

Masterscriptie

Predictive policing en het beginsel van doelbinding uit de Wet politiegegevens

Deveny Blom



Studentnummer: 1266391

Begeleider: L.A. van Noorloos

LLM Rechtsgeleerdheid

Tilburg Law School

Tilburg University

2018-2019

Voorwoord

Beste lezer, voor u ligt de masterscriptie ‘Predictive policing en het beginsel van doelbinding uit de Wet politiegegevens’. Deze scriptie is geschreven in het kader van de master Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Tilburg. Het onderwerp predictive policing is mij bekend geworden tijdens het volgen van de master Law & Technology aan de Universiteit van Tilburg. In deze studie stonden technologische ontwikkelingen en de complexe gevolgen voor het recht hiervan centraal. In 2017 werd bekend dat de nationale politie haar predictive policing systeem landelijk ging uitrollen. Dit nieuwsartikel heeft mijn interesse in dit onderwerp gewekt en hierdoor ben ik me gaan verdiepen in deze technologie. Predictive policing is een nieuwe technologie waar nog niet veel over is geschreven in de juridische literatuur. Dit heeft mij enorm gemotiveerd onderzoek te doen naar de juridische implicaties ervan. Met mijn scriptie heb ik betoogd een kader te schetsen dat als beginpunt in het juridisch onderzoek naar predictive policing kan dienen.

Graag bedank ik mijn scriptiebegeleidster Marloes van Noorloos voor haar fijne begeleiding en goede feedback. Haar begeleiding en vertrouwen hebben mij geïnspireerd het beste uit mezelf te halen. Tevens bedank ik graag mijn vriend Rob voor zijn steun gedurende mijn gehele studie en de vele cappuccino’s. Ook mijn familie en vrienden wil ik bedanken voor de motivatie en steun die ze mij geboden hebben tijdens het schrijven van mijn masterscriptie.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Deveny Blom

20 mei 2019

Hoofdstuk 1 Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Lijst van gebruikte afkortingen	5
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	6
1.1 Probleemanalyse en onderzoeksdoel	7
1.2 Probleemstelling en deelvragen.....	9
1.2.1 Operationalisering	9
1.3 Relevantie	9
1.4 Wetenschappelijk en theoretisch kader	11
1.4.1 Theoretisch kader	11
1.4.2 Wetenschappelijk kader	11
1.5 Methodologie.....	12
1.6 Structuur van het onderzoek	13
Hoofdstuk 2 Predictive policing.....	14
2.1 De huidige situatie	14
2.1.1 Criminaliteits Anticipatie Systeem.....	14
2.1.2 PredPol	17
2.1.3 Strategic Subject List	19
2.2 Toekomstbeeld.....	20
2.3 Categorisering.....	21
2.4 Conclusie	22
Hoofdstuk 3 Het beginsel van doelbinding	23
3.1 Doelbinding in de Richtlijn	23
3.2 Doelbinding in de Wet politiegegevens.....	23
3.2.1 De verwerkingsdoeleinden	24
3.2.2 Verbanden leggen tussen gegevens	29

3.3	De achterliggende gedachte	31
3.4	Conclusie	32
Hoofdstuk 4	Analyse	33
4.1	De methoden en politiegegevens	33
4.1.1	Plaats	33
4.1.2	Plaats en tijd	34
4.1.3	Persoon	34
4.2	De methoden en de verwerkingsdoeleinden	35
4.3	De methoden en het beginsel van doelbinding	38
4.4	Conclusie	39
Hoofdstuk 5	Conclusie	40
5.1	Samenvatting	40
5.2	Discussie	41
5.3	Aanbeveling	42
Literatuurlijst		44
Film		44
Boeken		44
Artikelen		45
Internetbronnen		48
Kamerstukken		48
Wetgeving		48

Lijst van gebruikte afkortingen

AVG	-	Algemene verordening gegevensbescherming
CAS	-	Criminaliteits Anticipatie Systeem
CBS	-	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIE	-	Criminele Inlichtingen Eenheid
RID	-	Regionale Inlichtingen Dienst
RMS	-	Records Management System
SSL	-	Strategic Subject List
TCI	-	Team Criminele Inlichtingen
TOOI	-	Team Openbare Orde Inlichtingen
Wpg	-	Wet politiegegevens
WWR	-	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Hoofdstuk 1 Inleiding

Het lijkt een utopische wereld, een wereld waarin criminaliteit wordt aangepakt voordat het heeft plaatsgevonden. In de film *Minority Report* wordt het beeld geschetst van een stad zonder criminaliteit, mogelijk gemaakt door drie helderzienden die voorspellingen maken over wie er slachtoffer en dader zal zijn van een misdrijf.¹ Hoewel de film verre van realistisch is, is het voorspellen en hierdoor voorkomen van criminaliteit geen fictie. Het grote verschil tussen de film en de werkelijkheid is niet de mogelijkheid om crimineel gedrag te voorspellen, maar de wijze waarop dit gebeurt. In werkelijkheid worden wiskundige technieken en grote hoeveelheden gegevens uit politiebronnen en openbare bronnen gebruikt om criminaliteit te voorspellen. Deze grote hoeveelheden gegevens worden Big Data genoemd. Het voorspellen van crimineel gedrag door middel van grootschalige data-analyses met als doel criminaliteit te voorkomen wordt predictive policing genoemd. Predictive policing maakt het mogelijk dat er proactief in plaats van reactief wordt opgetreden tegen criminaliteit. Er is in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidigheid over de precieze definitie van predictive policing.² De Nationale Politie heeft predictive policing zelf als volgt gedefinieerd: ‘de wetenschap die met (computer)modellen en relevante (politie)data risico’s in relatie tot criminaliteit berekent en op basis daarvan politieke acties voorstelt om deze risico’s te verkleinen’.³ Perry definieert predictive policing als ‘the application of analytical techniques – particularly quantitative techniques – to identify likely targets for police intervention and prevent crime or solve past crimes by making statistical predictions’.⁴ In 2008 werd de term wereldwijd bekend toen de politiecommissaris Bratton van de Los Angeles Police Department in een toespraak sprak over het succes van PredPol.⁵ Door het gebruik van PredPol, software voor predictive policing, werd volgens Bratton met succes het criminaliteitscijfer van de stad verlaagd door crimineel gedrag te voorspellen. Door het succes in LA met PredPol zijn andere steden in Amerika de software ook gaan gebruiken.⁶ Ook in Nederland is Predictive policing een van de ontwikkelingen waar de politie zich mee bezighoudt.⁷ De Nederlandse politie gebruikt sinds 2014 het Criminaliteits Anticipatie Systeem (CAS).⁸ Dit is software die de plaats

¹ *Minority Report* 2002.

