

**Afdeling Nederland**

Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36
F 020 624 08 89
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

Vaste Kamercommissie Justitie & Veiligheid
Tweede Kamer der Staten-Generaal

Datum
22 januari 2021

Onderwerp
Reactie Amnesty International op kabinetsreactie rapport 'We Sense Trouble'

Geachte Kamerleden,

Op 29 september 2020 publiceerde Amnesty International het rapport [We Sense Trouble: Automated Discrimination and Mass Surveillance in Predictive Policing in the Netherlands](#). Het rapport analyseert een predictive-policingexperiment van de Nederlandse politie in Roermond (het Sensing-project) en concludeert dat sprake is van schendingen van het recht op privacy, het recht op gegevensbescherming en het recht om niet gediscrimineerd te worden.

Op 11 december ontving uw Kamer de reactie van de minister van Justitie en Veiligheid op dit rapport. De minister ontkent de door Amnesty geconstateerde mensenrechtenschendingen, zonder dit grondig te onderbouwen. Ook wijst de minister Amnesty's aanbevelingen om dergelijke schendingen in de toekomst te voorkomen af. De minister bemoeilijkt politieke en maatschappelijke bespreking door een ongebruikelijke definitie te hanteren van begrippen als predictive policing en massasurveillance.

Bijgevoegde notitie weerlegt de stellingname van de minister dat er geen sprake is van mensenrechtenschendingen en dat er geen noodzaak is om de geformuleerde aanbevelingen op te volgen. Het is zorgwekkend dat de kabinetsreactie is en op punten tegenstrijdig met eerder verstrekte informatie door bijvoorbeeld de politie. Ondanks dat deze kabinetsreactie door uw Kamer controversieel is verklaard wil Amnesty onze reactie hierop wel onder uw aandacht brengen.

Graag gaan wij met uw Kamer in gesprek om deze notitie verder toe te lichten. Wij hopen dat u de minister scherp wil bevragen op de geconstateerde mensenrechtenschendingen en wil aandringen op het uitvoeren van de gedane aanbevelingen. Amnesty wil benadrukken dat deze niet alleen maar van belang zijn voor dit Sensing-project in Roermond, maar voor alle predictive policing projecten nu en in toekomst.

Hoogachtend,

Dagmar Oudshoorn
Directeur Amnesty International Nederland

Reflectie op mensenrechtenwaarborgen bij predictive policing

Kabinetsreactie op Amnesty-rapport 'Wij ruiken onraad' miskent de mensenrechtenschendingen bij een predictive-policingproject

Inhoud

SAMENVATTING	3
VOORAF: RISICOTAXATIE EN ‘PREDICTIVE POLICING’	4
1. HET RECHT OP PRIVACY: MASSASURVEILLANCE KAN NOOIT EEN GERECHTVAARDIGDE INMENGING ZIJN OP HET RECHT OP PRIVACY	5
1.1 DE GEGEENSVERWERKINGEN BINNEN HET SENSING-PROJECT ZIJN INDRINGENDER DAN NORMAAL ANPR-GEbruik.....	5
1.2 ARTIKEL 3 POLITIEWET IS ONVOLDOENDE SPECIFIEK OM GRONDSLAG TE BIJEN VOOR EEN INDRINGENDE MENSENRECHTENINMENGING.	8
1.3 ZONDER BEOORDELINGSCriteria BIEDT DE BETROKKENHEID VAN DE OFFICIER VAN JUSTITIE GEEN ADEQUATE MENSENRECHTENWAARBORG.	10
2. HET RECHT OP GEGEENS BESCHERMING: MINISTER EN POLITIE LEGGEN GEGEENS BESCHERMINGSNORMEN ONJUIST UIT	11
2.1 UIT AMNESTY’S ONDERZOEK Blijkt DAT DE POLITIE TEN ONRECHTE HEEFT NAGELATEN OM EEN GEGEENS BESCHERMINGSEFFECTBEOORDELING (‘GEB’ OF ‘DPIA’) UIT TE VOEREN.	11
2.2 UIT AMNESTY’S ONDERZOEK Blijkt DAT DE POLITIE TEN ONRECHTE HEEFT NAGELATEN OM DE TOEZICHTHOUDER, DE AUTORITEIT PERSOONS GEGEENS (AP) TE CONSULTEREN.	11
2.3 DE MINISTER EN POLITIE GEVEN EEN RESTRICTIEVE – EN VOLGENS AMNESTY ONJUISTE – UITLEG VAN DE GEB- EN CONSULTATIEVERPLICHTING.....	12
3. HET RECHT OP NON-DISCRIMINATIE: GEAUTOMATISEERDE RISICOPROFILERING WAARBIJ MEDE GESELECTEERD WORDT OP HERKOMST OF AFKOMST, DAN WEL NATIONALITEIT, IS IN STRIJD IS MET HET RECHT OM NIET GEDISCRIMINEERD TE WORDEN	14
4. DE POLITIE WAS ONVOLDOENDE TRANSPARANT OVER HET PROJECT	17
5. AMNESTY’S AANBEVELINGEN OM MENSENRECHTENSCHENDINGEN TE VOORKOMEN WORDEN AFGEWEEZEN	18
6. HOOR EN WEDERHOOR	20
TOT SLOT	21

Samenvatting

Op 29 september 2020 publiceerde Amnesty International het rapport *We Sense Trouble: Automated Discrimination and Mass Surveillance in Predictive Policing in the Netherlands*.¹ Het Amnesty-rapport analyseert een predictive-policing experiment van de Nederlandse politie in Roermond (hierna: het Sensing-project) en concludeert dat sprake is van schendingen van het recht op privacy, het recht op gegevensbescherming en het recht om niet gediscrimineerd te worden. De Tweede Kamer verzocht de minister om een reactie op het Amnesty-rapport en verschillende Kamerleden stelden schriftelijke vragen. Op 11 december publiceerde de regering de Kabinetsreactie² en antwoorden op Kamervragen³.

Deze notitie bespreekt de belangrijkste tekortkomingen in de informatie van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer. De informatie aan de Kamer is onvolledig en op punten tegenstrijdig met eerder verstrekte informatie door bijvoorbeeld de politie. De minister ontkent de door Amnesty geconstateerde mensenrechtenschendingen, zonder dit grondig te onderbouwen. Ook wijst de minister Amnesty's aanbevelingen om dergelijke schendingen in de toekomst te voorkomen af. De minister bemoeilijkt politieke en maatschappelijke bespreking door een ongebruikelijke definitie te hanteren van begrippen als predictive policing en massasurveillance.

In de media stelden de politie en burgemeester, zonder concretisering, dat Amnesty zich baseert op onjuiste informatie. Aan het slot van dit memo wordt dit kort besproken en weerlegd. Ook wordt nog ingegaan op de ruimte die Amnesty heeft geboden voor hoor en wederhoor.

¹ <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/2971/2020/en/>;
<https://www.amnesty.nl/actueel/nederland-maak-een-einde-aan-gevaarlijke-politie-experimenten-met-massasurveillance>.

² Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020:
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z24743&did=2020D51904.

³ Antwoorden Kamervragen over het rapport van Amnesty International over discriminatie in Nederland van lid Buitenweg (GL), 11 december 2020:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/11/antwoorden-kamervragen-over-het-rapport-van-amnesty-international-rapport-we-sense-trouble>; en Antwoorden Kamervragen over het gebruik van discriminerende algoritmes en massasurveillance door de politie, Van Beukering-Huijbregts en Verhoeven (beiden D66), 11 december 2020:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/11/antwoorden-kamervragen-over-het-gebruik-van-discriminerende-algoritmes-en-massasurveillance-door-de-politie>.

Vooraf: risicotaxatie en 'predictive policing'

Volgens de minister maakt de politie binnen het Sensing-project geen gebruik van predictive policing.⁴ In antwoorden op Kamervragen geeft de minister de volgende definitie van predictive policing:

‘Predictive policing is het voorspellen van gedrag door middel van monitoring en analyse van historische informatie.’

