vliegveld. Is dit etnisch profileren?

Leun, J.P. van der; Woude, M.A.H. van der

Citation

Leun, J. P. van der, & Woude, M. A. H. van der. (2017). Uit de rij gehaald op het vliegveld. Is dit etnisch profileren? *Asiel & Migrantenrecht*, 2017(6/7), 311-314. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/69894>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/69894>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Joanne van der Leun en Maartje van der Woude – prof. dr. J. P. van der Leun is hoogleraar Criminologie en decaan aan de juridische faculteit van de Universiteit Leiden; prof. mr. dr. M.A.H. van der Woude is hoogleraar Rechtssociologie aan het Van Vollenhoven Instituut voor Recht, Bestuur & Samenleving van dezelfde universiteit

{CHAP} Uit de rij gehaald op het vliegveld

{KOP} Is dit etnisch profileren?

{INTRO}

Politieagenten en marechaussees maken snelle keuzes op basis van wat ze leren in de praktijk, waar uiterlijke kenmerken een rol spelen. De aangeleerde vuistregels kunnen echter leiden tot een tunnelvisie waarvan mensen met een bepaalde nationaliteit of uiterlijke kenmerken stelselmatig de dupe worden. Joanne van der Leun en Maartje van der Woude onderzochten de praktijk en doen enkele praktische aanbevelingen.

1. Uit de rij gehaald

Een Nederlandse man, woonachtig in Spanje, komt vier keer aan met het vliegtuig in Rotterdam. Hij is werkzaam als piloot en vliegt vanuit Nederland verder. Drie keer vraagt de Koninklijke Marechaussee (KMar) naar zijn paspoort. Andere passagiers uit Schengenlanden met een lichte huidskleur kunnen gewoon doorlopen. De man krijgt geen duidelijk antwoord op de vraag waarom hij er steeds wordt uitgepikt. Hij klaagt hierover (in 2015) bij de Nationale ombudsman. De ombudsman verklaart de klacht gegrond en doet de aanbeveling om het MTV-proces (Mobiel Toezicht Veiligheid) op het vliegveld aan te passen. De KMar moet volgens hem een verklaring kunnen geven waarom juist deze man zo frequent is gevraagd naar zijn papieren en anderen niet. Van een organisatie als de KMar mag worden verwacht dat zij inzicht kan verschaffen op basis van welke indicatoren en gronden personen worden gecontroleerd. In dit artikel onderschrijven we die oproep.¹

In reactie op bovenstaande klacht, die eerst intern is afgehandeld maar niet naar tevredenheid van de klager, concludeert de Nationale ombudsman in het Rapport 2017/044 na een eigen onafhankelijk onderzoek dat de KMar de schijn tegen heeft van discriminatie en zich beter zou moeten kunnen verantwoorden. Het ging hierbij om een controle in de context van het Mobiel Toezicht Veiligheid, onderdeel van het operationeel vreemdelingentoezicht. Deze controles kunnen plaatsvinden op de (snel)wegen in een 20 km zone tussen Nederland en de omringende landen, maar ook in de (inter)nationale treinen, op zogenaamde Schengenvluchten en op zee. Het doel van het MTV is het bestrijden van illegaal verblijf na grensoverschrijding en het tegengaan van daaraan gerelateerde vormen van grensoverschrijdende criminaliteit.² Het MTV vormt hiermee de nationaalrechtelijke invulling van artikel 23 van de Schengengrenscore.³ De wettelijke grondslag voor het MTV is verankerd in artikel 50 Vreemdelingenwet (Vw) jo. 4.17a en 4.17b Vreemdelingenbesluit (VB).

