

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1077

Vragen van de leden **Van Beukering-Huijbregts** en **Verhoeven** (beiden D66) aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming over *het gebruik van discriminerende algoritmes en massasurveillance door de politie*. (ingezonden 1 oktober 2020).

Antwoord van Minister **Grapperhaus** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 11 december 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 402.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Nederland: maak een einde aan gevaarlijke politie-experimenten met massasurveillance»?¹

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Hoeveel projecten zijn er op dit moment waarbij de politie gebruik maakt van «predictive policing»? Op welke locaties lopen deze projecten? Welke systemen worden in elk van deze projecten gebruikt?

Antwoord 2

Predictive policing is het voorspellen van gedrag door middel van monitoring en analyse van historische informatie. De Operationele Proeftuin Roermond (OPTR) 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.

In mijn antwoord op Kamervragen over artificiële intelligentie bij de politie² gaf ik aan dat de politie gebruikt maakt van (klassieke) risicotaxatiemodellen om inschattingen te kunnen maken ten aanzien van het potentieel gebruik maken van geweld of het optreden van recidive bij personen met antecedenten zoals vastgelegd in de politiestystemen. Het taxatiemodel geeft alleen een inschatting of er een verhoogd risico is op het gebruik van geweld of het optreden van recidive bij een geselecteerde groep personen.

¹ Amnesty.nl, 29 september 2020, «Nederland: maak een einde aan gevaarlijke politie-experimenten met massasurveillance», <https://www.amnesty.nl/actueel/nederland-maak-een-einde-aan-gevaarlijke-politie-experimenten-met-massasurveillance>

² Kamerstuk26 643 en 32 761, nr. 669.

Een voorbeeld van wat wél onder predictive policing kan vallen, is het Criminaliteits Anticipatie Systeem (CAS) dat in 2014 in Amsterdam is ontwikkeld. In vier politie-eenheden heeft hiermee een pilot plaatsgevonden. Het systeem is vervolgens landelijk uitgerold. Op basis van gegevens uit politiestructuren en historische data van het Centraal Bureau voor de Statistiek, kan CAS voorspellen op welke plaatsen en op welk moment de kans het grootst is dat misdrijven plaatsvinden. Dit wordt weergegeven op een rasterkaart van Nederland in vakken van 125 bij 125 meter. Een informatiemedewerker beoordeelt vervolgens de door CAS gegenereerde voorspelling alvorens hij een advies voor het basisteam formuleert. Dat kan een advies zijn om extra te surveilleren of om samen met woningcorporaties afspraken te maken over het verbeteren van hang- en sluitwerk. Helder is dat de voorspelling ziet op omgeving en nooit op personen. Met ingang van juli 2018 beschikken alle basisteams van de politie over de mogelijkheid om het systeem te gebruiken.

Vraag 3

Hoe toetst de politie projecten waarbij surveillance data verzameld wordt aan eisen op het gebied van privacy?

Antwoord 3

De eisen op het gebied van privacy die hier van toepassing zijn staan in de Politiewet 2012 (Pw) en de Wet Politiegegevens (Wpg). In projecten wordt altijd eerst beoordeeld binnen welke wettelijke kaders de data verzameld kan worden. Ook wordt er een Gegevensbeschermings Effects Beoordeling (GEB of DPIA) opgesteld. Eerder in 2020 is ook het kwaliteitskader Big Data vastgesteld, waaraan nieuwe projecten getoetst dienen te worden. Bij aanvang van de OPTR is er een Nota van Rechtmatigheid³ en een GEB opgesteld. De Nota van Rechtmatigheid beschrijft het juridisch kader waarbinnen de OPTR wordt uitgevoerd. Bij elke voorgenomen wijziging van werkwijze of inzet van sensoren wordt het juridisch kader opnieuw afgewogen en vastgesteld met het bevoegd gezag. In de GEB wordt rekening gehouden met de stand van de techniek, uitvoeringskosten, alsook met de aard, omvang, de context, verwerkingsdoeleinden en risico's voor de rechten en vrijheden van personen. De functionaris voor gegevensbescherming van de politie is vanaf december 2018 betrokken bij deze proeftuin.

Vraag 4

Hoe wordt voorkomen dat bestaande vooroordelen doorwerken in «predictive policing» systemen en op die manier leiden tot discriminatie?

Antwoord 4

Er moet nogmaals benadrukt worden dat de OPTR geen gebruik maakt van «predictive policing».

