



# WIJ RUIKEN ONRAAD

**SAMENVATTING** VAN HET RAPPORT *WE SENSE TROUBLE:  
AUTOMATED DISCRIMINATION AND MASS SURVEILLANCE  
IN PREDICTIVE POLICING*

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



# SAMENVATTING

**“Technologie is niet neutraal of objectief. Technologie wordt in essentie gevormd door de ongelijkheden die in de samenleving voorkomen op grond van onder andere afkomst, herkomst en gender, en het vergroot deze ongelijkheden meestal. Dit leidt tot discriminatie en ongelijke behandeling in alle onderdelen van de samenleving, van onderwijs en werk tot gezondheidszorg en strafrechtspleging.”**

Tendayi Achiume, VN speciaal rapporteur racisme, 15 juli 2020.

Wereldwijd experimenteren politieorganisaties met gegevensanalyse en algoritmes voor criminaliteitsbestrijding. Wetshandhavers in verschillende landen zetten onderzoeksmethodes in waarvan zij menen dat deze criminaliteit kunnen ‘voorspellen’. De politie gebruikt daarbij gegevensanalyses en algoritmische modellen om risico’s te berekenen: het risico dat een strafbaar feit door een bepaalde persoon of op een bepaalde locatie gepleegd zal worden. Het gebruik van deze methoden door de politie staat bekend als *predictive policing*. Op basis van risicoscores neemt de politie maatregelen om het ‘voorspelde’ strafbare feit te voorkomen of op te sporen. Zij richt vervolgens interventies op personen of locaties met een ‘hoog risico’. In de gehele Europese Unie worden in een enorm tempo voorspellende politiestructuren ontwikkeld, terwijl regelgeving die de risico’s hiervan aanpakt nog steeds ontbreekt. Nederland is een van de landen die voorop loopt in het gebruik van *predictive policing*. De Nederlandse politie heeft verschillende *predictive policing*-projecten opgezet die ze ‘proeftuinen’ noemt. Dit rapport bevat de bevindingen van het onderzoek van Amnesty International naar een van deze ‘proeftuinen’: het Sensing-project in Roermond.

Hoofdstuk één van het rapport, *‘Predictive policing: risk-scoring under surveillance’*, beschrijft het Sensing-project en de trend van voorspellend politiewerk. Het Sensing-project richt zich op het voorkomen en opsporen van ‘mobiel banditisme’. Die term gebruikt de Nederlandse politie voor verschillende vormen van vermogenscriminaliteit, zoals zakkenrollerij en winkeldiefstal. De politie beweert dat mobiel banditisme voornamelijk wordt gepleegd door mensen met een Oost-Europese nationaliteit. Mobiel banditisme in Roermond wordt door de politie tevens geassocieerd met Roma. In het Sensing-project verzamelt de politie systematisch de gegevens van alle mensen die in en rond Roermond autorijden. Via camera’s en andere sensoren verzamelt de politie informatie over voertuigen en bewegingspatronen. De politie verwerkt deze gegevens vervolgens in een algoritmisch risicomodel om de risicoscores van voertuigen te berekenen. De risicoscore wordt verondersteld de politie te informeren over de kans dat de bestuurder en de passagiers van de auto naar Roermond komen om zakkenrollerij of winkeldiefstal te plegen in het winkelcentrum. Een aantal van de indicatoren die de politie in het risicomodel gebruikt zijn bedoeld om vast te stellen of de personen in de auto van Oost-Europese afkomst zijn. De politie verzamelt, analyseert en bewaart gegevens van alle auto’s die de sensoren passeren. Zodra het systeem een bepaalde auto een hoge risicoscore toekent, met andere woorden: een ‘hit’ heeft gecreëerd, zal de politie proberen de auto te onderscheppen en alle passagiers te identificeren. Zo hoopt zij criminaliteit te voorkomen. De inzet van het Sensing-project in Roermond heeft de stad getransformeerd in een proeftuin waar elke persoon die met de auto reist een proefkonijn is, onderworpen aan massasurveillance en andere mensenrechtenschendingen.