Er is een duidelijke relatie met de discussie over etnisch profileren. Terecht legt de ombudsman de

¹ Zie: De Nationale ombudsman (2017) *Uit de rij gehaald. Een onderzoek naar de wijze waarop de Koninklijke Marechaussee het Mobiele Toezicht Veiligheid verricht op Rotterdam The Hague Airport* (2017/044). Zie <http://bit.ly/2sWJY0M> (laatst geraadpleegd 17 06 2017). De man reisde niet in functie, maar was op weg naar Nederland om van daar uit als piloot verder te vliegen.

² Kamerstukken II 2002/03, 26269, 6; Kamerstukken II 2011/12, 19637, 1393; Kamerstukken II 2011/12, 19637, 1485; Kamerstukken II 2010/11, 32317, 68.

³ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore).

nadruk niet op mogelijke vooringenomenheid van uitvoeringsambtenaren, zoals marechaussees en politieambtenaren, maar op professionaliteit en verantwoording. Wij voegen daaraan toe dat er behoefte is aan praktische juridische handvatten voor uitvoerenden. Gezien de wettelijke kaders en de praktijk van het MTV is dat echter nog niet zo eenvoudig.⁴

2. Etnisch profileren

Bovenstaande kwestie raakt aan de discussie over etnisch profileren, die veelal gevoerd wordt als het gaat om het gedrag van politieagenten en andere toezichthoudende functionarissen in hun proactieve werk (waarbij er voor het staande houden van personen of voertuigen geen redelijk vermoeden van een strafbaar feit noodzakelijk is). De term etnisch profileren (of elders 'raciaal profileren') is afkomstig uit de Angelsaksische wereld en verwijst naar de politiepraktijk waarbij burgers op grond van hun zichtbare etnische achtergrond en/of huidskleur disproportioneel vaak, of in ieder geval met enige regelmaat, worden staande gehouden, zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat.⁵ Als dit gebeurt, is het een vorm van discriminatie (artikel 1 van de Grondwet), omdat etnische afkomst in beginsel geen grond van ongelijke behandeling kan vormen.⁶ Volgens het EHRM⁷ moet selectie op basis van huidskleur en etnische achtergrond voldoen aan de *very weighty reasons*-voorwaarden.⁸ Personen mogen dus niet alleen of voornamelijk op basis van uiterlijke kenmerken worden geselecteerd.

Er dienen ook objectieve criteria worden betrokken bij de selectie en de diensten die verantwoordelijk zijn moeten zich bewust zijn van het risico op discriminatie. Dat is lastig omdat uitvoerenden, zoals politieagenten, veelal ook keuzes maken op basis van ervaringsleren. Het 'uitschakelen' van letten op uiterlijke kenmerken druist in tegen het indelen in categorieën, een proces dat bij ieder mens onbewust gebeurt en dat vaak juist gezien wordt als een belangrijk onderdeel van ervaringsleren. In feite is de opdracht om niet op uiterlijke kenmerken, zoals huidskleur, te letten nog lastiger voor de KMar dan voor reguliere politieagenten. De KMar is immers vooral bezig met het zoeken naar irreguliere migratie en mensensmokkel en dan is niet duidelijk hoe dat zou moeten gebeuren zonder naar kenmerken van personen en voertuigen te kijken die kunnen aangeven of iemand potentieel een migrantenachtergrond heeft.

3. Vuistregels tegenover tunnelvisie

In de discussie over etnisch profileren wordt weinig gekeken naar de uitvoeringspraktijk in relatie tot de opdracht die de maatschappij meegeeft aan de uitvoerenden. Tillyer & Hartley wijzen op het feit dat rechters, maar ook politieambtenaren, in de gevallen waarin ze ruime beslissingsbevoegdheden hebben veelal terugvallen op *perceptual shorthands*.⁹ Deze vuistregels zijn inherent verbonden met stereotypen en aannames, die (on)bewust gekoppeld worden aan persoonlijke kenmerken van te selecteren personen of voertuigen. Veelal worden die aannames maatschappelijk wel geaccepteerd

⁴ We baseren ons op het rapport van de Nationale ombudsman en hebben zelf geen van de betrokkenen gesproken. Wel maken we gebruik van ons eigen onderzoek zoals elders gepubliceerd.