De werkwijze in het Sensing-project in Roermond zou hier niet onder vallen. De minister schrijft:

‘De Operationele Proeftuin Roermond (OPTR)⁵ maakt geen gebruik van “predictive policing”. In de OPTR wordt gewerkt met risicotaxatie op basis van profielen. Dat is een vorm van technologisch versterkt waarnemen.’⁶

Volgens Amnesty valt risicotaxatie op basis van profielen onder de wetenschappelijk gedragen definitie van predictive policing. Deze werkwijze brengt grote mensenrechtenrisico's met zich mee. Amnesty hanteert de volgende definitie, die gangbaar is in de wetenschap:

Predictive-policingsystemen zijn computerprogramma's die gebruik maken van gegevens en algoritmische modellen om het risico op een misdrijf in te schatten. Voorspellende politiestructuren berekenen risicoscores die de waarschijnlijkheid zouden weergeven dat een persoon of groep een slachtoffer of dader is, of zal worden (persoonsgerichte programma's), of dat een specifieke locatie een toekomstige plaats delict zal zijn (locatiegerichte programma's). Op basis van deze computergegenereerde risicoscores neemt de politie maatregelen om het voorspelde misdrijf te voorkomen of op te sporen door politie-inzet te richten op 'risicovolle' locaties, individuen of groepen.⁷

Kortom, de werkwijze van de politie in het Sensing-project valt onder bovenstaande definitie, zoals uitgelegd in het rapport.⁸ Amnesty uit in het rapport zorgen over de mensenrechtelijke risico's van het gebruik van algoritmische risicomodellen door de politie. Ook wanneer de minister of politie dit geen 'predictive policing' noemt, blijven de risico's bestaan.

In de volgende paragrafen gaat Amnesty puntsgewijs in op de kabinetsreactie.

⁴ Ook de politie meent dat geen sprake is van predictive policing. Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 1. 'Human Rights and the Trend of Predicting Crimes', p. 11, voetnoot 8.

⁵ Amnesty spreekt in het rapport over het gehele 'Sensing-project'. Daarbij gaat Amnesty in op de gegevensverwerkingen binnen zowel de 'Operationele Proeftuin' (OPTR) als de Generieke Proeftuin Voorziening (GPV). De minister en politie verwijzen op sommige punten enkel naar de OPTR en een enkele keer naar de GPV. Amnesty beschouwt de GPV als onderdeel van het Sensing-project.

⁶ Antwoorden Kamervragen over het gebruik van discriminerende algoritmes en massasurveillance door de politie, Van Beukering-Huijbregts en Verhoeven (beiden D66), 11 december 2020, p. 2.

⁷ Zie voor nadere toelichting en bronnen Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 1. Human Rights and the Trend of Predicting Crimes, p. 11 t/m 14.

⁸ Ibid.

1. Het recht op privacy: massasurveillance kan nooit een gerechtvaardigde inmenging zijn op het recht op privacy.

1.1 De gegevensverwerkingen binnen het Sensing-project zijn indringender dan normaal ANPR-gebruik.

Amnesty hanteert de volgende definitie van ongerichte massasurveillance:

Het grootschalige monitoren, verzamelen, bewaren, analyseren of anderszinds gebruiken van communicatie of locatiedata; niet gericht op een individu of identificeerbare groep of locatie en niet gebaseerd op redelijke verdenking van een strafbaar feit.⁹

Volgens de minister is er geen sprake van ongerichte massasurveillance:

‘Dat [ongerichte massasurveillance] is hier niet aan de orde. Er is geen sprake van dat alle voertuigbewegingen in Roermond worden vastgelegd. Op aangewezen wegen die naar het koopcentrum van Roermond leiden zijn camera’s opgesteld waarmee ANPR en Merk-Model-Kleur-herkenning worden uitgevoerd. De werking hiervan is gelijk aan de ANPR-waarneming op snelwegen.’¹⁰

Het is inderdaad niet zo dat op elke straat in Roermond een sensor geplaatst is. Wel zijn er sensoren geplaatst op belangrijke, grote toegangswegen en in de omgeving van het Outlet-center, waarmee feitelijk op grote schaal verwerking van locatiegegevens en bewegingspatronen plaatsvindt. Voor de mensenrechtelijke toetsing daarvan is relevant dat:

- met de sensoren (ANPR en Merk Model Kleur herkenningscamera’s)¹¹ bulkdata worden verzameld;
- het overgrote deel van de betrokkenen niets te maken hebben met criminaliteit;
- en dat van al deze personen locatie- en bewegingsdata worden geanalyseerd en bewaard in een politiedatabank.

Kortom: in Roermond worden op grote schaal gegevens over auto’s en bewegingspatronen verzameld, geanalyseerd door middel van risicomodellen en bewaard in politiedatabanken. De gegevensverwerkingen binnen het Sensing-project

⁹ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 4.2 Mass Surveillance in Roermond, p. 30: ‘Indiscriminate mass surveillance is the widespread and bulk monitoring, interception, collection, storage, analysis or other use of communication or location data that is not targeted at an individual or an identifiable and distinguishable group or location and is not based on reasonable suspicion.’ Ook de Raad van Europa en Privacy International definiëren ongerichte surveillance als massasurveillance. Zie <https://privacyinternational.org/learn/mass-surveillance>; en <https://rm.coe.int/factsheet-on-mass-surveillance-final-rev1august2017/1680735d82>.

¹⁰ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 6.

¹¹ Volgens de minister wordt ‘de indruk gewekt dat er zeer veel sensoren worden ingezet en dat het effect en het risico van die sensoren onvoldoende worden getoetst. In [het Sensing-project] is de ANPR-camera de enige sensor die wordt toegepast’: Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 5. Amnesty noemt in haar rapport de ANPR-camera en de merk-model-kleurcamera’s.

vallen hiermee onder de definitie van ongerichte massasurveillance. Amnesty onderbouwt in het rapport waarom ongerichte massasurveillance nooit een gerechtvaardigde inmenging kan zijn op het recht op privacy.¹²

Volgens de minister is de werking van het Sensing-project gelijk aan de ANPR-waarneming op snelwegen, waarbij alle kentekens op een snelweg gescand worden op zoek naar specifieke kentekens die gezocht worden.¹³ De minister laat in zijn vergelijking met ANPR belangrijke elementen van het Sensing-project weg (waarover hieronder meer) waardoor het project minder problematisch lijkt dan het is en Amnesty's zorgen over massasurveillance omzeild worden. Hiermee wordt een verkeerd beeld geschetst: de gegevensverwerking binnen het Sensing-project is aanzienlijk grootschaliger en indringender dan regulier gebruik van ANPR. De politie erkent dat in het Sensing-project gegevens worden verzameld, geanalyseerd én opgeslagen van *alle* auto's, ook van mensen die niets met criminaliteit te maken hebben. Er zijn meerdere verschillen tussen regulier gebruik van ANPR en de gegevensverwerkingen binnen het Sensing-project, waaronder de volgende:

- *Bij regulier gebruik van ANPR wordt geen gebruik gemaakt van een risicoprofiel.* De hits worden in dat geval gegenereerd door vergelijking met een referentielijst. In het Sensing-project zijn de hits gebaseerd op een onbekend risicoprofiel. In dat risicoprofiel spelen referentielijsten een rol, maar ook onder meer de genomen route, de herkomst van het kenteken¹⁴, en het merk, het model en de kleur van de auto.¹⁵ De minister en politie geven geen openheid over de exacte criteria of de waarden die aan elk criterium zijn verbonden.¹⁶
- *Bij regulier gebruik van ANPR worden hits minder lang en onder strengere voorwaarden bewaard.* De politie gebruikt de hits in dat geval voor directe opvolging van bijvoorbeeld een overtreding. Informatie over gezochte kentekenplaten voor de opsporing van verdachten die een ernstig misdrijf

¹² Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 2.2 Justification Criteria, p. 18, laatste alinea.