## WIJ RUIKEN ONRAAD

SAMENVATTING VAN HET RAPPORT *WE SENSE TROUBLE: AUTOMATED DISCRIMINATION AND MASS SURVEILLANCE IN PREDICTIVE POLICING*

In het tweede hoofdstuk, *'Limbourgian: human guinea pig under mass surveillance'*, wordt ingegaan op de gevolgen van het Sensing-project voor het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming.

In paragraaf 2.1, *'Human rights apply in living labs'*, wordt uitgelegd dat experimenten, tests, proeftuinen en pilots, ongeacht hun titel, mensenrechten moeten respecteren, zoals dat geldt voor alle politieprojecten en -activiteiten. Het Sensing-project wordt door de politie aangemerkt als een 'proeftuin', terwijl geen van de betrokkenen – de inwoners en bezoekers van Roermond – heeft ingestemd met het experiment. De politie verwerkt in het Sensing-project persoonsgegevens en gegevens die betrekking hebben op het privéleven van mensen. De surveillance door middel van camera's en sensoren binnen het project vormt een inmenging op het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming. Om een inmenging te kunnen rechtvaardigen moet worden voldaan aan de voorwaarden die gesteld zijn onder internationale mensenrechten (zie bijlage 1 van het rapport). De inmenging moet een legitiem doel dienen, zijn voorzien bij wet en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. In de volgende vier paragrafen wordt het Sensing-project getoetst aan deze criteria.

In paragraaf 2.2, *'Mass surveillance in Roermond'*, wordt beschreven dat het Sensing-project gebruikmaakt van ongerichte massasurveillance. Het betreft namelijk een grootschalige monitoring, opslag en verwerking van persoonsgegevens, zonder dat sprake is van een geïndividualiseerd redelijk vermoeden van betrokkenheid bij enig strafbaar feit. Massasurveillance kan nooit een proportionele inmenging zijn op het recht op privacy en de vrijheid van meningsuiting. Het project vormt daarom een schending van het recht op privacy en het moet onmiddellijk worden stopgezet. Het Sensing-project plaatst veel mensen onder massasurveillance en richt zich specifiek op mensen uit Oost-Europa, waaronder Roma: een gemarginaliseerde groep die in heel Europa vaker het slachtoffer is geworden van systematische discriminatie.

Paragraaf 2.3, *'Flawed design of the Sensing-project'*, identificeert ernstige tekortkomingen in het ontwerp van het politieproject, de registratie van interventies (politiecontroles), de evaluatie en de databanken van het Sensing-project. Het systeem werkt met zulke algemene profielen (bijvoorbeeld: een Duitse auto met meerdere inzittenden, op weg naar het winkelcentrum) dat het vaak vals alarm slaat. Daardoor komen enorm veel mensen terecht in politiedatabanken, en worden hun gegevens bovendien verwerkt en opgeslagen. Dat terwijl de politie niet in staat is om de effectiviteit van het Sensing-project aan te tonen. De politie erkent dat het ontwerp van het project het niet mogelijk maakt om goed te meten hoe effectief het is in het voorkomen van zakkenrollerij en winkeldiefstal. In de praktijk analyseert de politie de meeste risicoscores niet. Door deze gebrekkige evaluatie kan de politie haar veronderstellingen over het profiel van zakkenrollers en winkeldieven niet toetsen, waardoor het risico op 'confirmation bias' wordt vergroot. De interventies die de politie uitvoert naar aanleiding van hits, zoals het stoppen en controleren van auto's, worden beperkt geregistreerd en nauwelijks geëvalueerd. Dit gebrek aan registratie belemmert de beoordeling van de proportionaliteit van het project, terwijl dat een criterium is dat beoordeeld moet worden bij inmengingen in mensenrechten. Het belemmert de rechtsbescherming en middelen voor genoegdoening voor degenen die aan politiecontroles worden onderworpen. Daarnaast is ook de vormgeving van de databanken strijdig met gegevensbeschermingsnormen. De juistheid van de gegevens wordt niet gecontroleerd en veel irrelevante en onnauwkeurige gegevens worden te lang bewaard.