⁵ Leun J.P. van der & Woude M.A.H. van der (2011), 'Ethnic profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers, ethnic profiling and a changing social and political context', *Policing and Society* nr. 4, pp. 444-455.

⁶ Bovenkerk, F. (2015). 'Twee Marokkanen op een scooter? Die houd ik aan'. In M. Davidovic & A. Terlouw (Eds.), *Diversiteit en discriminatie, onderzoek naar processen van in- en uitsluiting*, Amsterdam University Press, pp. 203-222.

⁷ EHRM 13 december 2005, *Timishev t. Rusland*, nrs. 55762/00 en 55974/00.

⁸ P. Rodrigues en M.A.H. van der Woude, 'Proactieve politiecontrole en onderscheid naar etniciteit of nationaliteit', *NJB* 2016, nr 32, pp. 2293-2302.

⁹ Tillyer, R., & R.D. Hartley, R.D. (2010) 'Driving racial profiling research forward: Learning lessons from sentencing research', *Journal of Criminal Justice* nr. 4, pp. 657-665.

(bijvoorbeeld men let meer op mannen dan op vrouwen, of meer op relatief jonge mensen dan op bejaarde personen, of meer op opvallende auto's dan op veelvoorkomende), maar bij 'markers' van etniciteit of nationaliteit ligt dit veel gevoeliger. Hoewel het onderzoek onder politieagenten heel diverse uitkomsten laat zien, is uit recent onderzoek naar het MTV zoals uitgevoerd op de (snel)wegen duidelijk naar voren gekomen dat de KMar zich in de beslissing om een auto te selecteren niet alleen laat leiden door uiterlijke kenmerken van de inzittenden van het voertuig, maar ook door het nummerbord van de auto, dat – naast indicator voor de herkomst van het voertuig – onder meer gezien wordt als een mogelijke indicator van de nationaliteit van de inzittenden.

Ter verdediging van deze gang van zaken wijst de KMar op het feit dat de doelstelling van het MTV het tegengaan van illegale migratie is, waardoor zowel etniciteit als nationaliteit relevante indicatoren zijn.¹⁰ Niettemin kan de wijze van selecteren leiden tot discriminatie en tot het gevoel bij betrokken burgers dat zij 'eruit gepikt' worden.

QUOTE

Organisatorische beslissingen en organisatiecultuur dragen bij aan het rechtsbewustzijn van uitvoeringsambtenaren binnen organisaties als politie en marechaussee.

De vraag waarom een individuele opsporingsambtenaar of toezichthouder op een bepaalde wijze handelt en beslist, kan niet worden beantwoord zonder oog te hebben voor de bredere organisatorische context waarbinnen er gehandeld wordt. Etnisch profileren is daarmee wat ons betreft niet louter een probleem van individuele ambtenaren. Sociologisch en bestuurskundig onderzoek naar de werksituatie van diverse uitvoeringsambtenaren, ook wel *street-level bureaucrats* genoemd, laat zien dat de werksituatie dikwijls wordt gekenmerkt door een aantal dilemma's. Het gaat dan onder meer om een chronisch gebrek aan middelen en capaciteit in verhouding tot het werk dat moet worden verricht, vage en niet zelden onderling tegenstrijdige wettelijke regels, organisatorische verwachtingen en doelstellingen, en geringe controleerbaarheid van de werkzaamheden. Deze dilemma's brengen uitvoeringsambtenaren ertoe individueel of gezamenlijk eigen regels en routines te ontwikkelen om op die manier hun complexe werksituatie te kunnen beheersen.¹¹ Organisatorische beslissingen en organisatiecultuur spelen een belangrijke rol bij het vormen van het rechtsbewustzijn van uitvoeringsambtenaren werkzaam binnen organisaties als de politie en de Koninklijke Marechaussee. De invloed van contextuele factoren op de beslissingen van opsporingsambtenaren en toezichthouders is niet zomaar zichtbaar voor de buitenwacht, maar moet zeker mee worden genomen in discussies over dergelijke beslissingen. Juist op het niveau van organisaties en instituties komen volgens Silbey culturele waarden, sociale ongelijkheid en rechtsbewustzijn tot stand.¹²