¹³ Zie voor een uitleg over ANPR-gebruik: <https://www.politie.nl/themas/anpr.html>. Sinds 1 januari 2019 is de bevoegdheid van de politie om kentekengegevens van voertuigen op te slaan en deze gegevens te bevragen uitgebreid in artikel 126jj Wetboek van Strafvordering. Deze bevoegdheid is aan voorwaarden onderworpen. Zie <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/wob/00-landelijk/anpr-2019/jaarverslag-126jj-sv-2019.pdf> en <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/wob/00-landelijk/anpr-2019/202003-inleiding-op-jaarverslag-126jj.pdf>.

¹⁴ Daarbij gaat het feitelijk om de herkomst van personen. Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 5.2 Automated Ethnic Profiling, p. 40 t/m 41.

¹⁵ De minister stelt dat het kenmerk 'Duitse huurauto' verwijderd is uit het risicoprofiel: Antwoorden Kamervragen over het rapport van Amnesty International over discriminatie in Nederland van lid Buitenweg (GL), 11 december 2020, p. 2. Deze wijziging heeft geen gevolgen voor de mensenrechtelijke analyse en conclusies.

¹⁶ Ook kunnen de criteria door het experimentele karakter van het project veranderen. Wat bekend is over het risicoprofiel is een resultaat van informatie uit wetenschappelijke artikelen, nieuwsberichten en interviews met politieagenten. Zie voor een opsomming van de waarschijnlijk gehanteerde criteria Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 3. The Sensing Project in More Detail, p. 26 (laatste alinea) t/m 27.

pleegden, mogen maximaal 28 dagen bewaard worden.¹⁷ In het Sensing-project worden alle hits een jaar lang bewaard in een speciale politiedatabank.¹⁸ Deze hits kunnen ook mensen betreffen die niet verdacht worden van enig strafbaar feit: de criteria die gewogen worden in het risicomodel zijn normale, niet-strafbare handelingen.¹⁹

- *Bij regulier gebruik van ANPR wordt de verzamelde informatie niet, althans voor zover publiekelijk bekend gemaakt is, geanalyseerd voor een zogenaamd 'leerdoel'.* In het Sensing-project onderscheidt de politie twee doelen:
 - a. Operationeel doel: strafbare feiten opsporen en voorkomen (opvolgen van hits en het bijhouden van referentiebestanden).
 - b. 'Leerdoel': leren over datagestuurd politiewerk door middel van big data-analyse (het risicoprofiel en het algoritme ontwikkelen, hitlijsten en whitelistst creëren en bewegingspatronen onderscheiden en begrijpen).

Bij regulier gebruik van ANPR worden de verzamelde gegevens niet onderworpen aan data-analyses met behulp van een risicoprofiel en worden er geen risicoscores toegekend aan auto's. Dit is in het Sensing-project wel het geval. De minister erkent, net als de politie, dat in het Sensing-project gegevens worden verzameld, geanalyseerd én opgeslagen van *alle* auto's, ook van mensen die niets met criminaliteit te maken hebben. Uit deze gegevens worden de reisbewegingen van alle personen in het proeftuingebied afgeleid en opgeslagen. Dat de politie uiteindelijk tot doel heeft mobiele bandieten aan te pakken, maakt de gegevensverzameling en -verwerking niet minder grootschalig of indringend. Bovendien is het project – ondanks het leerdoel – zo opgezet dat het meten van de effectiviteit onmogelijk is. Uit antwoorden op Kamervragen blijkt dat de grootschalige gegevensverwerking tot slechts twintig controles leidde in het vierde kwartaal van 2019. Slechts tien daarvan bleken correct te zijn geselecteerd op basis van het profiel. Onduidelijk is hoeveel controles tot strafrechtelijk gevolg hebben geleid.²⁰

¹⁷ Zie <https://www.politie.nl/themas/anpr.html>;
<https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/wob/00-landelijk/anpr-2019/jaarverslag-126jj-sv-2019.pdf> en <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/wob/00-landelijk/anpr-2019/202003-inleiding-op-jaarverslag-126jj.pdf>

¹⁸ Zie voor de verschillende databanken en bewaartermijnen Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 3. The Sensing Project in More Detail, p. 28, laatste alinea.

¹⁹ De politie geeft geen openheid over de details met betrekking tot de criteria of de waarden die aan elk criterium zijn verbonden. Ook kunnen de criteria door het experimentele karakter van het project veranderen. Wat bekend is over het risicoprofiel is gebaseerd op informatie uit wetenschappelijke artikelen, nieuwsberichten en interviews met politieagenten. Zie voor een opsomming van de waarschijnlijk gehanteerde criteria Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 3. The Sensing Project in More Detail, p. 27.

²⁰ Antwoorden Kamervragen over het rapport van Amnesty International over discriminatie in Nederland van lid Buitenweg (GL), 11 december 2020, p. 4.

1.2 *Artikel 3 Politiewet is onvoldoende specifiek om grondslag te bieden voor een indringende mensenrechteninmenging.*

Inmengingen in het recht op privacy kunnen gerechtvaardigd zijn, mits zij gebaseerd zijn op een voldoende specifieke, wettelijke bepaling.²¹ Mensen moeten kunnen voorzien onder welke omstandigheden de politie bepaalde bevoegdheden mag inzetten (het vereiste van voorzienbaarheid).²² Het Sensing-project wordt gebaseerd op artikel 3 Politiewet, dat de algemene taak van de politie omschrijft.²³ Amnesty zet in het rapport uiteen dat Artikel 3 Politiewet niet voldoet aan de mensenrechtelijke standaarden die gelden voor een inmenging in het recht op privacy. Deze bepaling kan niet als voldoende specifieke grondslag worden beschouwd.²⁴

In reactie op de kritiek van Amnesty stelt de minister:

‘Er is voldoende jurisprudentie om vast te stellen dat artikel 3 Politiewet 2012 voldoende basis biedt voor het handelen van de politie. Dat geldt ook voor de handelingen die de politie verricht in het kader van [het Sensing-project, Amnesty].’

De minister verwijst naar geen enkele uitspraak, terwijl Amnesty in het rapport met verwijzing naar verschillende uitspraken uitlegt dat artikel 3 Politiewet geen voldoende specifieke wettelijke basis is voor het Sensing-project. Een weinig specifieke bepaling, zoals artikel 3 Politiewet, kan gebruikt worden als grond voor kleine of beperkte inmengingen, zoals bijvoorbeeld de inzet van een politieauto voor patrouille. In het rapport legt Amnesty uit dat de gegevensverwerkingen in het Sensing-project indringender zijn, en dat zij gekenmerkt worden door factoren (o.a. geautomatiseerd verwerken van persoonsgegevens voor politiedoeleinden) die een hogere mate van precisie vereisen van de wet. De Nederlandse wet kent momenteel geen bepaling die de politie toestaat middels sensoren locaties en bewegingsgegevens te verzamelen voor zowel opsporing (het operationele doel) als big data-analyses (het zogenaamde leerdoel).²⁵

Ook in reactie op een specifieke vraag van Kamerlid Buitenweg over art. 3 Politiewet licht de minister niet toe op basis van welke jurisprudentie hij deze bepaling als voldoende specifiek beschouwt. In plaats daarvan geeft de minister een uiteenzetting van bepalingen uit de Wpg, een kwestie die Amnesty in het rapport helemaal niet ter

²¹ Dit is niet het enige criterium voor een rechtvaardiging. Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 2.2 Justification Criteria, p. 17-19.

²² Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 2.2 Justification Criteria, p. 17, eerste alinea onder ‘Secondly, the measure must be in accordance with the law.’

