



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Mobility, control and technology in border areas : discretion and decision-making in the information age

Dekkers, T.J.M.

Citation

Dekkers, T. J. M. (2019, March 20). *Mobility, control and technology in border areas : discretion and decision-making in the information age*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/70038>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/70038>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/70038> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Dekkers, T.J.M.

Title: Mobility, control and technology in border areas : discretion and decision-making in the information age

Issue Date: 2019-03-20

10. Samenvatting in het Nederlands

Het controleren van mobiliteiten in de EU maakt in toenemende mate gebruik van informatie en informatietechnologie. Het wegvallen van de mogelijkheid tot permanente grenscontrole tussen Schengen lidstaten door de Schengengrenscore heeft ervoor gezorgd dat zij in een spagaat tussen economische voordelen en veiligheid zijn terechtgekomen. Een veel gehoorde aanpak van dit probleem is de ontwikkeling en implementatie van informatietechnologie ter compensatie voor het wegvallen van permanente grenscontrole. Wanneer niet iedere persoon die de grens passeert meer gecontroleerd mag worden, kan informatie(technologie) er mogelijk voor zorgen dat de juiste mensen op de juiste plek en tijd worden gecontroleerd zonder de noodzaak iedereen te hoeven stoppen ter controle. De Schengengrenscore laat namelijk wel in beperkte mate een grenspolitietak toe. Hoewel er hoge verwachtingen zijn van de informatie gestuurde manier van werken is het beschikbare empirische onderzoek naar hoe dit in de praktijk uit wordt gevoerd beperkt. Dit proefschrift heeft als doel meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling richting informatiegestuurd optreden binnen het controleren van mobiliteiten in intra-Schengen grensgebieden door de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden:

Hoe vormt en limiteert de toenemende afhankelijkheid van informatie en informatietechnologie beslissingen in migratiecontrole in grensgebieden en wat zijn de gevolgen hiervan?

Deze vraag zal worden beantwoordt middels een case study van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar). Het MTV is de Nederlandse interpretatie van de grenspolitietak zoals opgenomen in de Schengengrenscore en richt zich op het tegengaan van illegale immigratie, mensensmokkel en identiteitsfraude in de grensgebieden. Hoewel het MTV op snelwegen, treinen en luchthavens wordt uitgevoerd, richt dit proefschrift zich enkel op het MTV op de snelwegen. De ontwikkeling van meer informatie en informatie technologie in het controleren van mobiliteiten is ook te zien in de uitvoering van het MTV, mede door de invoering van het informatiegestuurd optreden (IGO) binnen de KMar. Daarbij heeft de KMar een slim camerasysteem genaamd Amigo-boras ontwikkeld dat marechaussees tijdens de uitvoering van het MTV moet ondersteunen in het maken van beslissingen rondom de selectie van voertuigen. Middels uitgebreide observaties tijdens MTV controles, focusgroepen met marechaussees, interviews met

beleidsmakers, analyses van politieke en beleidsdocumenten en kwantitatieve data zal dit proefschrift zich richten op het inzichtelijk maken van de rol van informatie en informatietechnologie op politiek, organisatorisch en straat niveau.

De eerste subvraag richt zich op beslissingen op politiek en beleidsniveau. Een discourse analyse van Nederlandse parlementaire en beleidsdocumenten laat zien hoe de percepties op dit niveau op het gebied van migratie zijn veranderd sinds de introductie van het MTV. De resultaten geven aan dat in de laatste twee decennia de perspectieven significant zijn veranderd. Angst voor terrorisme, illegale migratie, mensensmokkel, mensenhandel en illegale drugshandel zorgen voor meer vraag naar grenstoezicht en verandering van de doelstellingen van het MTV. Hoewel origineel bedoeld voor migratiecontrole zien politici ook mogelijkheden om het MTV in te zetten voor de aanpak van criminaliteit. Echter, de Schengengrenscore legt beperkingen op aan het MTV en daarmee ook de mogelijkheden voor KMar voor de aanpak van criminaliteit in grensgebieden. In lijn met de ontwikkelingen op het gebied van migratiecontrole op Europees niveau zien Nederlandse politici en beleidsmakers informatie en informatietechnologie als een potentiële oplossing om de beperkte mogelijkheden van de grenspolitietaken effectiever, efficiënter en objectiever te maken.