Recent onderzoek naar het MTV zoals uitgevoerd op de wegen in de grensgebieden met Duitsland en België laat zien dat er zowel op beleidsniveau als op operationeel – *street level* – niveau nog winst te

¹⁰ Woude M.A.H. van der, Brouwer J. & Dekkers T.J.M. (2016), *Beslissen in grensgebieden: een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*. Den Haag: Boom criminologie; Brouwer J., Leun J.P. van der & Woude M.A.H. van der (2017), 'Framing migration and the process of crimmigration: a systematic analysis of the media representation of unauthorized immigrants in the Netherlands', *European Journal of Criminology* nr. 1, pp. 100-119.

¹¹ Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation en Woude M.A.H. van der (2016), *Chain reactions in criminal justice: discretion and the necessity of interdisciplinary research*. Den Haag: Eleven International Publishers.

¹² Silbey, S. S. (2005) After Legal Consciousness, *Annual Review of Law and Social Science* nr. 1, pp. 323-368, p.360.

behalen valt, als het gaat om verduidelijken van de interpretatie en uitleg van de wettelijke kaders. Dit is van belang want het betreft hier de begrenzings van de beslissing tot staande houden.¹³ Onduidelijkheid over de doelstelling van het MTV en daarmee de eigen taakstelling bleek ertoe te leiden dat criminaliteit en migratie als een en hetzelfde probleem worden gezien. Daardoor lijken sommige marechaussees zich, gedreven door de idee van 'boeven vangen', bij hun handelen te laten leiden door crimineel-etnische stereotyperingen over hoe bepaalde nationaliteiten en minderheidsgroeperingen hun eigen 'typen' criminaliteit zouden kennen.¹⁴ De herkomst van deze stereotyperingen is niet altijd duidelijk. Soms wordt verwezen naar eerdere persoonlijke ervaringen, ervaringen van collega's of niet nader geduide 'informatie'. Hierdoor kan in het onderzoek de waarde en houdbaarheid van bepaalde aannames en profielen niet worden getoetst. Evenmin kan worden vastgesteld in hoeverre er in die gevallen sprake is van de 'very weighty reasons'.

Marechaussees zijn zich doorgaans bewust van het feit dat etnisch profileren en discrimineren juridisch gezien uit den boze is, blijkt uit het onderzoek. Maar zij lijken zich niet altijd even goed te realiseren wat dit voor het eigen handelen zou moeten betekenen. Waar er tijdens de opleiding aandacht wordt besteed aan de diverse wettelijke kaders waar je als marechaussee bij de uitvoering van de taken mee te maken kunt krijgen, wordt de kunst van het selecteren geleerd in de praktijk. Nieuwe collega's worden gekoppeld aan meer ervaren collega's, die op basis van zaken die zij zelf in het verleden hebben aangetroffen, doorgeven wat interessante kenmerken zijn om op te letten. Tijdens het uitgevoerde onderzoek werd weinig gerefereerd aan de wettelijke kaders, maar juist aan typologieën en profielen waarbij de kentekenplaat van een auto als indicator voor nationaliteit/herkomst van het voertuig en het uiterlijk van de inzittenden – naast andere indicatoren zoals gedrag en (staat van) het voertuig – vaak een belangrijke rol speelden. Enerzijds is deze manier van trainen goed te begrijpen. Selecteren is immers mensenwerk dat niet anders kan worden geleerd dan door het gewoonweg te (gaan) doen. Anderzijds ligt hier het gevaar van professionele tunnelvisie op de loer, waarvan personen van een bepaalde nationaliteit of met bepaalde uiterlijke kenmerken stelselmatig de dupe kunnen worden. Door dit te erkennen als inherent onderdeel van het professionaliseringsproces, waarover uitvoerenden en leidinggevendenden ook met elkaar in gesprek zijn, wordt het verantwoord profileren en selecteren een gedeelde verantwoordelijkheid.