In paragraaf 2.4, *'Overall lack of legality for predictive policing projects in the Netherlands'*, wordt gekeken naar de algehele rechtmatigheid van *predictive policing*-projecten die gebruikmaken van sensoren, zoals het Sensing-project. De politie baseert de gegevensverzameling binnen dergelijke projecten op haar algemene taakstelling, zoals opgenomen in artikel 3 Politiewet. Deze bepaling is niet ontworpen om het gebruik van *predictive policing*-technologieën te regelen. Artikel 3 Politiewet is niet specifiek en omvat geen technische voorschriften. De bepaling biedt ook geen enkele aanduiding over de omstandigheden waaronder de politie gegevens mag verzamelen. De wet geeft niet aan wat de reikwijdte is van de discretionaire bevoegdheid van de politie om gegevens op deze schaal te verzamelen, noch hoe deze discretionaire bevoegdheid moet worden uitgeoefend. Ook voorziet de wet niet in onafhankelijk toezicht als waarborg tegen willekeurige interventies. Het gebruik van *predictive policing*-systemen die gebruikmaken van sensoren in de openbare ruimte is niet in overeenstemming met de Nederlandse wet en strijdig met privacyrechten.

In paragraaf 2.5, *'Misuse of the Roads en Traffic Act to hits of the predictive policing system'*, wordt beschreven hoe de politie haar bevoegdheden onder de Wegenverkeerswet misbruikt om hits uit het Sensing-project op te volgen. De politie doet een beroep op artikel 160 Wegenverkeerswet voor het stoppen van auto's. Deze bepaling geeft de politie bevoegdheden om toe te zien op de naleving van verkeersregels. Maar de politie gaat bij het stoppen van een automobilist vaak verder dan deze bevoegdheden. Het is gebruikelijk dat de politie een gestopte bestuurder verzoekt zich te onderwerpen aan een uitgebreidere controle. De meeste mensen die worden gestopt zijn zich er niet van bewust dat de controle van de passagiers en het doorzoeken van de auto niet wettelijk is toegestaan en dat ze een dergelijke controle kunnen weigeren. In het Sensing-project maakt de politie misbruik van haar bevoegdheid onder de Wegenverkeerswet om mensen te controleren die voldoen aan het risicoprofiel van 'mobiele bandieten'.

## **WIJ RUIKEN ONRAAD**

### **SAMENVATTING VAN HET RAPPORT *WE SENSE TROUBLE: AUTOMATED DISCRIMINATION AND MASS SURVEILLANCE IN PREDICTIVE POLICING***

Artikel 160 van de Wegenverkeerswet bevat geen waarborgen tegen misbruik en laat een ruime discretionaire bevoegdheid aan politieagenten, waardoor een risico op willekeur en discriminerend gebruik van bevoegdheden ontstaat. De reikwijdte van de bevoegdheid maakt het voor getroffen personen moeilijk, zo niet onmogelijk, om aan te tonen dat een stop en een daaropvolgende controle onrechtmatig zijn.

Hoofdstuk 3, *'Input = output: discrimination by design'*, laat zien hoe het Sensing-project discriminerend is van ontwerp tot uitvoering.

