

Gespreksnotitie risicoprofilering in handhavingsbeleid

Rondetafel TK 23 mei 2024,

Ashley Terlouw

Hartelijk dank voor uw uitnodiging voor dit rondetafelgesprek

Er is al veel gesproken en geschreven over risicoprofilering en het gevaar dat dit leidt tot etnische profilering, meest recent in het rapport *Etnisch profileren is een overheidsprobleem* van Amnesty International. Er heeft ook al eerder, op 24 november 2021 een rondetafelgesprek met uw Kamer plaatsgevonden over deze materie waaraan ik heb deelgenomen. Etnisch profileren is een hardnekkig en structureel probleem. Hoewel niet uitsluitend uitvoeringsorganisaties van de overheid zich eraan schuldig maken, zal ik het met name over etnisch profileren door de overheid hebben.

Er zijn helaas vele voorbeelden, niet alleen van etnisch profileren door politiemedewerkers en medewerkers van de Koninklijke Marechaussee. Ik wijs op etnisch profileren door medewerkers van de Belastingdienst Toeslagen (het toeslagenschandaal), door het ministerie van Buitenlandse Zaken door gebruik van een algoritme dat mensen uit bepaalde landen discrimineert door hen aan een intensiever beoordelingsproces te onderwerpen voor een visumaanvraag. Door het ministerie van Justitie en Veiligheid door de inburgeringsplicht in het buitenland alleen verplicht te stellen voor migranten uit bepaalde landen (bv: niet aan Noord Koreanen, wel aan Ghanezen). Hetzelfde ministerie maakt zich schuldig aan etnisch profileren door asielzoekers op grond van hun land van herkomst in een Proces Beschikbaarheids Locatie te plaatsen, waaraan de vreemdelingenpolitie overigens weigerde mee te werken omdat er in hun ogen sprake was van etnisch profileren. Dit is u allemaal welbekend.

Ik acht het van groot belang dat de overheid erkent dat er sprake is van een structureel probleem en waardeer het dan ook dat uw Kamer dit rondetafelgesprek heeft georganiseerd. Ik zal mij in deze notitie beperken tot tien punten met bij elk punt een korte toelichting.

1. Risicoprofilering is het toeschrijven van groepskenmerken aan een individu.

Als het etnische kenmerken betreft, is dat een vorm van discriminatie. Bij risicoprofilering is altijd sprake van stereotyperingen. Daarbij vinden drie veronderstellingen plaats. Ten eerste de veronderstelling dat er een groep is. Ten tweede dat alle leden van de groep de bewuste kenmerken hebben. Ten derde dat de te controleren personen deel van deze groep uitmaken. Dat is een fictie die de controleur hanteert om een onderscheid te kunnen maken tussen wel of niet te controleren individuen.

2. Alleen bij concrete individuele aanwijzingen van een (gepleegd) strafbaar feit mag in uitzonderlijke gevallen met een (dader)profiel worden gewerkt waarvan uiterlijke kenmerken deel uitmaken. Het gaat bij risicoprofilering echter niet over het strafrechtelijk gebruik van signalementen. Zowel bij reactief als bij

preventief profileren worden groepskenmerken aan individuen toegeschreven, maar bij reactief profileren is dat op grond van een signalement (bejaarde met rollator heeft zojuist een ah-filiaal overvallen) en daarom over het algemeen minder problematisch. Toch kan ook dat in voorkomende gevallen tot discriminatie op grond van etniciteit leiden.

- 3. Preventieve controles kunnen alleen verantwoord op niet-discriminatoire wijze worden verricht door middel van een aselechte steekproef.** Hoewel uitvoerings- en handhavinginstanties onmogelijk alle mensen waarmee zij van doen hebben kunnen controleren en het om die reden begrijpelijk is dat zij een selectie willen maken, is niet bewezen dat het selecteren op basis van profilering effectiever is qua pakkans dan controleren op basis van een aselechte steekproef. Het versterkt wel het onderbuikgevoel van de controleur dat er een relatie zou zijn tussen huidskleur en normovertreding..
- 4. Ervaringsgegevens ten aanzien van groepen zeggen niets over toekomstig gedrag van individuen en leiden tot een zichzelf vervullende voorspelling.** Uit onderzoek blijkt dat etniciteit geen effectieve indicator is.¹ Bij het afgaan op ervaringsgegevens die zijn gebaseerd op onderbuikgevoelens van de controleur is namelijk sprake van een zichzelf versterkend effect. Stel dat een controleur alleen mensen met een donkere huidskleur controleert, dan zal deze controleur ook uitsluitend mensen met een donkere huidskleur op een normovertreding betrappen. Dit zal de ervaring bevestigen dat een donkere huidskleur een indicator is voor normovertreding en er toe leiden dat steeds opnieuw uitsluitend mensen met een donkere huidskleur worden geselecteerd voor controles. Het is een zichzelf versterkend effect en een *selffulfilling prophecy*. Anders gezegd, wie alleen maar niet-witte mensen controleert, zal nooit een witte normovertreder vinden. De vermeende effectiviteit onderstreept dus slechts het discriminatoire vooroordeel dat huidskleur een geschikt selectie criterium zou zijn.²
- 5. Pas op met statistiek en algoritmes als basis voor besluitvorming.** Statistiek zegt iets over het gemiddelde gedrag van groepen uit het verleden maar niets over het gedrag van een individu in de toekomst. Ook algoritmes die gebruikt worden bij risicoprofilering werken op basis van statistiek en schrijven daarmee het (gemiddelde) gedrag van groepen toe aan individuen.³
- 6. Onderscheid op grond van etniciteit (ras) is altijd verboden. Een rechtvaardiging hiervoor is niet voorstelbaar.** Het Europese Hof voor

¹ Rodrigues & van der Woude, 'Proactieve politiecontrole en onderscheid naar etniciteit of nationaliteit', *NJB* 1650 23-9-2016, afl. 32, p. 1650-2302.