Voorafgaand aan de start van deze proeftuin heeft er een cijfermatige analyse en een literatuurverkenning plaatsgevonden en zijn er respondenten bevroegd. Dit vooronderzoek⁴ heeft inzicht gegeven in de aantallen en achtergrondkenmerken van mobiel banditisme delicten en dader(groepen). Deze informatie vormt de basis voor de daderprofielen die de politie binnen de OPTR gebruikt.

De werkwijze omvat een zogenaamde leerlus. Het profiel omvat een aantal kenmerken van mobiel banditisme. Wanneer in de praktijk blijkt dat bepaalde kenmerken niet worden aangetroffen of wanneer bepaalde kenmerken wel worden aangetroffen, maar na opvolging blijkt dat voertuigen die worden stil gehouden niet bij de dadergroep passen, vindt er analyse en aanpassing van het profiel plaats.

Niet aangetroffen kenmerken of kenmerken die niet onderscheidend blijken te zijn voor de dadergroep, worden verwijderd uit het profiel. Een voorbeeld hiervan is een bepaald model voertuig, waarvan werd gedacht dat dit vaak

³ https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/wob/00-landelijk/programma-mobiel-banditisme--proeftuin-roermond/083--nota-rechtmatigheid-optr-en-gpv-v-1.3-2_def.pdf

⁴ Dit onderzoek is uitgevoerd door de Dienst Regionale Informatieorganisatie (DRIO) van een politie-eenheid Limburg. De cijfermatige analyses zijn in mijn bezit, maar kunnen in het belang van opsporing- en handhaving niet openbaar worden gemaakt.

wordt gebruikt door de dadersgroep, maar waarvan in de praktijk blijkt dat dat niet het geval is.

Vraag 5, 6

Hoe duidt u het oordeel van Amnesty International dat projecten als het Sensing-project in Roermond de rechten op privacy, databescherming en non-discriminatie schenden?

Hoe duidt u de analyse van Amnesty International die uiteenzet hoe het Sensing-project door het ontwerp («discrimination by design») automatisch leidt tot etnisch profileren? Kunt u daarbij bijvoorbeeld in gaan op het gegeven dat de politie in de definitie van «mobiel banditisme» alleen bepaalde nationaliteiten meeneemt?

Antwoord 5, 6

Het oordeel van Amnesty dat in Roermond de rechten op privacy, databescherming en non-discriminatie worden geschonden is vooral gebaseerd op hun conclusie dat er sprake is van ongerichte massasurveillance en dat er met name wordt geselecteerd op mensen uit Oost-Europa.

In de OPTR is echter geen sprake van ongerichte massasurveillance. Er wordt gericht gezocht naar mobiel banditisme op basis van een daderprofiel. De politie hanteert een definitie van mobiel banditisme zoals die in 2010 door de Raad van de Europese Unie is geformuleerd: «Een mobiele (rondtrekkende) dadergroep is een vereniging van daders die zich stelselmatig verrijken door middel van vermogenscriminaliteit of fraude (met name winkel- en ladingdiefstal, inbraak in woningen en bedrijven, oplichting, skimming en zakkenrollerij), binnen een breed gebied waarin ze activiteiten uitvoeren en die internationaal actief zijn».

De OPTR richt zich enkel op mobiel banditisme. Dat is overigens maar een deel van de veroorzakers van bepaalde vormen van criminaliteit in Roermond, zoals bijvoorbeeld winkeldiefstal en zakkenrollen. Ook die criminaliteit wordt bestreden en daarbij wordt evident ook gebruik gemaakt van wat de politie weet over de betreffende dadergroepen. Alleen gaat dit zonder de sensortoepassingen van deze pilot.

Uit cijfermatige analyse⁴ door de politie en het OM blijkt dat de groep die zich schuldig maakt aan mobiel banditisme in Roermond in hoofdzaak afkomstig is uit een drietal landen. Het kenteken (land van herkomst van het voertuig) is daarom één van de kenmerken in het profiel. Een bijzonder persoonsgegeven als etniciteit maakt geen onderdeel uit van het profiel. De weging of dit geheel passend is, is aan de verantwoordelijke Officier van Justitie. Deze heeft in dit geval de opname van het land van herkomst van het voertuig in de profielregel in combinatie met de andere selectiecriteria als passend en noodzakelijk beoordeeld voor de aanpak van deze criminaliteitsvorm. Het staat elke betrokken burger uiteraard vrij om hierop de rechter een oordeel te vragen.

Een voertuig zal echter nooit stil worden gehouden op basis van één kenmerk, zoals het kenteken. Er moet sprake zijn van een combinatie van kenmerken voordat er sprake is van een «hit». Zodra de politie opvolging geeft aan een hit en het voertuig wordt aangetroffen, dan bepaalt een politieagent zelf of het voertuig zal worden gecontroleerd. Kortom het is en blijft uiteindelijk een beslissing van een mens, niet van het systeem.