²³ Art. 3 Politiewet luidt: ‘De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.’

²⁴ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 4.4 Overall Lack of Legality for Predictive Policing Projects in the Netherlands, p. 33-34.

²⁵ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 4.4 Overall Lack of Legality for Predictive Policing Projects in the Netherlands, p. 33-34.

discussie stelt.²⁶ De minister verwijst naar de Nota van rechtmatigheid, een document waarin de politie de wettelijke grondslagen noemt waarop zij het Sensing-project baseert. De Nota erkent dat een meer specifieke wettelijke bevoegdheid vereist is voor een meer diepgaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Volgens de politie is hier sprake van wanneer de vergaring van gegevens 'meer doelgericht' is. In de Nota erkent de politie dat het Sensing-project een 'doelgericht karakter' heeft, dat naar verwachting zelfs zal toenemen. Toch wordt artikel 3 Politiewet afdoende geacht. De Nota onderbouwt niet waarom de indringende gegevensverwerking op de algemene taakstelling wordt gebaseerd en gaat niet in op de proportionaliteit en/of subsidiariteit van de gekozen methoden.²⁷

In het rapport gaat Amnesty ook in op het gebrek aan waarborgen in de Wegenverkeerswet, op basis waarvan de auto's gecontroleerd worden.²⁸ De minister stelt dat de controles niet worden uitgevoerd op basis van de Wegenverkeerswet, maar op basis van de Algemene wet bestuursrecht, en eventuele doorzoekingen op grond van artikel 2.44 van de APV van de gemeente Roermond.²⁹ Deze artikelen zijn niet genoemd in het gesprek dat Amnesty met de politie voerde en worden ook niet genoemd in de Nota van rechtmatigheid.³⁰ Op 14 december 2020 heeft Amnesty de stuurgroep³¹ hierop bevestigd. De stuurgroep informeerde Amnesty dat de politie zich voor controles, afhankelijk van de situatie, op zowel de Wegenverkeerswet als de Algemene wet bestuursrecht baseert. Amnesty zet in het rapport uiteen dat de Wegenverkeerswet een ruime discretionaire bevoegdheid biedt, wat een risico van willekeur met zich meebrengt. Bovendien maakt de breedte van de bevoegdheid het voor mensen moeilijk om aan te tonen dat een controle onrechtmatig of discriminerend was.³² Nog afgezien van de vraag in hoeverre het wenselijk is dat (proactieve) controles in het kader van strafrechtelijke opsporing – het primaire doel van het Sensing-project – plaatsvinden op grond van de Algemene wet bestuursrecht, is ook deze bevoegdheid ruim en met weinig concrete waarborgen tegen willekeur en discriminatie omkleed.

²⁶ Antwoorden Kamervragen over het rapport van Amnesty International over discriminatie in Nederland van lid Buitenweg (GL), 11 december 2020, p. 5-6.

²⁷ De Nota van Rechtmatigheid, versie 1.3. is te vinden op <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2019-programma-mobiel-banditisme-%E2%80%93-proeftuin-roermond.html>.

²⁸ Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 4.5 Misuse of the Road Traffic Act to Follow Up Predictive Policing Hits, p. 35 t/m 36.

²⁹ Antwoorden Kamervragen over het rapport van Amnesty International over discriminatie in Nederland van lid Buitenweg (GL), 11 december 2020, p. 6.

³⁰ De Nota van Rechtmatigheid, versie 1.3. is te vinden op <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2019-programma-mobiel-banditisme-%E2%80%93-proeftuin-roermond.html>.

³¹ De 'stuurgroep' van het Sensing-project beslist onder meer welke sensoren, profielregels en datasets worden ingezet. In de stuurgroep zijn de burgemeester, de officier van justitie en de betrokken politieafdelingen vertegenwoordigd. Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 5.

³² Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 4.5 Misuse of the Road Traffic Act to Follow Up Predictive Policing Hits, p. 35 t/m 36.

1.3 Zonder beoordelingscriteria biedt de betrokkenheid van de officier van justitie geen adequate mensenrechtenwaarborg.

Amnesty stelt dat het project onvoldoende mensenrechtenwaarborgen bevat. Amnesty wijst in het rapport op verschillende aspecten, waaronder het ontbreken van waarborgen om de juistheid van persoonsgegevens in politiedatabanken te beschermen,³³ het niet-uitvoeren van gegevensbeschermingsplichten³⁴ en het ontbreken van waarborgen om misbruik bij met name proactieve controles te voorkomen.³⁵ De minister verwerpt deze conclusie:

‘De vierde claim, namelijk dat er onvoldoende waarborgen zouden zijn, verwerp ik eveneens. De werkzaamheden van de politie binnen het kader van deze pilot vinden - zoals dat in ons stelsel hoort - plaats onder gezag van de officier van justitie.’³⁶ (...) ‘Ongeacht of Amnesty International vertrouwen heeft in de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het OM, is in ons rechtssysteem het OM voor de politie het bevoegd gezag.’³⁷

Amnesty heeft geen kritiek op de algemene rol van de officier van justitie in ons rechtssysteem. Wel legt Amnesty in het rapport uit dat de instemming van de officier van justitie voor het gebruik van sensoren en het bepalen van de bewaartermijnen in dit geval geen adequate mensenrechtenwaarborg vormt. Bij een inmenging in een mensenrecht vereist het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) concrete criteria waaraan een onafhankelijke partij vooraf toetst.³⁸ Een dergelijke voorafgaande toetsing ontbrak in het Sensing-project. Nederland is hier al eerder voor op de vingers getikt door het EHRM. In *Sanoma t. Nederland* stelde het Hof dat de Nederlandse officier van justitie onvoldoende objectief en onafhankelijk is om verschillende belangen af te wegen. Het Hof oordeelde dat de betrokkenheid van de officier in deze zaak geen mensenrechtenwaarborg bood, omdat een specifieke wettelijke basis voor de betrokkenheid ontbrak, evenals duidelijke criteria voor de proportionaliteitsbeslissing.³⁹

³³ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 4.3 Flawed Design of the Sensing Project, p. 31 t/m 32.

³⁴ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 4.3 Flawed Design of the Sensing Project, p. 33. Zie ook paragraaf 2 van deze notitie.

³⁵ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 4.5 Misuse of the Road Traffic Act to Follow Up Predictive Policing Hits, p. 35 t/m 36.

³⁶ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 2.

³⁷ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 9.

³⁸ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 2.2 Justification Criteria, p. 17 (laatste alinea) t/m 18 (eerste alinea); en Hoofdstuk 4.4 Overall Lack of Legality for Predictive Policing Projects in the Netherlands, p. 34, derde alinea.

³⁹ Zie voor de Sanoma-zaak: EHRM 14 september 2010, nr. 38224/03 (Sanoma Uitgevers B.V. t. Nederland), para. 90 t/m 93 en 96.

2. Het recht op gegevensbescherming: minister en politie leggen gegevensbeschermingsnormen onjuist uit.

2.1 Uit Amnesty's onderzoek blijkt dat de politie ten onrechte heeft nagelaten om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling ('GEB' of 'DPIA') uit te voeren.