² Ionica Smeets, 21 juni 2019 [de Volkskrant](#); Frank Bovenkerk, *Marokkaan in Europa crimineel in Nederland*, Boom Lemma 2014.

³ Zuiderveen-Borgesius, 'Digitale discriminatie en differentiatie: het recht is er nog niet klaar voor.' Inaugurale rede Radboud Universiteit 28 september 2022 <file:///C:/Users/abter/Downloads/Oratie%202023%20Zuiderveen%20Borgesius%20F%20Digitale%20discriminatie%20en%20differentiatie.pdf>. Zie ook het Parlementair Onderzoek tegen Discriminatie van de Eerste Kamer, Gelijk recht doen - deelrapport politie.

de Rechten van de Mens laat daarover geen twijfel bestaan.⁴ Ook indirect onderscheid op grond van etniciteit is in principe verboden. Onderscheid op grond van postcode, kenteken en andere op het eerste gezicht onverdachte criteria, kan indirect tot discriminatie leiden, namelijk als daardoor in overwegende mate mensen met een bepaalde etniciteit worden benadeeld.

Maar voor indirect onderscheid kan een objectieve rechtvaardiging bestaan. Van een objectieve rechtvaardiging kan echter slechts sprake zijn als voldaan is aan de eisen van legitimiteit (een legitiem en zwaarwegend doel), effectiviteit (een middel dat geschikt is om dat doel te bereiken), proportionaliteit (het middel moet evenredig zijn aan dat doel, er moet een belangenafweging plaatsvinden) en subsidiariteit (er mag geen ander middel zijn dat niet discriminerend is waarmee het doel evenzeer kan worden bereikt).

7. Het strikte verbod van onderscheid op grond van etniciteit geldt ook als etniciteit slechts een minimale rol heeft gespeeld bij de (controle) beslissing. Dus ook als etniciteit alleen in combinatie met andere aspecten tot een controle of tot een beslissing om te selecteren voor controle leidt, is sprake van verboden onderscheid.⁵

8. Onderscheid op grond van (meervoudige) nationaliteit is vaak in feite (of indirect) onderscheid op grond van ras. Bij risicoprofilering wordt meestal geen onderscheid wordt gemaakt op grond van staatsburgerschap maar op grond van nationale herkomst, dan is dus sprake van direct onderscheid op grond van etniciteit. Onlangs oordeelde de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam: "De rechtbank is van oordeel dat nationaliteit in de MvT bij de Wet inburgering in het buitenland aldus niet wordt gebruikt als vorm van staatsburgerschap, maar wordt gekoppeld aan veronderstelde kenmerken en gedrag van een groep mensen met eenzelfde herkomst, afgeleid uit nationaliteit. Nationaliteit is daarmee gebruikt als indicator van een groepsidentiteit, en aldus wordt er in werkelijkheid een onderscheid gemaakt op grond van afkomst, nationale of etnische afstamming." (r.o. 11).⁶ Onderscheid op grond van staatsburgerschap kan indirect tot onderscheid op grond van ras leiden. Onderscheid op grond van paspoort gaat uit van de (statistische) correlatie tussen het geboren zijn in een land (nationale herkomst) en het hebben van een paspoort van dat land (nationaliteit).

9. Bij een vermoeden van discriminatie door medewerkers van de overheid rust de bewijslast op de staat dat niet is gediscrimineerd.⁷ In elk geval bij gebrek aan transparantie over de gehanteerde criteria bij controles ligt de bewijslast ook bij de staat. Ook

⁴ EHRM 13 december 2005, nr. 55726/00 (Timeshev t. Rusland).

⁵ Gerechtshof Den Haag KMar-uitspraak 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173 par. 820.

⁶ Rb Den Haag ZP Amsterdam inburgering [ECLI:NL:RBDHA:2024:5396](https://eclique.nl/ECLI:NL:RBDHA:2024:5396), [Rechtbank Den Haag, NL23.15395 \(rechtspraak.nl\)](https://rechtbankdenhaag.nl/rechtspraak/nl)

⁷ EHRM 20 februari 2024, [Wa Baile c. Suisse](https://eclique.nl/ECLI:NL:RBDHA:2024:5396) (in French only) Vgl. de Vries, Karin: *The ECtHR Advances the Battle against Racial Profiling in Wa Baile c. Suisse*, *VerfBlog*, 2024/3/06, <https://verfassungsblog.de/profiling-in-wa-baile/>, DOI: [10.59704/e2e03cbab0129a6e](https://doi.org/10.59704/e2e03cbab0129a6e).

gebrek aan preventieve maatregelen kan leiden tot bewijslast op de overheid. Een vermoeden van discriminatie kan worden voorkomen door expliciet aan het publiek (de populatie) te laten zien dat iedereen een gelijke kans heeft om gecontroleerd te worden.

- 10. Bij een klacht over etnisch profileren door medewerkers van de overheid heeft de overheid een onderzoeksplicht.** 'Een burger mag altijd een behoorlijke reactie van de overheid verwachten'⁸ Dat betekent onder meer: 'onderzoek wat er gebeurd is en hoe dit heeft kunnen gebeuren.'⁹

⁸ Nationale ombudsman 16 feb 2024, AB2024/134 m.nt. A.B. Terlouw. Zie ook EHRM 20 februari 2024, [Wa Baile c. Suisse](#)

⁹ Nationale ombudsman 'Verkleurde beelden', waarin de ombudsman een kader geeft voor de behandeling van klachten over etnisch profileren: [Verkleurde beelden | Nationale ombudsman](#)