Vraag 7

Hoe verhoudt het staande houden van voertuigen op basis van een algoritmisch model zich tot het handelingskader proactief controleren, dat stelt dat proactieve controles plaats dienen te vinden op basis van een redelijk vermoeden van schuld?

Antwoord 7

Proactieve controles zijn alle controles die politieagenten op eigen initiatief doen, zonder dat bijvoorbeeld de meldkamer een opdracht heeft gegeven. De politie heeft eind 2017 een handelingskader⁵ gepresenteerd, dat als een

⁵ <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2017/00-km/handelingskader-proactief-controleren-versie-1.9.1-dd-27-oktober2017.pdf>

richtsnoer dient voor alle agenten en helpt om het vakmanschap bij proactieve controles te vergroten.

In het kader van de OPTR worden er geen controles op eigen initiatief uitgevoerd. Indien een passerend voertuig voldoet aan de profielkenmerken van de OPTR, dan is er sprake van een «hit». Deze hit wordt gemeld aan de meldkamer. Tegelijkertijd ontvangen de dienstdoende agenten een melding op hun mobiele telefoon en kan er opvolging plaatsvinden. Voor de stappen die hierna volgen wordt er naar de principes van het handelingskader proactief controleren gehandeld. Dat wil zeggen dat er wordt uitgelegd waarom je controleert, de bejegening correct is en er opbouwend wordt gereflecteerd.

Als het bewuste voertuig wordt aangetroffen besluit de betrokken agent op grond van waarneming, gedrag, feiten en omstandigheden of er een stopteken wordt gegeven of dat het voertuig wordt doorgelaten. Indien het voertuig is stilgehouden wordt de reden van de controle uitgelegd en vindt controle van de identiteit plaats⁶.

Vraag 8

Heeft de politie een kader aan de hand waarvan de bewezen positieve effecten van nieuwe technologieën worden afgewogen tegen de mogelijke negatieve maatschappelijke effecten, bijvoorbeeld op het gebied van privacy en discriminatie? Zo ja, tot welke afweging heeft dit geleid bij de inzet van «predictive policing»? Zo nee, op basis waarvan wordt dan een afweging gemaakt om nieuwe technologieën te implementeren?

Antwoord 8

Er bestaat voor de politie nog geen algemeen afwegingskader op de bruikbaarheid van technologie en maatschappelijke effecten. Wel hanteert de politie een aantal instrumenten op basis waarvan binnen deze proeftuin wordt afgewogen om een nieuwe technologie in te zetten.

In de aanpak van de operationele proeftuin toetst de politie met het bevoegd gezag of de inzet van technologie toegevoegde waarde kan hebben, of dit wettelijk mag en of het past binnen de waarden van de rechtstaat. Er wordt gewerkt met bewezen technologie. De eerdergenoemde Nota van Rechtmatigheid wordt bij elke aanpassing actueel gemaakt. Bij de afweging of er nieuwe technologie of een nieuwe profielregel moet worden toegevoegd werkt met de methode van begeleidingsethiek. De begeleidingsethiek is een methode om de ethische dialoog over technologie te voeren en weloverwogen keuzes te maken⁷. Er wordt getoetst wat de risico's zijn van inbreuk op de waarden van de rechtstaat en welk handelingsperspectief daarbij open staat. Door aandacht te besteden aan ethische aspecten wordt in proeftuinen ook inzicht opgedaan hoe de techniek binnen aanvaardbare morele kaders toegepast kan worden door de politie.

Op verzoek van de politie heeft het Rathenau instituut in 2019 onderzoek gedaan naar de beleving van burgers bij het gebruik van sensoren⁸. Daaruit zijn 8 spelregels geformuleerd, die houvast bieden bij de beoordeling van de inzet van sensortechnologie door de politie.

Dit jaar heeft de politie het kwaliteitskader Big Data⁹ vastgesteld, waarlangs projecten waarin wordt gewerkt met grote hoeveelheden data worden getoetst. De OPTR wordt momenteel getoetst aan dit kwaliteitskader.

Tenslotte wil ik opmerken dat ik het belangrijk vind dat de politie ervaring opdoet met het gebruik van nieuwe technologie in haar werkzaamheden. Hierbij lettend op het raakvlak tussen het gebruik van die technologie en de ethische aspecten daarvan. Juist door hiermee te kunnen experimenteren, kan de politie ervan leren. In de kamerbrief uit 2015 over de visie op sensing heb ik al gewezen op het belang van experimenteren¹⁰.