Amnesty legt in het rapport gegevensbeschermingsnormen uit en concludeert dat de politie verplicht was om voorafgaand aan de gegevensverwerkingen een GEB uit te voeren. Uit Amnesty's onderzoek, bestaande uit Wob-verzoeken en interviews met de politie, bleek dat de politie niet heeft voldaan aan deze verplichting.⁴⁰

Amnesty leest met grote verbazing dat de politie volgens de minister wél een GEB zou hebben uitgevoerd:

'Er is een GEB uitgevoerd. Hierin is vastgesteld dat er met de huidige sensoren wel sprake is van grote dataverwerking, maar dat er geen sprake is van data met een hoog risico. Daarnaast wordt er uitsluitend gewerkt met persoonsdata op basis van ANPR, en reeds bestaande werkvormen, hetgeen geen nieuwe technologie is. Merk Model Kleur herkenning is wel een nieuwe technologie, maar hiermee worden geen persoonsgegevens verwerkt. De Autoriteit Persoonsgegevens is daarom niet geconsulteerd.'⁴¹

Amnesty heeft de politie op maandag 14 december gevraagd de GEB alsnog te delen. Op het moment van schrijven is de GEB nog niet gebeurd. Als er inderdaad een GEB werd uitgevoerd voor dit project, zoals aan de Kamer is gemeld, is het merkwaardig dat deze ondanks herhaaldelijke verzoeken hierom niet publiek is gemaakt. Amnesty roept de autoriteiten op om dit alsnog zo spoedig te doen en deze gang van zaken te verhelderen.

2.2 Uit Amnesty's onderzoek blijkt dat de politie ten onrechte heeft nagelaten om de toezichthouder, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) te consulteren.

Amnesty legt in het rapport uit dat de politie verplicht was om voorafgaand aan de gegevensverwerkingen te consulteren met de AP. Uit Amnesty's onderzoek bleek dat de politie dit had nagelaten.⁴²

Amnesty's kritiek dat de politie ten onrechte heeft verzuimd de AP te consulteren pareert de minister door te betogen dat dit niet nodig zou zijn gezien de

⁴⁰ Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk Methodology, p. 10; en Hoofdstuk 4.3 Flawed Design of the Sensing Project, p. 31 t/m 33.

⁴¹ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 7.

⁴² Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk Methodology, p. 10 en Hoofdstuk 4.3 Flawed Design of the Sensing Project, p. 31 t/m 33.

gegevensverwerking in het Sensing-project. Daarbij geeft de minister een onvolledige beschrijving van de feitelijke dataverwerking.⁴³

Hoewel volgens de minister geen consultatieplicht bestond, geeft hij aan dat er sinds december 2018 een functionaris voor gegevensbescherming betrokken is bij het Sensing-project en dat deze functionaris rapporteert aan de Autoriteit Persoonsgegevens.⁴⁴ Uit de openbaar gemaakte informatie en andere bronnen die Amnesty voor haar onderzoek heeft geraadpleegd bleek echter niets over enige betrokkenheid van de functionaris bij het Sensing-project. In het kader van haar onderzoek heeft Amnesty de Autoriteit Persoonsgegevens bevestigd of zij documenten in haar bezit had met betrekking tot het Sensing-project, maar dit bleek niet zo te zijn.⁴⁵ Amnesty vraagt zich af welke informatie wanneer gedeeld is met de toezichthouder.

2.3 De minister en politie geven een restrictieve – en volgens Amnesty onjuiste – uitleg van de GEB- en consultatieverplichting.

De minister en politie geven een restrictieve – en volgens Amnesty onjuiste – uitleg van de EU-rechtelijke verplichtingen om een GEB uit te voeren en de Autoriteit Persoonsgegevens te consulteren. De minister suggereert dat dit alleen hoeft bij dataverwerking met behulp van ‘nieuwe technologie’ of ‘data met een hoog risico’. Verwarrend genoeg parafraseert de minister daarbij Amnesty als volgt:

‘Als de dataverwerking nieuwe technologie en data met een hoog risico betreft dient de Autoriteit Persoonsgegevens te worden geconsulteerd.’⁴⁶

Dit is een onjuiste samenvatting van Amnesty’s betoog. In het door de minister genoemde Kwaliteitskader Big Data legt de politie de GEB-verplichting op vergelijkbare, restrictieve wijze uit:

‘Bij de inzet van nieuwe technologieën met een risico voor de rechten van betrokkenen is een GEB verplicht en als de maatregelen niet toereikend zijn [moet] de AP (..) worden ingelicht.’⁴⁷

Amnesty maakt in haar rapport duidelijk dat de verplichting tot het uitvoeren van een GEB en het consulteren van de Autoriteit Persoonsgegevens die volgt uit het EU-recht niet beperkt is tot gegevensverwerking met ‘nieuwe technologie’ of ‘data met een hoog risico’. In het Amnesty-rapport wordt het gegevensbeschermingsrecht uitvoerig besproken. Vanwege het belang daarvan, volgt hieronder nogmaals een uitleg waarom

⁴³ Zie daarvoor ook paragraaf 1.1.

⁴⁴ Antwoorden Kamervragen over het gebruik van discriminerende algoritmes en massasurveillance door de politie, Van Beukering-Huijbregts en Verhoeven (beiden D66), 11 december 2020, p. 3:.

⁴⁵ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk Methodology, p. 10; en Hoofdstuk 4.3 Flawed Design of the Sensing Project, p. 33, onder ‘Obvious Human Rights Violations Overlooked Due to Disrespect for Data Protection Requirements’.

⁴⁶ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 6, onder 2.

⁴⁷ Zie Kwaliteitskader Big Data, versie 1.0, 11 mei 2020, p. 5, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/29/tk-bijlage-2-kwaliteitskader-big-data>.

een GEB en consultatie van de Autoriteit Persoonsgegevens verplicht waren op basis van de volgende normen uit EU-Richtlijn 2016/680:

- GEB-verplichting: de politie is verplicht om een GEB uit te voeren wanneer de gegevensverwerking waarschijnlijk een hoog risico oplevert voor de rechten van personen.⁴⁸
- Consultatieverplichting: de politie is verplicht om de toezichthouder te consulteren wanneer a) uit een GEB blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren; of b) de aard van de verwerking een hoog risico voor de rechten en vrijheden van betrokkenen met zich meebrengt.⁴⁹

Zoals besproken in het Amnesty-rapport is onder meer sprake van een hoog risico wanneer de gegevensverwerking nieuwe technologie en gevoelige gegevens betreft. Dit zijn echter niet de enige criteria. Onder de richtlijnen van de *European Data Protection Board* (EDPB) kunnen verschillende factoren wijzen op een hoog risico:

- i. Evalueren of scoretoekenning, waaronder profileren en voorspellen;
- ii. Systematisch monitoren, waaronder het systematisch monitoren van een publiekelijk toegankelijk gebied;
- iii. Verwerken van gevoelige gegevens of gegevens van zeer persoonlijke aard, zoals persoonsgegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen of overtredingen, en locatiegegevens;
- iv. Gegevensverwerking op grote schaal;
- v. Vergelijken of combineren van datasets;
- vi. Innovatief gebruik of toepassing van nieuwe technologische of organisatorische methoden. Hoewel de ANPR door de minister en de politie niet als nieuwe technologie wordt gezien, wordt deze in het Sensing-project op een innovatieve manier gebruikt. De EDPB noemt in de richtlijnen specifiek het volgende voorbeeld van innovatief gebruik of toepassing: 'het gebruik van een camerasysteem om rijgedrag op snelwegen te monitoren, en vervolgens met behulp van intelligente videoanalyse auto's te onderscheiden en automatisch kentekenplaten te herkennen.'⁵⁰

Onder de richtlijnen worden een of twee van de hierboven genoemde factoren voldoende geacht om te concluderen dat sprake is van een hoog risico voor de rechten van personen. Het Sensing-project omvat alle hierboven vermelde risicovolle factoren en brengt daarom een hoog risico met zich mee voor de rechten van personen. De politie was daarom verplicht om voorafgaand aan het project een GEB uit te voeren en de

⁴⁸ EU-Richtlijn 2016/680, artikel 27. Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 2.3 The Right to Data Protection, p. 20, eerste alinea en opsomming.

⁴⁹ EU-Richtlijn 2016/680, artikel 28. Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 2.3 The Right to Data Protection, p. 20, tweede alinea.

⁵⁰ Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 2.3 The Right to Data Protection, p. 20, eerste alinea en opsomming.