² Mali, Bronkhorst-Giesen & van den Hengst 2017, p. 58-60.

³ Rienks 2015, p. 21.

⁴ Perry, Mc Innis, Price, Smith & Hollywood 2013, p. 1-2.

⁵ Perry, Mc Innis, Price, Smith & Hollywood 2013, p. 8.

⁶ Friend 2018.

⁷ Mali, Bronkhorst-Giesen & van den Hengst 2017.

⁸ Rienks 2015, p. 23.

en het tijdstip van bepaalde typen criminaliteit kan voorspellen. Het systeem toont aan de hand van een rasterkaart van Nederland met vakken van 125 bij 125 meter op welke plaatsen de kans op criminaliteit het hoogst is.⁹ Het verschil met rasterkaarten van voor de invoering van CAS is dat er nu niet alleen op de kaart weergegeven wordt waar in het verleden criminaliteit heeft plaatsgevonden, maar ook de kans dat het in de toekomst zal plaatsvinden. Door het gebruik van big data wordt een voorspelling gemaakt van het risico op criminaliteit, waarbij niet alleen historische gegevens over criminaliteit, maar ook andere gegevens gebruikt worden. CAS is door de Nederlandse Politie landelijk uitgerold.¹⁰ Een ander voorbeeld van predictive policing is de Strategic Subject List (SSL) die in Chicago wordt gebruikt.¹¹ De politie in Chicago gebruikt gegevens die betrekking hebben op individuen die in aanraking zijn geweest met de politie om een lijst te creëren van personen die een hoog risico hebben om betrokken te raken bij misdrijven. De politie gebruikt deze lijst om actief te voorkomen dat ze nogmaals betrokken raken bij criminaliteit, bijvoorbeeld door het doen van huisbezoeken.¹²

1.1 Probleemanalyse en onderzoeksdoel

Het verzamelen en analyseren van gegevens door de politie is gebonden aan juridische beperkingen.¹³ Specifieke wettelijke regelingen voor predictive policing of big data zijn er in het Nederlandse rechterlijke stelsel nog niet. Predictive policing valt hierdoor onder de algemene wettelijke regelingen omtrent gegevensverzameling- en verwerking door de politie. De gegevens die verzameld en gebruikt worden door de politie voor predictive policing kunnen persoonsgegevens bevatten.¹⁴ Hierdoor kan de Wet politiegegevens (Wpg) van toepassing zijn. Volgens de Richtlijn mogen alleen ‘ten behoeve van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden worden verzameld’ en de verwerking van de gegevens moet verenigbaar zijn met die doeleinden.¹⁵ Persoonsgegevens zijn alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.¹⁶ Verwerking voor een ander doel omschreven in artikel één eerste lid van de Richtlijn dan waarvoor de gegevens zijn verzameld is toegelaten voor zover de verwerker gemachtigd is de gegevens voor een dergelijk doel te verwerken en de verwerking noodzakelijk is en in verhouding staat tot het doel waarvoor de gegevens zijn

⁹ Willems & Doeleman 2014, p. 30-42.

¹⁰ Politie 2017.

¹¹ Asher & Arthur 2017.

¹² Stroud 2014

¹³ Bijvoorbeeld uit de Wet politiegegevens.

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30327, 3, par. 6.2.

¹⁵ Artikel 4 lid 1 sub b Richtlijn 2016/680.

¹⁶ Artikel 2 sub a Richtlijn 95/46/EG.

verzameld.¹⁷ De Richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wpg. Er wordt voor predictive policing een grote hoeveelheid aan gegevens vanuit verschillende bronnen verzameld en geanalyseerd. De Wpg hanteert het begrip politiegegevens, welke gedefinieerd wordt als elk persoonsgegevens dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt.¹⁸ Er dient dus beoordeeld te worden voor de specifieke systemen welke gegevens er worden gebruikt en of dit persoonsgegevens en gevoelige gegevens zijn.¹⁹ Gebruik van gevoelige persoonsgegevens zoals etniciteit en geaardheid is beperkt in artikel 5 Wpg. In de Wpg is het beginsel van doelbinding opgenomen in artikel 3 lid 3. De Wpg kent vijf specifieke verwerkingsdoeleinden. Volgens de Richtlijn en de Wpg moet aan doelbinding worden voldaan als er persoonsgegevens worden verwerkt, dus ook indien deze gebruikt worden voor predictive policing. Als er sprake is van verzameling en verwerking van persoonsgegevens door een systeem van predictive policing moet er gekeken worden of er wordt voldaan aan het beginsel van doelbinding. Dit moet onderzocht worden om te beoordelen of de Nederlandse politie rechtmatig gebruik kan maken van predictive policing en welke methoden van predictive policing ingezet kunnen worden door de politie. In dit onderzoek zal het beginsel van doelbinding onderzocht worden om een deel van het rechtmatigheidsoordeel uit te voeren. Volgens Lodder is het lastig een specifiek doel te formuleren bij big data-analyse, en dus bij predictive policing.²⁰ Het is volgens hem lastig van tevoren het doel voldoende concreet te formuleren als met een big data analysesysteem gestart wordt, aangezien bij big data analysis het vaak niet voldoende duidelijk is wat het doel is waarvoor de gegevens verwerkt gaan worden. Dit geldt volgens Lodder ook voor het verzamelen van de gegevens die vervolgens gebruikt worden voor big data analyse. Volgens een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (de WWR) kan het traditionele beginsel van doelbinding onder druk komen te staan door het gebruik van big data.²¹ Dit omdat er een verschuiving is van het verzamelen van gegevens naar het secundaire gebruik ervan, en er tevens meer gegevens worden gedeeld in informatienetwerken en gecombineerd worden met publieke gegevens. Door het koppelen van verschillende databases gaat het oorspronkelijke doel voor het verzamelen van de gegevens verloren en is er voor verdere verwerking van de gegevens een nieuw rechtmatig doel noodzakelijk.²² Het gebruik van predictive policing door de politie kan dus

¹⁷ Artikel 4 lid 2 Richtlijn 2016/680.

¹⁸ Artikel 1 sub a Wet politiegegevens.

¹⁹ Artikel 5 Wet politiegegevens.

²⁰ Lodder, van der Meulen, Wisman, Meij & Zwinkels 2014, p 34.