⁶ Op grond van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 5.19

⁷ <https://www.politieacademie.nl/actueel/Paginas/Voer-de-ethische-dialoog-over-technologie.aspx>

⁸ <https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/burgers-en-sensoren>

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 948.

¹⁰ Bijlage 626926 bij Kamerstuk 29 628, nr. 594

Vraag 9

Bent u bereid de aanbeveling van Amnesty International over te nemen om het Sensing-project stop te zetten en de verzamelde data te vernietigen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Nee, ik ben het niet eens met het oordeel van Amnesty dat in Roermond de rechten op privacy, databescherming en non-discriminatie worden geschonden. In de antwoorden op uw vragen en op die van het lid Buitenweg geef ik daar een onderbouwing voor.

Vanwege een grote daling van incidenten in 2020, en een andere keuze voor prioriteiten in 2020 ligt het project nu feitelijk stil. De stuurgroep maakt daarom de afweging of het project op dit moment operationeel moet blijven.

Vraag 10

Welke andere projecten worden uitgevoerd door de overheid waarbij geëxperimenteerd wordt met kunstmatige intelligentie? Bij welk van die projecten wordt gehandeld op basis van voorspellingen die gedaan worden door een algoritme? Welke wettelijke kaders dienen daarbij als basis en wie ziet toe op de naleving daarvan?

Antwoord 10

Uw vraag suggereert dat in OPTR wordt geëxperimenteerd wordt met kunstmatige intelligentie. Zoals gemeld in de beantwoording van de schriftelijke vragen over artificiële intelligentie (AI) bij de politie van 18 februari 2020¹¹, beschikt de politie momenteel over slechts een beperkt aantal toepassingen van AI in de zin dat systemen intelligent gedrag vertonen en in meer of mindere mate zelfstandig kunnen leren en acties kunnen ondernemen. De OPTR valt daar niet onder.

Er zijn toepassingen die het werk van politiemedewerkers vergemakkelijken, maar die geen aanmerkelijke gevolgen voor burgers hebben. Daarbij kan worden gedacht aan het doorzoeken van een inbeslaggenomen gegevensdrager op afbeeldingen met beeldherkenning om een bepaald object te vinden. Dit versnelt het werk van rechercheurs en maakt het werk effectiever en efficiënter. De uitkomst van de analyse heeft dezelfde gevolgen voor burgers als wanneer deze analyse handmatig was uitgevoerd, en is bovendien slechts een van de vele aanwijzingen in het totale onderzoek. Een ander voorbeeld is de in mijn brief van 3 december 2019¹² reeds genoemde keuzehulp die wordt ingezet bij meldingen van internetoplichting.

Zoals gemeld in mijn brief van 3 december 2019 is AI nadrukkelijk bedoeld als ondersteunend middel voor de politiemedewerkers. Dat betekent dat de toepassing van AI binnen de politiecontext ook binnen de gebruikelijke wettelijke kaders plaatsvindt. Afhankelijk van de context van de inzet van de AI-toepassing kan dat bijvoorbeeld de Wpg (bij uitvoering van de politietaak), of de AVG (bij inzet in bijvoorbeeld bedrijfsvoeringscontext) zijn als er persoonsgegevens worden verwerkt. Als er geen sprake is van verwerking van persoonsgegevens kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan de Politiewet 2012 of het Wetboek van Strafvordering.

De werking van het stelsel van toezicht op de toepassing van AI bij de politie heb ik uitgelegd in mijn brief van 3 december 2019 over AI bij de politie.

Vraag 11

Hoe staat het met de uitwerking van de waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid, zoals aangekondigd in uw brief van 8 oktober 2019? Hoe bent u van plan toezicht te houden op lopende experimenten met voorspellende algoritmes totdat de richtlijnen voor de gehele rijksoverheid zijn geïmplementeerd die privacy en non-discriminatie waarborgen?¹³

¹¹ Kamerstuk 26 643, 669.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 26 643, 652.

¹³ Kamerstuk 26 643, nr. 641

Antwoord 11

Zoals toegezegd in de brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken en Klimaat van 20 april 2020¹⁴, zullen de evaluatie en aangepaste versie van de Richtlijnen begin 2021 aan uw Kamer worden aangeboden.

De toezichthouder op het gebied van gegevensbescherming en privacy is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Zij houdt toezicht binnen haar mandaat. De AP is onafhankelijk toezichthouder op grond van de AVG. De AVG bepaalt de reikwijdte van het handelen van de AP. Ik heb als Minister van JenV geen mogelijkheid om het handelen van de AP te beïnvloeden.

¹⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 35 212, 3