De volgende stap is het onderzoeken van de uitvoering van het MTV door marechaussees in de praktijk, met de nadruk op hoe tijdens de controles voertuigen geselecteerd werden. Door niet alleen te kijken wie er gestopt worden maar ook waarom mensen gestopt worden kan inzicht worden verkregen in de doelstellingen en perspectieven op het MTV op straatniveau. De resultaten van het veldwerk laten zien dat selectie en profileren in de context van het MTV complex is. Hoewel marechaussees veel factoren gebruiken in het selectieproces worden het kenteken en het uiterlijk van de inzittenden – met name huidskleur - gezien als de meeste belangrijke factoren en worden geassocieerd met nationaliteit van de inzittenden. Marechaussees geven aan dat hun taak het handhaven van de vreemdelingenwet is en het daarom logisch is dat mensen worden gestopt waarvan de kans minder groot is dat ze een Nederlandse nationaliteit hebben. Een complicerend gegeven is dat marechaussees bepaalde nationaliteiten associëren met criminaliteit, zoals drugshandel, mensenhandel en het witwassen van geld. Middels het uiterlijk van inzittenden en kentekens van voertuigen wordt er actief naar dergelijke nationaliteiten gezocht in het verkeer in het grensgebied. De associatie tussen huidskleur en nationaliteit en vervolgens nationaliteit en criminaliteit zorgt er niet alleen voor dat niet-blanke personen worden gezien als een hoger risico en daardoor meer worden gestopt, maar laat ook zien dat marechaussees buiten de wettelijke

kaders van het MTV optreden. De resultaten geven aan dat er op een organisatorisch niveau weinig controle mechanismen zijn om zulke situaties te voorkomen of te corrigeren en er een afgesloten, zichzelf in standhoudende collectie van praktische kennis onder marechaussees is ontstaan.

Het beslissingsproces van marechaussees bevat daarmee enkele vormen van vooroordelen en vooringenomenheid. De ontwikkelingen richting het informatiegestuurd optreden en de toepassing van informatietechnologie worden vaak gezien als een manier om dergelijke problemen aan te pakken door beslissers te voorzien van verondersteld objectieve informatie. De observaties en focusgroepen laten echter zien dat in de praktijk informatie en informatietechnologie weinig invloed hebben op het beslissingsproces van marechaussees. Zij verwijzen naar enkele problemen van zowel het informatiegestuurd optreden in zijn geheel als het Amigo-boras camerasysteem dat hen zou moeten ondersteunen. Marechaussees geven aan dat zij vaak te algemene informatie van analisten en Amigo-boras krijgen; de informatie systemen en Amigo-boras niet gemakkelijk in gebruik zijn en veel tijd in beslag nemen; de informatie en de profielen gebruikt door Amigo-boras niet volledig betrouwbaar zijn en; door gebrek aan transparantie van de informatie en technologie marechaussees deze niet altijd vertrouwen. De combinatie van deze factoren zorgt ervoor dat in de praktijk het beslissingsproces van marechaussees nog steeds grotendeels berust op hun ervaring en persoonlijke kennis in plaats van informatie en informatietechnologie.

Hoewel het veldwerk aangeeft dat het Amigo-boras camerasysteem een beperkte invloed heeft op het beslissingsproces van marechaussees, kan verder onderzoek naar het systeem mogelijk meer zeggen over de beoogde objectiviteit van beslissingen gemaakt met behulp van het systeem. De observaties en interviews leggen enkele problemen bloot met betrekking tot deze vermeende objectiviteit. Hoewel het systeem wordt gepresenteerd als geavanceerde profileringstechnologie, blijkt in de praktijk een profiel alleen te bestaan uit de afkomst van het kenteken. Wanneer een voertuig met een kenteken uit enkele specifieke landen de grens passeert, geeft het systeem een signaal af. Bepaalde landen worden daarom door Amigo-boras gelijkgesteld aan een hoog risico. Een tweede probleem is dat het systeem wordt ontwikkeld met het oog op een samenspel van de kennis van de marechaussees en technologie. De interviews geven aan dat hierdoor een balans zou moeten ontstaan tussen mens en machine. In de praktijk blijkt er echter geen sprake te zijn van deze balans, aangezien marechaussees geen toegevoegde waarde zien in het systeem en de signalen van het systeem naar eigen inzicht konden negeren. Kwantitatieve data over de uitkomsten van Amigo-boras hits zou andere