²¹ WRR 2016, p. 97.

²² WWR 2016, p. 106-107.

mogelijk op gespannen voet staan met het beginsel van doelbinding voor het vergaren van gegevens en de verdere verwerking hiervan. Het doel van dit onderzoek is om erachter te komen of er een discrepantie bestaat tussen het verwerken van gegevens voor de verschillende methoden van predictive policing en het beginsel van doelbinding zoals vastgelegd in de Wpg.

1.2 Probleemstelling en deelvragen

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat is: *bestaat er een discrepantie tussen de verwerking van gegevens door middel van de verschillende methoden van predictive policing en het beginsel van doelbinding zoals vastgelegd in de Wet politiegegevens?*

Deze vraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de verschillende mogelijke methoden van predictive policing?
2. Welke gegevens worden verwerkt in de verschillende methoden van predictive policing?
3. Wat is het beginsel van doelbinding zoals vastgelegd in de Richtlijn en de Wet politiegegevens?

1.2.1 Operationalisering

Met discrepantie wordt in dit onderzoek bedoeld een afwijking of verschil. Met het beginsel van doelbinding wordt in dit onderzoek bedoeld dat de verzameling en verwerking van persoonsgegevens uitsluitend voor een doel mag worden uitgevoerd voor een van de verwerkingsdoeleinden uit de Wpg zoals vermeld staat in artikel 3 lid 3 Wpg en dat verdere verwerking alleen is toegestaan indien het doel van vergaring van gegevens in verhouding staat tot het doel van verwerking. Er wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen het vergaren van de gegevens en van de verwerking hiervan. Het vergaren van de gegevens bestaat uit het samenstellen van gegevensdocumenten en databases. Het verwerken hiervan is de analyse die door de methode van predictive policing wordt gemaakt en waaruit een analyse van de gegevens komt.

1.3 Relevantie

Het is wetenschappelijk relevant om te onderzoeken of de methode van predictive policing die gebruikt wordt door de politie wel rechtmatig wordt toegepast. Het beginsel van doelbinding is een kernprincipe uit de gegevensbescherming voor de beoordeling of vergaring en verwerking

van persoonsgegevens rechtmatig plaatsvindt, samen met het noodzakelijkheidsbeginsel.²³ Volgens Gritter levert predictive policing snel een probleem op in het gebied van gegevensbescherming, met name over de verdere verwerking van de gegevens.²⁴ Door het gebruik van persoonsgegevens in de verwerking door predictive policing wordt er inbreuk gemaakt op het recht op privacy van burgers. Dit is alleen toegestaan als aan alle wettelijke eisen is voldaan, en dus ook aan de eisen van gegevensbescherming. Indien de vergaring en verwerking van gegevens door de politie voor predictive policing niet aan het beginsel van doelbinding zou voldoen mag deze techniek niet worden toegepast. Het is relevant om ook de overige mogelijke methoden van predictive policing te onderzoeken zodat er een duidelijk beeld ontstaat welke methoden wel of niet toegepast kunnen worden in Nederland. In de literatuur is nog niet veel geschreven over predictive policing en doelbinding. De literatuur over predictive policing betreft met name verkennende onderzoeken over de mogelijkheden en risico's ervan, met daarbij korte analyses over waar juridische problemen zouden kunnen ontstaan.²⁵ Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat er nog geen diepgaande juridische analyse is uitgevoerd over de rechtmatigheid van predictive policing onder het persoonsgegevensbeschermingsrecht. Een volledige juridische analyse van de juridische rechtmatigheid van predictive policing op het gebied van gegevensbescherming is te veelomvattend voor dit onderzoek en daarom wordt er met dit onderzoek een begin gemaakt met deze analyse door de verhouding van predictive policing tot het beginsel van doelbinding te onderzoeken. Bovendien is dit onderzoek maatschappelijk relevant omdat predictive policing een relatief nieuwe techniek betreft. In de literatuur wordt aangedragen dat er wellicht specifieke wetgeving nodig is voor big data en predictive policing, voornamelijk indien deze ontwikkelingen niet voldoende worden gereguleerd door huidige wetgeving.²⁶ Het is belangrijk om in een vroeg stadium van de ontwikkeling en integratie in de maatschappij van een nieuwe techniek te analyseren of het huidige wettelijke kader de techniek voldoende reguleert. Dit omdat er bij nieuwe technische ontwikkelingen vaak het fenomeen van het Collingridge Dilemma voorkomt.²⁷ Dit houdt in dat er in het begin een informatieprobleem is, effecten van de nieuwe ontwikkeling kunnen niet gemakkelijk worden voorspeld totdat de technologie op grote schaal is ontwikkeld en gebruikt. Vervolgens heeft men een machtsprobleem. Controle of

²³ WWR 2016, p. 106.

²⁴ Gritter 2018, p. 115.

²⁵ Zie bijvoorbeeld Sietsma 2006/ Brinkhoff 2016, p. 1400 e.v./ Lodder, van der Meulen, Wisman, Meij & Zwinkels 2014 / Schermer 2017, p. 207 e.v.

²⁶ Brinkhoff 2016 en Das & Schuilenburg 2018, p. 33.

²⁷ Collingridge 1982.

verandering van de techniek is moeilijk wanneer de technologie verankerd is geraakt in de maatschappij.²⁸ Het risico bestaat dat indien predictive policing zich verder ontwikkelt en er geen aandacht is voor de juridische regulatie ervan dit in een later stadium veel lastiger zal zijn door het Collingridge Dilemma.

1.4 Wetenschappelijk en theoretisch kader

1.4.1 Theoretisch kader

Het uitgangspunt van dit onderzoek is de Wpg. In deze wet staat het beginsel van doelbinding uitgewerkt. De Wpg kent vijf specifieke verwerkingsdoeleinden. De eerste staat vermeld in artikel 8 lid 1. Politiegegevens mogen verwerkt worden met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak. De tweede staat in artikel 9 lid 1 en betreft gerichte verwerking ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde. Vervolgens biedt de wet de mogelijkheid van gerichte verwerking met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde in artikel 10 lid 1. Artikel 12 lid 1 maakt verwerking met het oog op de controle op en het beheer van een informant alsmede de beoordeling en verantwoording van het gebruik van informatiegegevens. Afsluitend vermeld artikel 13 lid 1 het verwerkingsdoel ten behoeve van de ondersteuning van de politietaak. De analyse die in dit onderzoek wordt uitgevoerd zal gebaseerd zijn op deze verwerkingsdoeleinden.