Autoriteit Persoonsgegevens te consulteren.⁵¹ Voor huidige en toekomstige projecten met algoritmes en big data-analyses is een juiste uitleg van gegevensbeschermingsnormen van groot belang. De GEB- en consultatieverplichting helpen verantwoordelijken om risico's in kaart te brengen, te verkleinen en mensenrechtenschendingen te voorkomen.

3. *Het recht op non-discriminatie: geautomatiseerde risicoprofilering waarbij mede geselecteerd wordt op herkomst of afkomst, dan wel nationaliteit, is in strijd met het recht om niet gediscrimineerd te worden.*

De herkomst of afkomst van bestuurder en inzittenden—afgeleid uit de 'nationaliteit van het kenteken'—wordt meegewogen in het risicoprofiel.⁵² Amnesty bespreekt in het rapport hoe Roma en mensen uit bepaalde Oost-Europese landen expliciet worden aangemerkt in het daderprofiel van mobiel banditisme. Dit daderprofiel is uitgewerkt in profielregels waarbij het kenteken beschouwd wordt als aanwijzing voor iemands afkomst of herkomst. Daarmee is sprake van onderscheid mede op grond van etniciteit.⁵³

De minister schrijft in de kabinetsreactie:

'Uit de cijfermatige analyse door de politie en het OM blijkt dat de groep die zich schuldig maakt aan mobiel banditisme in Roermond in hoofdzaak afkomstig is uit Groot-Brittannië, Roemenië en Bulgarije. Het kenteken (land van herkomst van het voertuig) is daarom één van de kenmerken in het profiel' (...) "Overigens biedt de nationaliteit van het kenteken onvoldoende onderscheidend vermogen om zelfstandig tot een hit te leiden."⁵⁴

Uit cijfermatige analyse blijkt volgens de minister dat personen die deel uitmaken van een mobiele bende, verantwoordelijk zijn voor één derde van de gepleegde strafbare feiten in Roermond.⁵⁵ Waar of niet, een ongelijke behandeling gebaseerd op een vermeende oververtegenwoordiging van een bepaalde groep in de criminaliteitscijfers is in strijd met de mensenrechten. Generalisaties over bepaalde groepen gebaseerd op criminaliteitscijfers vormen geen objectieve rechtvaardiging voor ongelijke

⁵¹ Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 4.3 Flawed Design of the Sensing Project, p. 33, onder 'Obvious Human Rights Violations Overlooked Due to Disrespect for Data Protection Requirements'.

⁵² Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 3. The Sensing Project in More Detail, opsomming op p. 27.

⁵³ Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 5. Input = Output: Discrimination by Design, p. 37 t/m 42.

⁵⁴ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 8.

⁵⁵ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 2. Dit kan niet worden afgeleid uit de cijfers gepresenteerd in het rapport 'Mobiele bendes aan het roer'. Het aantal verdachten van winkeldiefstal en zakkenrollerij dat voldoet aan de criteria van mobiel banditisme is in deze cijfers 17 procent. Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Annex: Police Figures, p. 45.

behandeling.⁵⁶ Amnesty onderbouwt in het rapport uitvoerig waarom geautomatiseerde risicoprofilering waarbij mede geselecteerd wordt op herkomst of afkomst, dan wel nationaliteit, in strijd is met het discriminatieverbod.⁵⁷ Tijdens een algemeen overleg met de Kamer in oktober 2020 leek de minister dit te erkennen, toen hij zei:

‘Het toepassen – laat ik dat duidelijk zeggen – van algoritmen die etniciteit of nationaliteit als risicofactor gebruiken is niet toegestaan. Het is niet de bedoeling dat aanwijzing daartoe, zoals kentekengegevens en dergelijke, worden gebruikt om dit verbod te omzeilen.’⁵⁸

Desalniettemin ontkent de minister in de Kabinetsreactie op het Amnesty-rapport dat het Sensing-project tot discriminatie leidt. De minister voert daar drie argumenten voor aan: de officier van justitie heeft toestemming gegeven voor de profielregel, dergelijke selectie zou zijn toegestaan onder het Moelander-arrest en er zou geen sprake zijn van discriminatie, omdat een ‘positieve feedbackloop’ is ingebouwd. Deze argumenten worden besproken in de volgende alinea’s.

Ten eerste stelt de minister dat de betrokken officier van justitie heeft geoordeeld dat deze profielregel is toegestaan. De minister laat in het midden hoe hij dit zelf beoordeelt. Een betrokkene kan de rechter om een oordeel vragen, aldus de minister:

‘Voor een betrokkene staat altijd de weg open om aan de rechter een oordeel te vragen, mocht deze de juridisch afweging van de officier van justitie niet volgen.’⁵⁹

Amnesty begrijpt dat de minister en de Tweede Kamer terughoudend moeten zijn met het beoordelen van een oordeel van de officier van justitie of de rechter in een individueel geval. In het Sensing-project gaat het echter om beleid en grootschalige toepassing – feitelijk beleid dat leidt tot discriminatie op grond van afkomst en herkomst. Amnesty is van mening dat de minister zich hier niet kan verschuilen achter het oordeel van een officier van justitie. De Nederlandse staat heeft een positieve verplichting om niet te discrimineren.⁶⁰ De minister zou zelf een oordeel moeten vormen en een norm stellen over risicoprofilering (mede) op grond van afkomst of herkomst, of een aanwijzing daarvoor. Het is zeer zorgelijk dat de minister geen verantwoordelijkheid neemt en doorverwijst naar de rechter. Temeer omdat het gebrek aan transparantie over algoritmische systemen het voor betrokkenen ontzettend moeilijk, of zelfs onmogelijk, maakt om hun recht te halen.

Ten tweede verwijst de minister naar het Moelanderarrest. In dit arrest oordeelde de Hoge Raad dat het selecteren van auto’s met een Midden- of Oost-Europees kenteken

⁵⁶ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 2.4 The Right to Non-Discrimination, p. 21 t/m 24; en Hoofdstuk 5.1 Bias by Design, p. 38 t/m 40.

⁵⁷ Ibid, zie ook Hoofdstuk 2.4 The right to non-discrimination, p. 21 t/m 24.

⁵⁸ Zie

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A04448.

⁵⁹ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 8.

⁶⁰ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk 2.4 The Right to Non-discrimination, p. 21-24.

indirect onderscheid op grond van nationaliteit of etniciteit oplevert. Dergelijke maatregelen kunnen alleen gerechtvaardigd zijn in specifieke omstandigheden, en daar was in het betreffende geval niet van gebleken volgens de Hoge Raad.⁶¹ Het arrest betrof een specifieke, individuele selectiebeslissing van een politieagent waarbij mede op grond van Oost-Europees kenteken was geselecteerd. Er was geen sprake van geautomatiseerde risicoprofilering. De uitspraak bevat dan ook geen overwegingen over het al dan niet 'onderscheidende vermogen' van profielregels in een risicomodel. Ook volgt niet uit het arrest dat selecteren op nationaliteit of etniciteit is toegestaan wanneer ook andere factoren worden meegewogen, zoals de minister suggereert. Wanneer gebruikgemaakt wordt van risicotaxatie, kan iedere profielregel doorslaggevend zijn in het creëren van een hit. Het Amnesty-rapport legt uit dat het toekennen van punten aan kentekens uit bepaalde landen resulteert in hogere risicoscores voor bepaalde groepen, en daarmee tot discriminatie.⁶²

Ten slotte stelt de minister in de kabinetsreactie dat in het Sensing-project geen sprake is van discriminatie, omdat een 'positieve feedbackloop' is ingebouwd:

'Als een zogenaamde hit leidt tot opvolging en dat onterecht bleek, wordt het kenteken op een zogeheten whitelist geplaatst, zodat een bestuurder niet herhaaldelijk onterecht wordt stil gehouden.'⁶³