inzichten moeten kunnen bieden in de uitkomsten en toegevoegde waarde van het systeem. Echter geeft de KMar aan dat deze data niet blijkt te bestaan. Hierdoor is het vaststellen van effectiviteit en efficiëntie niet alleen een moeilijke taak, het duidt ook op een gebrek aan accountability. Hoewel Amigo-boras onder andere bedoeld is om selectie objectiever te maken, is het onmogelijk zonder data over hoe Amigo-boras wordt gebruikt vast te stellen in hoeverre daar daadwerkelijk sprake van is. Deze bevindingen zijn aangevuld met data van de Risk Classification Assessment (RCA), een technologie gebruikt door de Amerikaanse Immigration & Customs Enforcement (ICE). Dit systeem geeft middels risicoanalyse aanbevelingen aan ICE medewerkers om een aangehouden immigrant wel of niet in detentie te plaatsen. De data uit dit systeem laat zien dat het inderdaad belangrijk is om bij te houden in hoeverre dergelijke technologieën invloed hebben op het beslissingsproces, gezien Amerikaanse beslissers in een aanzienlijk deel van de beslissingen afwijken van de aanbevelingen van de RCA. De combinatie van deze twee technologieën geven gegronde reden om twijfels te plaatsen van de rol die risicoclassificatie technologie speelt in het beslissingsproces binnen de migratieketen en de capaciteit van dergelijke technologieën om de beslissingsprocessen objectiever te maken.

De laatste sub vraag richt zich op de ontwikkeling van informatie en informatietechnologie door de tijd. Hierin staat de uitbreiding van de toepassing van het Amigo-boras systeem centraal. Hoewel origineel ontwikkeld voor migratiecontrole zorgen nieuwe ontwikkelingen ervoor dat het systeem ook ingezet kan worden voor de handhaving van het strafrecht. Interviews met beleidsmedewerkers, focusgroepen met marechaussees en documentanalyse geven aan dat deze uitbreiding voornamelijk het resultaat is van de gedachte dat veel criminelen in de grensgebieden actief zijn. Tegelijkertijd is de KMar beperkt tot de aanpak van illegale migratie, mensensmokkel en identiteitsfraude en is Amigo-boras ontwikkeld en geïmplementeerd met deze exacte doelen in gedachte. Dit veroorzaakt een discrepantie tussen vraag en aanbod: politici, beleidsmakers en marechaussees zien de noodzaak van het aanpakken van criminaliteit in de grensgebieden, maar de wettelijke beperkingen weerhouden hen daarvan. Echter, een wettelijke voorziening maakt samenwerking tussen de politie en de KMar mogelijk en daarmee ook het actief aanpakken van criminaliteit door de KMar naast hun werkzaamheden op het gebied van de vreemdelingenwet. De interviews geven aan dat deze wettelijke voorziening wordt toegepast om Amigo-boras te koppelen aan politie informatie en daarmee de beperkingen voor marechaussees op het gebied van criminaliteitsbestrijding te omzeilen. Hiermee is er niet alleen sprake van function creep, waar een technologie nieuwe functies aanneemt, maar ook mission creep aangezien het MTV met deze ontwikkeling een verschuiving doormaakt van migratiecontrole naar criminaliteitscontrole.

Middels bovenstaande kan de centrale onderzoeksvraag als volgt worden beantwoord. De associatie tussen migratie en veiligheid heeft ervoor gezorgd dat het vervallen van permanente grenscontrole onder druk is komen te staan. Op zowel politiek-, beleid- als straatniveau kan een vraag naar veiligere grenzen worden waargenomen. De huidige mogelijkheden voor de grenspolitietaken worden als te beperkt ervaren. Informatie en informatietechnologie worden gezien als een manier om de grenspolitietaken van de KMar effectiever, efficiënter en objectiever te maken. Echter, het veldwerk liet zien dat in de praktijk informatie en informatietechnologie weinig worden gebruikt in het beslissingsproces. Marechaussees maken in de praktijk meer gebruik van hun eigen kennis en ervaring bij het maken van beslissingen. De informatie die zij ontvangen wordt gezien als te algemeen, geschreven door mensen zonder praktijkkennis en de informatietechnologie zou weinig toegevoegde waarde hebben. Daarom, hoewel de afhankelijkheid van informatie en informatietechnologie op de politiek, beleids- en hoger organisatorisch niveau beslissingen vormt, had het weinig invloed op beslissingen op straatniveau.