1.4.2 Wetenschappelijk kader

Over het verband tussen het beginsel van doelbinding en predictive policing is weinig geschreven in de literatuur. Er zijn twee artikelen die focussen op het beginsel van doelbinding en big data of predictive policing. Het eerste artikel beschrijft het beginsel van doelbinding in Europees recht en gaat vervolgens in op de consequenties van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) voor big data applicaties.²⁹ Dit artikel is relevant voor dit onderzoek omdat het ingaat op het beginsel van doelbinding en dit naast een aspect van predictive policing legt, namelijk big data. Het tweede artikel dat belangrijk is gaat over het verdere verwerken van persoonsgegevens voor rechtshandavingsdoeleinden.³⁰ In dit artikel wordt de rol van het beginsel van doelbinding in twijfel getrokken in een situatie waarin

²⁸ Het internet is hier een voorbeeld van.

²⁹ Forgó, Hänold & Schütze 2017.

³⁰ Jasserand 2018, p. 151-167.

persoonsgegevens worden verzameld in het kader van de AVG en verder worden verwerkt in het kader van het stelsel van de Richtlijn gegevensverwerking opsporing en vervolging.³¹ Artikelen die voor dit onderzoek van belang zijn die als focus predictive policing hebben zijn veelvuldig te vinden. Voorbeelden van belangrijke bronnen zijn het boek van R. Rienks, *Predictive policing: kansen voor een veiligere toekomst*³², een onderzoek van A. Lodder: *Big Data, Big Consequences? Een verkenning naar Privacy en Big Data gebruik binnen de opsporing, vervolging en rechtspraak*³³ en de evaluatie van de landelijke pilot door de Nationale politie over predictive policing.³⁴

1.5 Methodologie

Voor dit onderzoek zal doctrinair en theoretisch juridisch onderzoek uitgevoerd worden. De onderzoeksvragen zullen beantwoord worden door literatuuronderzoek. De bronnen noodzakelijk voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zullen worden gezocht door gebruik te maken van juridische zoekmachines, zoals Legal Intelligence, Kluwer Navigator en WorldCat Discovery. De literatuur zal gezocht worden door middel van een systematische methode waar steeds vanuit een nauwer perspectief gezocht zal worden naar relevante literatuur. Tevens zal gebruikt worden gemaakt van de sneeuwbalmethode, waarbij gekeken zal worden naar de bronnen die het meeste geciteerd worden in de relevante literatuur. Er zal in dit onderzoek geen jurisprudentieonderzoek uitgevoerd worden. De jurisprudentie gevonden in het vooronderzoek uitgevoerd voor het schrijven van dit onderzoek gaf als resultaat dat de beschikbare jurisprudentie voornamelijk over het Automatic Number Plate Recognition systeem gaat waarin geprocedeerd wordt over het recht op privacy en dat er geen voor dit specifieke onderzoek bruikbare zaken zijn over het beginsel van doelbinding uit de Wpg. In dit onderzoek zal alleen een juridische benadering niet volstaan om de vraag te beantwoorden welke methoden er mogelijk zijn voor predictive policing. Een technologisch perspectief is noodzakelijk om de technische aspecten van de methoden van predictive policing te doorgronden. Er zal onderzocht worden hoe de methoden van predictive policing technisch werken. Dit technologische perspectief zal gebruikt worden om de werking van praktijkvoorbeelden van predictive policing uit te werken.

³¹ Richtlijn 2016/680.

³² Rienks 2015.

³³ Lodder, van der Meulen, Wisman, Meij & Zwinkels 2014.

³⁴ Mali, Bronkhorst-Giesen & den Hengst 2017.

1.6 Structuur van het onderzoek

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek zal dieper op predictive policing worden ingegaan. Praktijkvoorbeelden zullen gebruikt worden om een overzicht te krijgen van de verschillende manieren waarop predictive policing vormgegeven kan worden. Ook zal in hoofdstuk twee onderzocht worden welke gegevens er vergaard en verwerkt worden in de verschillende methoden van predictive policing. Er zal een categorisering gemaakt worden van de verschillende methoden van predictive policing. De eerste en tweede deelvragen zullen beantwoord worden aan het einde van het tweede hoofdstuk. Het derde hoofdstuk zal een verdieping geven van het beginsel van doelbinding zoals vastgelegd in de Richtlijn en de Wpg. De derde deelvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Vervolgens zal beoordeeld worden in hoofdstuk vier of er politiegegevens verwerkt worden in de verschillende categorieën van predictive policing. Tevens wordt in dit hoofdstuk de vergelijking gemaakt tussen de methoden van predictive policing en de verwerkingsdoeleinden en predictive policing en het beginsel van doelbinding. Na dit vierde hoofdstuk zal in hoofdstuk vijf de conclusie van dit onderzoek volgen waarin de hoofdvraag beantwoord zal worden.

Hoofdstuk 2 Predictive policing

In dit hoofdstuk zal dieper op predictive policing worden ingegaan. Volgens de Nationale Politie is predictive policing ‘de wetenschap die met (computer)modellen en relevante (politie)data risico’s in relatie tot criminaliteit berekent en op basis daarvan politieke acties voorstelt om deze risico’s te verkleinen’.³⁵ Drie methoden van predictive policing die nu gebruikt worden in Nederland en in het buitenland zullen geanalyseerd worden met als doel door deze praktijkvoorbeelden een overzicht te krijgen van de verschillende manieren waarop predictive policing vormgegeven kan worden. Door de beperkte omvang van dit onderzoek is de analyse van de praktijkvoorbeelden gelimiteerd tot de drie bekendste, meest gebruikte en representatiefste voorbeelden. De gebruikte voorbeelden komen in de internationale literatuur omtrent predictive policing het vaakst naar voren als voorbeeld van predictive policing en ze zijn representatief voor de verschillende categorieën van predictive policing. Wel moet hierbij een kanttekening gemaakt worden. De ontwikkelingen gaan op het gebied van predictive policing snel, nieuwe methoden zijn niet altijd meteen zichtbaar in de literatuur. Wel wordt duidelijk na bestudering van de beschikbare literatuur dat de voorbeelden die hieronder besproken worden de meest omvangrijke en bekendste voorbeelden zijn van predictive policing, en daarom focust dit hoofdstuk op deze voorbeelden. Aan de hand van de drie voorbeelden zal onderzocht worden welke gegevens gebruikt worden. Vervolgens zal ook een toekomstbeeld geschetst worden. Ten slotte zal er een categorisering gemaakt worden van de verschillende methoden van predictive policing. In dit hoofdstuk zullen de eerste en tweede deelvragen beantwoord worden: wat zijn de verschillende mogelijke methoden van predictive policing? En welke gegevens worden verwerkt in de verschillende methoden van predictive policing?