QUOTE

In het onderzoek verwezen marechaussees weinig naar wettelijke kaders, eerder naar kentekenplaat en uiterlijk van inzittenden.

4. Discriminatie is moeilijk aan te tonen

In een individueel geval is het aantonen van discriminatie of ongelijke behandeling heel lastig. Een complicatie kan zich voordoen als er bij de selectie van de persoon die zich ten onrechte 'eruit gepikt' voelt, ook andere, niet-geregistreerde omstandigheden meespelen. In theorie zou de piloot in

¹³ Woude M.A.H. van der, Brouwer J. & Dekkers T.J.M. (2016), *Beslissen in grensgebieden: een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*. Den Haag: Boom criminologie.

¹⁴ Woude M.A.H. van der, Dekkers T.J.M. & Brouwer J. (2015), 'Over crimmigratie en discretionair beslissen binnen het Mobiel Toezicht Veiligheid... of Vreemdelingen... of Veiligheid?', *Tijdschrift voor Veiligheid* nr. 2, pp. 19-35 en Brouwer J., Leun J.P. van der & Woude M.A.H. van der (2017), 'Framing migration and the process of crimmigration: a systematic analysis of the media representation of unauthorized immigrants in the Netherlands', *European Journal of Criminology* nr. 1, pp. 100-119.

kwestie heel nerveus om zich heen hebben kunnen kijken. Het is niet realistisch te verwachten dat de KMar al deze overwegingen gaat vastleggen, zoals ook de ombudsman erkent. De piloot in deze zaak is bijzonder, omdat hij vele gevallen met elkaar kan vergelijken. Het zou wel heel toevallig zijn dat hij zich tot drie keer toe ten opzichte van de andere reizigers zo 'opvallend' of 'afwijkend' gedragen heeft dat hij steeds de aandacht van de KMar trok. Dit heeft hij voor op anderen die zich beklagen over etnisch profileren. Dan nog wordt discriminatie echter niet makkelijk aangenomen. De piloot diende in eerste instantie, via tussenkomst van RADAR, een klacht in bij de KMar die na advies van de klachtencommissie door de Commandant van de KMar ongegrond werd verklaard. De Klachtencommissie concludeerde dat de feiten te summier en onduidelijk waren om discriminatie aannemelijk te achten. Ook merkte de Klachtencommissie op dat niet iedere vorm van onderscheid ook discriminatie betreft. Verwezen werd naar objectieve criteria die er ook zouden zijn. Het is niet vreemd dat de meeste mensen, die slechts naar één controle kunnen verwijzen, zich bij een dergelijke beoordeling machteloos voelen. Waarschijnlijk voelde de piloot in deze casus zich ook machteloos maar hij liet het er niet bij zitten.

5. Handvatten, acceptatie en verantwoording

De klacht van de piloot werd uiteindelijk extern, bij de Nationale ombudsman, gegrond verklaard: de KMar had de schijn van discriminatie onvoldoende vermeden. Uit deze zaak kunnen we een aantal lessen leren.

De afgelopen jaren wordt het Nederlandse debat over etnisch profileren en selecteren vooral gevoerd in de sleutel van discriminatie en huidskleur. Daarbij wordt veelal met de vinger naar de uitvoerenden gewezen. Dit werkt een defensieve reactie in de hand van organisaties, die vermoedelijk ook hun uitvoerenden niet teveel willen afvallen. Formeel oproepen tot 'objectiviteit' in plaats van 'subjectiviteit' doet voorts weinig recht aan de werkelijkheid van discretionair beslissen. Want dat is nu eenmaal een complexe mengeling van objectieve indicatoren en professionele, maar ook subjectieve, ervaringskennis. Deze ervaringskennis – in de praktijk door marechaussees en politieambtenaren ook wel wat ongelukkig aangeduid als 'onderbuikgevoel' – wordt hiermee in een kwaad daglicht gesteld doordat het te eenvoudig wordt afgedaan als etnisch profileren of discriminatie, en zonder dat er een realistisch alternatief tegenover wordt gesteld.