In paragraaf 3.1, *'Bias by design'*, wordt uitgelegd dat de politie het Sensing-project presenteert als een neutraal systeem, geleid door objectieve criminaliteitscijfers, terwijl het project menselijke keuzes en bevooroordeelde gegevens omvat, wat vooroordelen in politiewerk versterkt en verankert. Het Sensing-project illustreert verschillende manieren waarop discriminatie kan ontstaan bij *predictive policing*. In het Sensing-project is vooringenomenheid allereerst duidelijk zichtbaar in de keuze om de focus van het project te beperken tot 'mobiel banditisme', wat in het Sensing-project met name wordt opgevat als zakkenrollerij en winkeldiefstal gepleegd door personen met een Oost-Europese nationaliteit. Het gebruik van het concept 'mobiel banditisme' leidt daarmee onvermijdelijk tot een overheersende focus op bepaalde groepen mensen op basis van hun nationaliteit en etniciteit, terwijl tegelijkertijd mensen met een andere etniciteit en/of nationale achtergrond over het hoofd worden gezien. De definitie van 'mobiel banditisme' leidt tot directe discriminatie op basis van nationaliteit en indirecte discriminatie op basis van etniciteit. Bovendien legt de politie in haar rapporten en berichtgeving een verband tussen nationaliteit en etniciteit en crimineel gedrag. Een dergelijke koppeling komt neer op directe discriminatie en etnische profilering.

In paragraaf 3.2, *'Automated ethnic profiling'*, wordt uitgelegd dat de politie in het Sensing-project voertuigen met Oost-Europese kentekens identificeert in een poging om mensen uit Oost-Europa, in het bijzonder Roma, te onderscheiden. Het risicoprofiel is gericht op het toekennen van hogere risicoscores aan personen met een Oost-Europese nationaliteit en/of Roma, waardoor de kans groter is dat deze groepen worden onderworpen aan maatregelen, zoals het opslaan van hun gegevens in politiedatabanken.

Tot slot wordt in paragraaf 3.3, *'Lack of transparency and accountability'*, het gebruik van artikel 160 Wegenverkeerswet voor criminaliteitspreventie besproken. Deze praktijk brengt een groot risico met zich mee van discriminerend gebruik van bevoegdheden bij het stoppen van auto's. Doordat deze wettelijke bepaling ruime discretie biedt aan de politie en waarborgen ontbreken, kan de politie de veronderstelde nationaliteit of etniciteit van passagiers meewegen bij haar beslissing om al dan niet gevolg te geven aan een hit. Om mensen tegen machtsmisbruik te beschermen moeten bevoegdheden adequaat worden afgebakend en worden voorzien van adequate juridische waarborgen. Stopformulieren kunnen hier uitkomst bieden. Agenten geven daarop elke keer als ze een bestuurder stoppen aan waarom zij dat doen en of ze een overtreding aantreffen.

Het rapport analyseert de opzet en de uitvoering van het Sensing-project op basis van informatie uit de media, openbaar beschikbare documenten en een interview met twee senior politiefunctionarissen: de Programmamanager Sensing en de Directeur Digitalisering en Cybercrime. Ten tijde van Amnesty's onderzoek is de gegevensverzameling en -verwerking enigszins gewijzigd. Deze wijzigingen hebben de belangrijkste mensenrechtzorgen echter niet weggenomen. De mensenrechtenschendingen die Amnesty International in het Sensing-project identificeert, kunnen zich ook in andere *predictive policing*-projecten voordoen, omdat deze vaker op een vergelijkbare manier zijn opgezet en vaker een vorm van massasurveillance omvatten. De onderstaande aanbevelingen gelden daarom niet alleen voor het Sensing-project, maar ook voor andere *predictive policing*-projecten in Nederland.

## **KERNAANBEVELINGEN**

### **AAN DE NEDERLANDSE POLITIEAUTORITEITEN:**

- 1) Stop het Sensing-project en vergelijkbare 'experimentele' *predictive policing*-projecten die door hun opzet, toepassing of effecten mensenrechten schenden, zoals het recht op privacy, het recht op gegevensbescherming, het recht op non-discriminatie en het legaliteitsbeginsel.
- 2) Stop bestaande en zie af van toekomstige politieactiviteiten die gebruikmaken van massasurveillance. Massasurveillance is nooit een proportionele inmenging in het recht op privacy. Verwijder alle gegevens die op deze wijze verzameld en gegenereerd zijn, omdat deze op een onwettige manier zijn verkregen.
- 3) Stop met het gebruik van stereotypen die het recht op non-discriminatie schenden. De politie moet zich onthouden van het gebruik van etniciteit, nationaliteit of aanwijzingen daaromtrent (zoals kentekens) in criminaliteitsprofielen; een einde maken aan het gebruik van *predictive policing* voor het bestrijden van stereotype criminaliteitsfenomenen die gericht zijn op bepaalde gemeenschappen; en binnen risicomodellen afzien van het