2.1 De huidige situatie

2.1.1 Criminaliteits Anticipatie Systeem

In Nederland wordt door de politie sinds 2014 het CAS gebruikt.³⁶ Dit systeem is landelijk uitgerold door de Nederlandse politie.³⁷ Het doel van dit systeem is om de plaats en het tijdstip van high impact criminaliteit te voorspellen.³⁸ De algoritmes die dit systeem vormen zoeken

³⁵ Rienks 2015, p. 21.

³⁶ Rienks 2015, p. 23.

³⁷ Politie 2017.

³⁸ Drenth & van Steden 2017, p. 6.

naar patronen in criminaliteit om zo te bepalen wanneer en op welke plekken er een hoger risico is op criminaliteit.³⁹ Het CAS werkt aan de hand van een rasterkaart van Nederland, of een gedeelte hiervan, met vakken van 125 bij 125 meter.⁴⁰ De vakken waar de kans op incidenten nihil is worden verwijderd, zoals weilanden en open water.⁴¹ Voor elk van de overgebleven vakken op de rasterkaart wordt door algoritmes bepaald wat de kans op criminaliteit is. De algoritmes koppelen de vakken uit het raster met de beschikbare gegevens. Er wordt voor elk vakje gewerkt met 78 peilmomenten, drie jaar lang tweewekelijks een peilmoment.⁴² De dataset die dit oplevert per vakje wordt vervolgens gebruikt om logische regressies mee uit te voeren en om zo een model te creëren.⁴³ Voor elk peilmoment wordt er een half jaar, of 13 peilmomenten, terug in de tijd gekeken. Kunstmatige neurale netwerken die in staat zijn te leren patronen te ontdekken worden gebruikt om patronen te ontdekken in deze gegevens.⁴⁴ Dit kunstmatige neurale netwerk maakt vervolgens voor elk peilmoment een voorspelling aan de hand van de gegevens van het voorgaande halfjaar. Deze voorspellingen worden vergeleken met de daadwerkelijke criminaliteit die heeft plaatsgevonden in de twee weken na het peilmoment.⁴⁵ Het netwerk bepaalt vervolgens in welke vakken de grootste afwijkingen zaten, welke koppelingen in het kunstmatige neurale netwerk hier verantwoordelijk voor waren en stelt op basis hiervan een advies op over hoe het systeem het beste bijgesteld kan worden voor een betere voorspelling.⁴⁶ Het systeem zal dan bijgesteld worden waarna het proces zich op het volgende peilmoment zal herhalen, totdat een wijziging in het netwerk van de koppelingen niet meer resulteert in een betere voorspelling.⁴⁷ Het netwerk vergelijkt de gedane voorspelling met de daadwerkelijke misdaadcijfers achteraf, en kan hiervan leren voor volgende voorspellingen. Het netwerk is zelfleren in zoverre het aan de hand van haar eigen analyses wordt getraind in het doen van betere voorspellingen waardoor het steeds beter in staat is het risico op toekomstige incidenten in de vakken van het raster in te schatten. Het specifieke gebruikte algoritme is niet openbaar gemaakt door de Nederlandse Politie. De software die CAS gebruikt zijn IBM SPSS Modeller waarin de gebruikte gegevens voorbereid wordt en waarin gemodelleerd wordt.⁴⁸ Oracle Database wordt gebruikt om de gegevens op te slaan en te

³⁹ Mali, Bronkhorst-Giesen & den Hengst 2017, p. 91.

⁴⁰ Mali, Bronkhorst-Giesen & den Hengst 2017, p. 92.

⁴¹ De vries & Smit 2016, p. 11.

⁴² Willems & Doeleman 2014, p. 41.

⁴³ Mali, Bronkhorst-Giesen & den Hengst 2017, p. 93.

⁴⁴ Mali, Bronkhorst-Giesen & den Hengst 2017, p. 93.

⁴⁵ De vries & Smit 2016, p. 12.

⁴⁶ Mali, Bronkhorst-Giesen & den Hengst 2017, p. 93-94.

⁴⁷ Mali, Bronkhorst-Giesen & den Hengst 2017, p. 93-94.

⁴⁸ Olsthoorn 2017.

verwerken.⁴⁹ De rasterkaarten worden samengesteld door middel van MapInfo.⁵⁰ Het systeem levert per vak een risicoscore op voor een periode van twee weken, waarna de gegevens opnieuw geanalyseerd wordt en er een nieuwe risicoscore wordt berekend.⁵¹ De risicoscores van de verschillende vakken worden op een kaart weergegeven als gekleurde vakken.⁵² Deze kaart wordt ook wel de heat-map of CAS-kaart genoemd. Het systeem hanteert verschillende kleuren voor verschillende delicten. Rode vakken geven het hoogste risico aan op criminaliteit, gevolgd door oranje en geel gekleurde vakken.⁵³ De drie procent vakken met het hoogste risico worden gekleurd op de kaart, om het zo bruikbaar te houden.⁵⁴ Vervolgens wordt bepaald wanneer het risico op criminaliteit in de vakken met het hoogste risico het grootst is. Er worden tijdsblokken van acht uur gevormd die een week in 21 tijdsblokken indelen.⁵⁵ Voor elk tijdsblok wordt een CAS-kaart opgesteld. Er wordt tevens een lijndiagram opgesteld per hoogrisicovak waarin de kansen op criminaliteit per tijdsblok worden weergegeven.⁵⁶ Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de risico op woninginbraak op maandag tussen 08:00 en 16:00 het hoogst is. Hiermee kan in combinatie met de CAS-kaarten bepaald worden waar en wanneer het risico op criminaliteit het hoogst is. Deze gegevens kunnen vervolgens door de politie gebruikt worden om bijvoorbeeld extra te surveilleren in de gebieden waar de risico's op criminaliteit het hoogst zijn of om andere maatregelen te nemen om criminaliteit in deze gebieden te voorkomen, zoals bijvoorbeeld het promoten van betere beveiliging van woningen. In de praktijk beoordelen agenten nog vaak zelf hoe ze inspelen op de informatie die het CAS oplevert.⁵⁷ Wel zal de politie vaker patrouilleren in de wijken met de hoogste criminaliteitsscores uit het CAS.