In het rapport veronderstelt Amnesty dat na een controle op basis van een hit informatie wordt ingevoerd in de politiedatabanken, waardoor een feedbackloop ontstaat. Volgens de minister wordt dus niet bij alle opgevolgde hits informatie ingevoerd in de politiesystemen, waardoor een dergelijke feedbackloop voorkomen zou worden.⁶⁴ Op 14 december heeft Amnesty de stuurgroep gevraagd naar de zogenaamde positieve feedbackloop. De stuurgroep legde uit dat een politieagent naar aanleiding van een controle zelf kan beslissen of, en zo ja welke, informatie wordt ingevoerd in de politiedatabank. De politie heeft geen criteria vastgesteld aan de hand waarvan een controle als 'onterecht' kan worden beschouwd. Ook wanneer een controle niet leidt tot vaststelling van een strafbaar feit, kan de politie besluiten om informatie in te voeren. In die gevallen blijven de risico's van een 'feedbackloop' bestaan. Bovendien is het invoeren van een 'positieve feedbackloop' geen rechtvaardiging voor onderscheid op basis van nationaliteit of etniciteit. Vanuit mensenrechtelijk perspectief vormt de 'whitelist' een extra, onnodige gegevensverwerking. Nergens blijkt uit dat autokenmerken en bewegingspatronen van deze mensen relevant zijn voor criminaliteitsbestrijding. Grootschalige en ongerichte verzameling en analyse van deze gegevens had dan ook niet mogen plaatsvinden. Deze informatie moet worden verwijderd uit de politiedatabanken.

⁶¹ Hoge Raad 9 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1872.

⁶² Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 5.2 Automated Ethnic Profiling, p. 40 t/m 41.

⁶³ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p 2.

⁶⁴ Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 4.3, 'Flawed Design of the Sensing Project', p. 31 t/m 32.

De minister schrijft in zijn reactie dat de stuurgroep Amnesty's aanbeveling om stopformulieren in overweging wil nemen om daarmee 'voor betrokkenen helder te maken welke criteria hebben geleid tot een controle of aanspreken'. Daaraan voegt de minister toe dat in het Sensing-project de agent op straat alle informatie ter beschikking heeft die leidde tot een hit.⁶⁵ Amnesty is altijd bereid tot een gesprek over stopformulieren als hulpmiddel voor monitoring en betere verantwoording van politiecontroles.⁶⁶

4. De politie was onvoldoende transparant over het project.

De minister stelt dat de politie vanaf het begin transparant is geweest over de opzet van de pilot en zaken als juridische kaders actief openbaar heeft gemaakt.⁶⁷ Het juridisch kader, in de vorm van de Nota van rechtmatigheid, is echter pas geopenbaard na een Wob-verzoek.⁶⁸ De politie stelde op vergelijkbare wijze in het *NRC* dat zij wel experimenteert met data, 'maar niet heimelijk'.⁶⁹ Over het Sensing-project in Roermond zou vanaf het eerste moment open gecommuniceerd zijn.

Overigens beweert Amnesty in het rapport nergens dat de politie heimelijk gebruikmaakt van algoritmes in het Sensing-project. Wel is Amnesty van mening dat politie en burgemeester transparanter hadden kunnen en moeten zijn. Uit verslagen van vergaderingen blijkt dat de stuurgroep besloot om niet actief te communiceren over het Sensing-project. In een verslag van de stuurgroep uit oktober 2017 staat:

'De burgemeester vraagt wanneer de gemeenteraad het best geïnformeerd kan worden. Er hangen camera's en wellicht leidt dit tot raadvragen. Afgesproken wordt dat er vooralsnog niet met de gemeenteraad gecommuniceerd gaat worden, pas wanneer er resultaten te melden zijn. Tevens wordt besproken wanneer de gemeenteraad geïnformeerd wordt. (...) De raadsvergadering is 22 februari 2018. Voor dat moment zullen de leden van de stuurgroep nog met elkaar afstemmen of er wel of niet gecommuniceerd zal worden. (later heeft de burgemeester gekozen om dit niet te doen).'⁷⁰

In april 2018 besloot de stuurgroep dat de communicatie 'low-profile' moest zijn:

⁶⁵ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 9.

⁶⁶ Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk 5.3 Lack of Transparency and Accountability, p. 41 t/m 42.

⁶⁷ Brief Regering, Reactie op verzoek commissie over het rapport van Amnesty International over massasurveillance, 11 december 2020, p. 2.

⁶⁸ Zie <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2019-programma-mobiel-banditisme-%E2%80%93-proeftuin-roermond.html>.

⁶⁹ Zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/22/algoritmes-de-politie-experimenteert-met-data-maar-niet-heimelijk-a4016931>.

⁷⁰ Wob-verzoek inzake – OPT Sensing/Mobiel Banditisme, doc nr. 043, Verslag stuurgroep operationele proeftuin / Sensing, 26 oktober 2017.

‘De stuurgroep stelt dat de communicatie low-profile moet zijn. Geen actieve communicatie. (...) stelt dat er tijdens de formele opening van de Generieke omgeving op 11 juli 2018 wel media-aandacht is. Roermond zal daarin zeker naar voren komen als proeftuin. Hiervoor moeten we aandacht hebben.’⁷¹

Vanaf juni 2018 is het Sensing-project meerdere keren aan de orde geweest in Raadsvergaderingen.⁷² Daar is mondeling informatie gedeeld over het project. De Raad heeft geen specifieke plannen of tussentijdse rapportages over het project ontvangen. Publieke controle werd zo bemoeilijkt. Zoals gezegd was ook de Autoriteit Persoonsgegevens niet op de hoogte van het Sensing-project. Het Sensing-project is slechts een van de proeftuinen van de politie. Er is geen overzicht beschikbaar van de verschillende proeftuinen en wat daarbinnen precies gebeurt.

Amnesty vraagt de politie om transparant te zijn over het gebruik van predictive-policingsystemen en publieke controle mogelijk te maken. Dit betekent onder meer dat de politie toezicht door de Autoriteit Persoonsgegevens mogelijk moet maken.⁷³

5. Amnesty's aanbevelingen om mensenrechtenschendingen te voorkomen worden afgewezen.

Amnesty's rapport bevat aanbevelingen aan de Nederlandse politieautoriteiten, de Nederlandse wetgever en de Autoriteit Persoonsgegevens. De aanbevelingen aan de Nederlandse wetgever omvatten onder meer:

Aanbeveling 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. Gerechtvaardigd gebruik van algoritmische systemen vereist onder meer een rechtsgrondslag die voldoet aan de criteria van specificatie, voorzienbaarheid en toegankelijkheid.

⁷¹ Wob-verzoek inzake – OPT Sensing/Mobiel Banditisme, doc nr. 045, Verslag stuurgroep operationele proeftuin / Sensing, 12 april 2018.

⁷² Zie Vergadering commissie BM, 18 juni 2018, <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Roermond&id=aa1903f3-65a1-427b-8347-55381b09b2>; Vergadering commissie BM, 8 oktober 2018, <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Roermond&id=f1ec189a-3905-4a77-b85c-807bf83a1132>; Vergadering gemeenteraad, 8 november 2018, <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Roermond&id=ae1fc765-3b21-449d-8b01-31564c8203ea>; Vergadering commissie BM, 28 januari 2019, <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Roermond&id=259b656a-9733-4268-bb26-62b3bb7b827a>; Agenda Cie BM, 12 oktober 2020, <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Roermond&id=ecb42096-3bcf-4866-833f-f27629893ba7>.

⁷³ Zie Amnesty-rapport ‘We Sense Trouble’, Hoofdstuk Recommendations, p. 43, punt 8 onder ‘To the Dutch Law Enforcement Authorities’.