QUOTE

Bij brede bevoegdheden horen ook goede interne richtlijnen en terugkomende trainingsmodules voor een eerlijke uitvoering – en toezicht hierop.

Het is hoogstwaarschijnlijk effectiever om allereerst bij het ontwerpen van brede bevoegdheden ook goede interne richtlijnen en terugkomende trainingsmodules te ontwerpen voor een eerlijke uitvoering en met name hier ook op toe te zien. De betrokken ministeries zouden dit ook hoger op de agenda kunnen zetten, in plaats van de verantwoordelijkheid zo sterk bij de individuele uitvoerenden te leggen, die vervolgens niet veel handvatten krijgen hoe ze binnen hun opdracht invulling moeten geven aan hun bevoegdheden.

Ten tweede zou het helpen als we accepteren dat het bij de uitvoering van bepaalde controle- en opsporingsbevoegdheden omwille van de efficiency nou eenmaal nodig is om te selecteren. Sterker nog, het MTV *mag* niet leiden tot het stoppen en checken van alle burgers, dat zou een verkapt vorm van permanente grenscontrole zijn. Het is een onderdeel van de professionaliteit om hierbij te handelen op basis van weliswaar inherent subjectieve ervaringskennis maar toch zo neutraal mogelijk te werk te gaan en geen groepen te benadelen. Dat is iets anders dan verwachten dat uitvoerenden objectief te werk gaan. Als dat de bedoeling is dienen random controles te worden ingevoerd.

Wat zou helpen is als de betrokken organisaties zoals de KMar en de politie de verantwoording van

hun handelen tot een cruciaal organisatiebelang maken. Dat betekent onder meer in het kader van professionaliteit regelmatig in de praktijk terugkomen op welke criteria wel en niet zijn toegestaan en wat de gevolgen zijn als te makkelijk naar aannames wordt gegrepen. Het zou ook kunnen helpen om af en toe een random steekproef van checks en de uitkomsten daarvan te vergelijken met de huidige praktijkselectie om iets te leren over de effectiviteit, maar dit soort gebruik van de eigen data ten behoeve van een professionelere uitvoeringspraktijk heeft bij veel organisaties een lage prioriteit en dikwijls ontbreekt het ook aan de nodige capaciteit.

Ten derde vergt dit alles heldere communicatie en de bereidheid keuzes toe te lichten. Zo was het in dit specifieke geval sterk geweest als de piloot die zich onheus behandeld voelde van de KMar goede uitleg had gekregen – wat nu niet het geval lijkt te zijn geweest. Ook had de KMar wellicht beter duidelijk kunnen maken dat men van zijn ervaringen wilde leren. Dat vergt een cultuur van openstaan voor feedback die uitgaat van realistische verwachtingen omtrent selecteren in combinatie met een verantwoordingscultuur. Op beide punten is verbetering mogelijk. In dit verband is het positief dat de KMar graag meewerkte aan het eerder genoemde onderzoek naar MTV op de weg, juist om ervan te leren. De pilotencasus kent in dit verband nog een positief aanknopingspunt. De betreffende piloot had door zijn beroep en zijn woon-werkafstand zeer ruime reiservaring. Hij merkte dat het op andere luchthavens – waaronder Schiphol – beter ging. Het kan dus wel.

Het kan dus wel, en het is ook nodig. Want verregaande bevoegdheden vragen om een stevige verantwoording van het professionele handelen.