2.1.1.1 De gebruikte gegevens

Het CAS gebruikt gegevens waarover de politie beschikt, zoals bijvoorbeeld criminaliteitscijfers, gedane aangiftes en adressen van bekende verdachten.⁵⁸ Deze gegevens zijn opgeslagen in het centrale datawarehouse van de Nationale politie. De gegevens van de politie worden aangevuld met openbare gegevens, voornamelijk demografische, socio-

⁴⁹ Olsthoorn 2017, p. 4-9.

⁵⁰ Olsthoorn 2017.

⁵¹ Willems & Doeleman 2014, p. 42.

⁵² Drenth & van Steden, p. 6.

⁵³ Willems & Doeleman 2014, p. 42.

⁵⁴ Willems & Doeleman 2014, p. 41.

⁵⁵ Mali, Bronkhorst-Giesen & den Hengst 2017, p. 94.

⁵⁶ Mali, Bronkhorst-Giesen & den Hengst 2017, p. 94.

⁵⁷ Mali, Bronkhorst-Giesen & den Hengst 2017, p. 117-134.

⁵⁸ Den Henst, ten Brink & ter Mors 2017, p. 264.

economische en geografische gegevens van het CBS.⁵⁹ De gegevens van het CBS zijn onder andere gegevens over gezinssamenstellingen, het aantal uitkeringen per wijk, geslacht en leeftijden van bewoners en geografische gegevens over een wijk (bijvoorbeeld de dichtstbijzijnde snelwegoprit).⁶⁰ Het CBS gebruikt gegevens van overige overheidsdiensten, maar gebruikt ook gegevens van bedrijven en sociale media.⁶¹ Indirect heeft het CAS hier dus ook toegang toe. De Nationale Politie kan verder de database met gegevens uitbreiden met gegevens van overige overheidsorganisaties of private bedrijven, maar voor het CAS-systeem gebeurt dit nu nog niet. Rienks heeft in zijn rapport genoemd dat grootschalige gegevensverzameling een middel kan zijn voor de politie om predictive policing te verbeteren, omdat daarmee geëxperimenteerd kan worden om te beoordelen welke gegevens bruikbaar zijn om criminaliteit te voorspellen.⁶² Het is denkbaar dat de politie meer gegevensbronnen gaat gebruiken in het CAS-systeem.

2.1.2 PredPol

In de Verenigde Staten worden verschillende vormen van predictive policing gebruikt in verschillende steden. PredPol wordt in verschillende Amerikaanse steden gebruikt door de lokale politiediensten.⁶³ Het doel van PredPol is om te voorspellen waar en wanneer specifieke misdrijven het meest waarschijnlijk gepleegd zullen worden.⁶⁴ Net als CAS gebruikt PredPol ook een kaart met een raster van vakken waarop de gebieden waar de kans op criminaliteit het hoogst is rood kleuren.⁶⁵ De vakken zijn 150 meter bij 150 meter. De voorspelling wordt gemaakt voor 1 dag, en de agenten worden gevraagd tien procent van hun tijd in de hoge risico vakken te patrouilleren.⁶⁶ PredPol gebruikt, net als CAS, een zelflerend algoritme om de voorspellingen over criminaliteit te maken. Het algoritme is openbaar en in te zien op de website van PredPol.⁶⁷ Het algoritme werkt enkel met victimisatie-gegevens, aan de hand van aangiftes van slachtoffers en gegevens over criminaliteit. Het systeem maakt gebruik van historische gegevens over criminaliteit en doet op basis daarvan voorspellingen over waar en wanneer in de toekomst crimineel gedrag zal plaatsvinden.⁶⁸ De PredPol software is gefundeerd op

⁵⁹ Rienks 2015, p. 23.

⁶⁰ Schuilenburg 2018.

⁶¹ Willems & Doeleman 2014, p.41-42.

⁶² Rienks 2015, p. 79-88.

⁶³ Friend 2018.

⁶⁴ PredPol Overview 2019.

⁶⁵ Berg 2014.

⁶⁶ PredPol How predictive policing works 2019.

⁶⁷ PredPol Technology 2019.

⁶⁸ Schuilenburg 2016, p. 1-2.

theorieën over het gedrag van daders; de repeat victimisation theorie, near-repeat victimisation theorie en de local search theorie.⁶⁹ De repeat victimisation theorie houdt in dat als ergens een delict heeft plaatsgevonden de kans groter is dat daar nogmaals een delict plaatsvindt. De near-repeat victimisation theorie, zoals omschreven in Predictive Policing: lessen voor de toekomst, stelt dat er een na een inbraak in een woning een verhoogde kans op inbraak is voor de woning waar recentelijk is ingebroken en ook voor woningen in de buurt hiervan.⁷⁰ Doordat huizen waar al eens is ingebroken volgens deze theorie een hogere kans hebben dat er nogmaals wordt ingebroken kan volgens PredPol de plaats en tijd waarop de kans op een woninginbraak het grootste is worden berekend aan de hand van historische gegevens. Ook gaat het systeem er van uit dat criminaliteit niet willekeurig gebeurt maar geconcentreerd is naar plaats, dit is de local search theorie. Door deze repetitieve structuur is criminaliteit te modelleren.⁷¹ Het algoritme van PredPol gebruikt als predictoren de plaats en tijd waarop inbraken zijn gepleegd om toekomstige criminaliteit te voorspellen. Aan de hand van de voorspelling wordt de verdeling van politie-inzet in de wijken verdeeld, en wordt er in de hoge risico wijken meer gepatrouilleerd.⁷²

2.1.2.1 De gebruikte gegevens

PredPol gebruikt in haar analyse alleen dader- en victimisatie-gegevens.⁷³ Dit zijn de cijfers over criminaliteit die heeft plaatsgevonden, de criminaliteitshistorie dus. De gegevens worden verzameld uit het Records Management System (RMS).⁷⁴ Dit systeem bevat criminaliteitsgegevens over het verleden en het heden door aangiften en overige criminaliteitscijfers te combineren. Vijf datapunten worden gebruikt in de analyse.⁷⁵ Het eerste punt bevat de unieke incident identificatiecode die voor elk delict aangemaakt wordt om een incident te identificeren. Het tweede datapunt is het type criminaliteit aan de hand van een code en omschrijving van het delict zoals gebruikt in het RMS. Ook wordt meegenomen als datapunt de locatie van het delict, aan de hand van lengte- en breedtegraad, of indien dat niet mogelijk is aan de hand van een adres. Het vierde datapunt omvat de tijdstippen waarop het delict heeft plaatsgevonden. Het vijfde datapunt is optioneel. Hier wordt gevraagd aan medewerkers met

⁶⁹ Townsley 2003, p. 617-619.