De minister stelt dat de door Amnesty gevraagde waarborgen zijn verwerkt in de richtlijnen voor het toepassen van algoritmes door overheden.⁷⁴ Deze richtlijnen bevatten echter geen verbod op algoritmische systemen die geen waarborgen bevatten om mensenrechten te beschermen. De richtlijnen bevatten ook geen normen voor de rechtsgrondslag. Bovendien zijn de richtlijnen niet juridisch bindend.

Aanbeveling II: Implementeer een verplichte en bindende mensenrechtentoets voor de publieke sector, waaronder wetshandhavinginstanties. Deze mensenrechtentoets moet worden uitgevoerd in zowel de ontwerp-, uitvoerings- als evaluatiefase van algoritmische systemen en geautomatiseerde besluitvorming.

De minister stelt dat al voorzien is in een mensenrechtentoets bij wetsvoorstellen. Amnesty's aanbeveling doelt niet op mensenrechtentoetsen voor wetsvoorstellen, maar op een mensenrechtentoets voorafgaand aan het gebruik van algoritmische systemen en geautomatiseerde besluitvorming. Dergelijke systemen worden tot dusver niet gebaseerd op specifieke wetsvoorstellen, waardoor een mensenrechtentoets ontbreekt. De politie heeft dan ook geen mensenrechtentoets uitgevoerd voorafgaand aan het Sensing-project.

De minister benoemt Ethiektafels als belangrijk instrument voor mensenrechtentoetsing en verwijst voor een toelichting naar een artikel uit april 2020 waarin staat dat er tot dan toe twee Ethiektafels zijn georganiseerd (waarvan een over het Sensing-project in Roermond).⁷⁵ Amnesty vindt discussie in de vorm van Ethiektafels positief. Ethiektafels hebben echter (momenteel) geen juridische status en kunnen daarom niet als adequate mensenrechtenwaarborg worden beschouwd.

Aanbeveling III: 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 minister wijst bovenstaande aanbeveling af met verwijzing naar het onderzoek 'Toezicht op gebruik van algoritmen door de overheid', waarin de onderzoekers concluderen dat er geen juridische lacune is in de toezichtstaken.⁷⁶ De minister laat na te vermelden dat dezelfde onderzoekers concluderen dat het huidige toezicht tekortschiet:

'Desondanks is in de praktijk waar te nemen dat als technologie wordt ingezet, minder vanzelfsprekend is dat de gebruikelijke regels en verantwoording gelden.

⁷⁴ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/08/tk-waarborgen-tegen-risico-s-van-data-analyses-door-de-overheid>.

⁷⁵ Zie <https://www.politieacademie.nl/actueel/Paginas/Voer-de-ethische-dialogo-over-technologie.aspx>

⁷⁶ Onderzoek 'Toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid' (2019), https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z26117&did=2019D53638.

De inzet van technologie lijkt zich te onttrekken aan het recht en de gebruikelijke mechanismen rond het controleren van de overheid.⁷⁷

(...)

Op dit moment doen de onderzochte toezichthoudende organisaties en de Nationale Ombudsman geen structureel onderzoek naar het gebruik van algoritmen door de overheid. Ondanks dat algoritmen als fenomeen bij vrijwel elke organisatie op de agenda staan, is de inzet op dit thema nog vrij rudimentair. Het beperkt zich tot op heden –op een enkele uitzondering na– tot strategische verkenningen en het ontwikkelen van een toezichtsvisie op dit vlak.⁷⁸

De onderzoekers adviseerden in hun publicatie van 2019 om de ontwikkelingen over twee jaar (in 2021) te evalueren:

‘Aangeraden wordt om over twee jaar te evalueren hoe het toezicht op algoritmen zich heeft ontwikkeld en om na te gaan of zich een normalisering van het toezicht op dat vlak heeft voorgedaan.’⁷⁹

Een onafhankelijke algoritmetoezichthouder kan de leemte vullen die door de onderzoekers wordt bevonden. De taakstelling die Amnesty adviseert kan bij een nieuwe of bestaande toezichthouder worden neergelegd. Amnesty benadrukt dat de toezichthouder voldoende middelen, capaciteit en bevoegdheden moet hebben om effectief toezicht uit te kunnen oefenen.⁸⁰

6. Hoor en wederhoor

Voordat de formele kabinetsreactie door de minister werd gepubliceerd, stelde de politie in een opiniestuk dat Amnesty zich op onjuistheden baseert en dat het project in Roermond niet leidt tot etnisch profileren of schendingen van privacyregels.⁸¹ Amnesty betreurt het dat dit publiekelijk gesteld wordt, zonder dat daarbij concrete feitelijke onjuistheden worden genoemd, zelfs niet na uitdrukkelijk verzoek daartoe.⁸² Amnesty heeft in haar onderzoek als volgt ruimte gegeven voor hoor en wederhoor.

- Amnesty onderzocht het Sensing-project van september 2019 tot en met augustus 2020 op basis van publiekelijk toegankelijke documenten, zoals

⁷⁷ Ibid, p. 7.

⁷⁸ Ibid, p. 12-13.

⁷⁹ Ibid, p. 3.

⁸⁰ Zie ook Amnesty's oproep in 'Nederland heeft een algoritmewaakhond nodig', 14 oktober 2020, NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/14/nederland-heeft-een-algoritmewaakhond-nodig-a4016038>.

⁸¹ Zie <https://www.rd.nl/artikel/877087-politie-surveillancesystemen-leiden-niet-tot-etnisch-profileren>; <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/22/algoritmes-de-politie-experimenteert-met-data-maar-niet-heimelijk-a4016931>.

⁸² Amnesty verzocht de stuurgroep per e-mail om een overzicht te delen van de geconstateerde onjuistheden, voorafgaand aan een gesprek op 14 december.

nieuwberichten en documenten die openbaar zijn gemaakt naar aanleiding van Wob-verzoeken.⁸³

- In januari 2020 sprak Amnesty voor het eerst met de Nationale Politie over het Sensing-project. Amnesty liet de politie toen weten geïnteresseerd te zijn in het Sensing-project in het kader van haar onderzoek naar predictive policing in Nederland.
- In juni 2020 zocht Amnesty contact met de Nationale Politie om de bevindingen van het onderzoek voor te leggen.
- In augustus 2020 was de politie bereid tot een gesprek. Na afloop van het gesprek heeft Amnesty het feitencomplex schriftelijk toegestuurd aan de politie ter controle. De politie heeft daarop enkele correcties en aanvullingen gedaan, die zijn verwerkt in het uiteindelijke rapport.⁸⁴
- Op 14 december 2020 sprak Amnesty met de stuurgroep van het Sensing-project. Amnesty vroeg de stuurgroep om voorafgaand aan het gesprek de geconstateerde onjuistheden te mailen. Amnesty zou vervolgens kunnen bezien of de geconstateerde onjuistheden nopen tot herziening van onderzoeksbevindingen en publieke correctie. De stuurgroep was niet in staat om onjuistheden toe te sturen. Ook in het gesprek zijn geen feitelijke onjuistheden benoemd.

Tot slot

Amnesty benadrukt dat zij kritiek uit op het Sensing-project in Roermond vanwege de vrees dat vergelijkbare mensenrechtenschendingen zich bij de politie en andere wetshandhavers (kunnen) voordoen, nu en in de toekomst. Waarborgen en robuust mensenrechtelijk toezicht om dit te voorkomen ontbreken. Het is van groot belang om de mensenrechtenschendingen in het Sensing-project te erkennen, deze in huidige projecten te stoppen en kaders te vormen om mensenrechten bij toekomstig gebruik van algoritmes, big data-analyses en (geautomatiseerde) risicoprofilering wel goed te beschermen.

⁸³ Zie <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2019-programma-mobiel-banditisme-%E2%80%93-proeftuin-roermond.html>.

⁸⁴ Zie Amnesty-rapport 'We Sense Trouble', Hoofdstuk Methodology, p. 10; en Hoofdstuk 3. The Sensing Project in More Detail, p. 25 t/m 28.