## **WIJ RUIKEN ONRAAD**

### **SAMENVATTING VAN HET RAPPORT *WE SENSE TROUBLE: AUTOMATED DISCRIMINATION AND MASS SURVEILLANCE IN PREDICTIVE POLICING***

gebruik van criminaliteitsprofielen en profielregels die zijn gebaseerd op beschermde gronden, zoals afkomst, herkomst, kleur, nationaliteit, sociale afkomst of politieke mening.

#### **AAN DE NEDERLANDSE WETGEVER:**

- 1) Verbied het gebruik van algoritmische systemen die geen passende waarborgen bevatten om de rechten en vrijheden te beschermen van personen wier gegevens door deze systemen worden verwerkt in het kader van wetshandhaving. Gerechtafdig gebruik van algoritmische systemen vereist onder meer een rechtsgrondslag die voldoet aan de criteria van specificiteit, voorzienbaarheid en toegankelijkheid.
- 2) Implementeer een verplichte en bindende mensenrechtentoets voor de publieke sector, waaronder wetshandavingsinstanties. Deze mensenrechtentoets moet worden uitgevoerd in zowel de ontwerp-, uitvoerings- als evaluatiefase van algoritmische systemen en geautomatiseerde besluitvorming.
- 3) Creëer een onafhankelijke toezichthouder die adviseert over mensenrechtenverplichtingen en -verantwoordelijkheden in algoritmische systemen en geautomatiseerde besluitvorming. De toezichthouder moet het gebruik van algoritmische systemen en geautomatiseerde besluitvorming monitoren en mensenrechtenverplichtingen en -verantwoordelijkheden afdwingen. De toezichthouder moet toegang hebben tot de trainingsgegevens, de verwerkte gegevens en de algoritmes, om zo te onderzoeken in hoeverre het systeem en de resultaten daarvan de mensenrechten respecteren, bevorderen en vervullen. Om de invoering en de ontwikkeling van algoritmische systemen en geautomatiseerde besluitvorming in de samenleving goed te kunnen doorgronden, moet de toezichthouder beschikken over voldoende capaciteit én deskundigheid op het gebied van alle relevante mensenrechtenaspecten, zoals gegevensbeschermingsnormen. Ook moet hij of zij goed op de hoogte zijn van *data science*, algoritmische systemen en geautomatiseerde besluitvorming.

#### **AAN DE AUTORITEIT PERSOONSGEGEVENS:**

- 1) Onderzoek het Sensing-project en handhaaf het gegevensbeschermingskader op de gegevensverwerkingen binnen het Sensing-project. Overweeg daarbij om gebruik te maken van de bevoegdheid om administratieve boetes op te leggen op grond van artikel 35c, lid 1, onder c van de Wet politiegegevens, dan wel andere passende maatregelen te treffen.
- 2) Onderzoek andere 'experimentele' *predictive policing*-projecten die vergelijkbaar zijn met het Sensing-project. Handhaaf het gegevensbeschermingskader op de gegevensverwerkingen binnen deze projecten. Overweeg daarbij om gebruik te maken van de bevoegdheid om administratieve boetes op te leggen op grond van artikel 35c, lid 1, onder c van de Wet politiegegevens, dan wel andere passende maatregelen te treffen.

#### **WIJ RUIKEN ONRAAD**

#### **SAMENVATTING VAN HET RAPPORT *WE SENSE TROUBLE: AUTOMATED DISCRIMINATION AND MASS SURVEILLANCE IN PREDICTIVE POLICING***