⁷⁰ Mali, Bronkhorst-Giesen & de Hengst 2017, p. 66.

⁷¹ Benbouzid 2018, p. 3-5.

⁷² <https://www.predpol.com/>.

⁷³ <https://www.predpol.com/>.

⁷⁴ PredPol Technology 2019.

⁷⁵ PredPol Technology 2019.

toegang tot het RMS dat ze gemodificeerde datum en tijden invullen als deze later in het onderzoek aangepast worden om de gegevens up-to-date te houden.⁷⁶

2.1.3 Strategic Subject List

Een ander voorbeeld van predictive policing is de SSL die in Chicago wordt gebruikt.⁷⁷ De politie in Chicago gebruikt gegevens die betrekking hebben op individuen die in aanraking zijn geweest met de politie of een connectie hebben met een bij politie bekende schutter of slachtoffer van een schietpartij om een lijst te creëren van personen die een hoog risico hebben om betrokken te raken bij misdrijven als dader of slachtoffer, voornamelijk bij schietincidenten. Deze personen worden vervolgens meer in de gaten gehouden door politie. Het algoritme richt zich sterk op de recente literatuur over de correlaties tussen slachtofferschap en de sociale connecties met anderen die slachtoffer waren van moord.⁷⁸ Het algoritme dat de SSL opstelt gebruikt risicoscores en focust zowel op de dader als het slachtoffer van criminaliteit.⁷⁹ Het algoritme maakt geen onderscheid in de uiteindelijke lijst tussen slachtoffer of dader, maar berekent de kans dat een persoon betrokken raakt bij een schietincident.⁸⁰ De score die wordt toegekend aan personen ligt tussen 0 en 500.⁸¹ Hogere scores betekenen een hoger risico op betrokkenheid bij criminaliteit. Er staan nu ongeveer 400,000 personen op de lijst.⁸² De politie gebruikt deze lijst om actief te voorkomen dat deze personen nogmaals betrokken raken bij criminaliteit, bijvoorbeeld door het doen van huisbezoeken.⁸³ Ook wordt de lijst gebruikt om verdachten te arresteren, soms zelfs op grote schaal.⁸⁴ Het gevolg hiervan is dat er personen zijn veroordeeld voor een delict met de hulp van dit predictive policing systeem.⁸⁵

2.1.3.1 De gebruikte gegevens

De SSL wordt gemaakt met gegevens die betrekking hebben op individuen die in aanraking zijn geweest met de politie als dader van een schietincident, personen die een connectie hebben met een bij politie bekende schutter door de analyse van netwerken van personen en informatie over slachtoffers van een schietpartij. De dataset die gebruikt wordt om de SSL op te stellen is

⁷⁶ PredPol Technology 2019.

⁷⁷ Asher & Arthur 2017.

⁷⁸ Saunders, Hunt & Hollywood 2016, p. 354.

⁷⁹ Chicago Data Portal 2017.

⁸⁰ Gerner 2013.

⁸¹ Asher & Arthur 2017.

⁸² Chicago Data Portal 2017.

⁸³ Stroud 2014.

⁸⁴ Tellez 2017.

⁸⁵ Kunichoff & Sier 2017.

online in te zien.⁸⁶ Variabelen die gebruikt worden zijn het aantal keer iemand slachtoffer van een schietpartij of mishandeling is geworden, het aantal keer dat iemand dader is geweest van een geweldsmisdrijf, de leeftijd waarop iemand gearresteerd is, het aantal keer iemand gearresteerd is voor druggerelateerde criminaliteit, het aantal keer iemand gearresteerd is voor onrechtmatig gebruik van een wapen, de betrokkenheid van een persoon in recente criminele activiteiten en de bendelidmaatschap van een persoon. Sociale media was voorheen een kernfactor in het vergaren van gegevens,⁸⁷ maar deze factor komt niet terug in de dataset, en daarom kan geconcludeerd worden dat dit niet meer wordt meegenomen in de analyse.

2.2 Toekomstbeeld

Predictive policing is een vorm van technologie die nog in ontwikkeling is. Nieuwe methoden zullen in de toekomst gecreëerd worden. Naast deze ontwikkeling van verschillende systemen van predictive policing is er een ontwikkeling van predictive policing naar prescriptive policing.⁸⁸ Predictive policing is het voorspellen van waar, wanneer of door wie criminaliteit waarschijnlijk zal plaatsvinden. Prescriptive policing gaat een stap verder dan predictive policing. Het gaat bij prescriptive policing over de effectiviteit van de mogelijke interventies. Prescriptive policing combineert het voorspellen van criminaliteit met het formuleren van een advies over de best passende methode van interventie in de gevallen waar criminaliteit waarschijnlijk zal plaatsvinden.⁸⁹ De extra stap die gedaan wordt ten opzichte van predictive policing is dan dat er ook beoordeeld wordt door het systeem welke manier van optreden het effectiefst is. De effectiefste methode van interventie kan bijvoorbeeld zijn dat er meer moet worden gepatrouilleerd in een wijk of het beter beveiligen van huizen. Voor prescriptive policing zijn meer gegevens nodig dan voor predictive policing. Niet alleen worden de kansen op criminaliteit voor locaties berekend, maar er wordt ook berekend wat de beste methode van interventie is. Hiervoor zijn gegevens nodig over het effect van verschillende interventies in specifieke situaties. Gegevens over het gedrag van mensen is hier ook onmisbaar. Het TNO is momenteel bezig met het ontwikkelen van een prescriptive policing systeem.⁹⁰

⁸⁶ Chicago Data Portal 2017.

⁸⁷ Postadas 2017.

⁸⁸ Smit, de Vries, van der Kleij & van Vliet 2016.

⁸⁹ Smit, de Vries, van der Kleij & van Vliet 2016, p. 51-53.

⁹⁰ Smit, de Vries, van der Kleij & van Vliet 2016, p.55-58.

2.3 Categorisering

Uit de bovenstaande voorbeelden kan worden afgeleid dat er verschillende manieren mogelijk zijn voor de vormgeving van een predictive policing systeem. Er kan bijvoorbeeld gefocust worden op crime hot spots. Dit zijn plaatsen waar de kans op criminaliteit hoger is dan in de omliggende gebieden. Deze plaatsen kunnen gecombineerd worden met de tijdstippen waarop de kans groot is dat er een misdrijf gepleegd zou worden. De temporele patronen in criminaliteit worden betrokken in de analyse en gecombineerd met geografische patronen. Tevens kan gefocust worden op sociale netwerken van personen die al een keer in aanraking zijn geweest met de politie. Deze manier van predictive policing richt zich op de daders en slachtoffers van criminaliteit. Het gaat hierbij om het identificeren van personen die een grotere kans hebben op betrokken te raken bij criminaliteit. Bachner hanteert in haar artikel over predictive policing dezelfde categorisering.⁹¹ Volgens Perry zijn er vier categorieën van predictive policing methoden.⁹² De eerste categorie die is geformuleerd door Perry is de categorie van de methode voor het voorspellen van criminaliteit. Deze categorie bestaat uit benaderingen voor het voorspellen van plaatsen en tijden met een verhoogd risico op criminaliteit. De tweede categorie bestaat uit de benaderingen die individuen identificeren die het risico lopen om in de toekomst een overtreding te begaan. Methoden voor het voorspellen van de identiteit van potentiële daders die al een misdaad hebben gepleegd is de derde categorie. Profielen worden gecreëerd die specifieke misdaden uit het verleden kunnen koppelen aan de waarschijnlijke overtredders, bijvoorbeeld door het gebruik van DNA. De laatste categorie bestaat uit het voorspellen van slachtoffers van criminaliteit. Deze benaderingen worden gebruikt om groepen of, in sommige gevallen, individuen te identificeren die waarschijnlijk het slachtoffer van een misdrijf zullen worden. In dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen het doel van de mogelijke methoden. Deze doelen komen overeen met de categorisering die uit de praktijkvoorbeelden vloeit en die Bachner heeft geformuleerd.⁹³ Een doel kan volgens Perry zijn fysieke locaties te identificeren waar mogelijk een specifieke misdaad gepleegd gaat worden. Ook kunnen geografische en temporale gegevens gecombineerd worden om zo de plaats en tijd van een mogelijk delict te identificeren. Het identificeren van daders en slachtoffers kan ook een doel zijn volgens Perry. Ferguson schetst in zijn artikel een categorisering aan de hand van de ontwikkeling van predictive policing. Predictive policing 1.0 is volgens hem het aanpakken van plaatsen waar

⁹¹ Bachner 2013, p. 17-24.

⁹² Perry, Mc Innis, Price, Smith & Hollywood 2013, p 41.

⁹³ Perry, Mc Innis, Price, Smith & Hollywood 2013, p. 50.

eigendomsriminaliteit plaatsvindt.⁹⁴ Het aanpakken van plaatsen waar gewelddadige misdaad plaatsvindt is volgens Ferguson predictive policing 2.0.⁹⁵ Predictive policing 3.0 is het aanpakken van personen die betrokken zijn bij criminele activiteiten.⁹⁶ De verschillende manieren van categorisering van predictive policing die hierboven zijn beschreven kunnen worden teruggebracht tot de verdeling tussen plaats, plaats en tijd gecombineerd en persoon. Deze verdeling zal worden gevolgd in de rest van dit onderzoek.

2.4 Conclusie

De praktijkvoorbeelden van het CAS, PredPol en de SSL zijn in dit hoofdstuk behandeld. Deze voorbeelden hebben laten zien dat er verschillende gegevensbronnen worden gebruikt voor de verschillende methoden van predictive policing. De belangrijkste bronnen die gebruikt worden zijn gegevens over criminaliteitshistorie, demografische, socio-economische en geografische gegevens. Dit is het antwoord op de tweede deelvraag. De verschillende typen methoden die onderscheiden kunnen worden zijn de focus op plaatsen waar de kans op criminaliteit hoger is dan in de omliggende gebieden, de samenvoeging van deze plaatsen met de tijdstippen waarop de kans groot is dat er een misdrijf gepleegd zou worden en de focus op het identificeren van personen die een grotere kans hebben op betrokken te raken bij criminaliteit, waarbij de focus kan liggen op alleen daders of ook slachtoffers van criminaliteit. Deze categorisering zal gevolgd worden voor de rest van dit onderzoek. Het antwoord op de eerste deelvraag over de verschillende methoden van predictive policing is gelegen in deze categorisering.

⁹⁴ Ferguson 2017, p. 1126-1132.

⁹⁵ Ferguson 2017, p. 1132-1137.

⁹⁶ Ferguson 2017, p. 1137-1143.

Hoofdstuk 3 Het beginsel van doelbinding

Dit hoofdstuk zal een verdieping geven over het beginsel van doelbinding zoals vastgelegd in de Richtlijn en de Wpg. De derde deelvraag zal beantwoord worden.

3.1 Doelbinding in de Richtlijn

De Richtlijn regelt wanneer persoonsgegevens verzameld en gebruikt mogen worden door bevoegde autoriteiten.⁹⁷ Gegevens mogen alleen ‘ten behoeve van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden worden verzameld’. De verwerking van deze gegevens moet verenigbaar zijn met deze doeleinden.⁹⁸ De Richtlijn is van toepassing op de ‘geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde, alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen’.⁹⁹ Dat de gegevens alleen verzameld en gebruikt mogen worden ten behoeve van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden is het eerste aspect van het beginsel van doelbinding. Het tweede aspect houdt in dat verdere verwerking van deze gegevens voor een ander doel dan het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld is alleen toegestaan voor zover de verwerker gemachtigd is de gegevens voor dat doel te verwerken, en de verwerking noodzakelijk is en in verhouding staat tot het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld.¹⁰⁰ Het verzamelen van gegevens moet gebeuren op basis van een wettelijk omschreven taak of bevoegdheid en mag niet willekeurig zijn.¹⁰¹ Het verwerken van deze gegevens moet in het kader van deze taak of bevoegdheid plaatsvinden. Het doel van verwerken moet dus in overeenstemming zijn met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld.

3.2 Doelbinding in de Wet politiegegevens

In Nederland is de Richtlijn geïmplementeerd in de Wpg. De Wpg biedt een hoger beschermingsniveau dan de wet hiervoor aan degene wiens gegevens verwerkt worden op grond van deze wet.¹⁰² De verwerkingsverantwoordelijke heeft bijvoorbeeld meer verplichtingen door de nieuwe wet, zoals het beschikbaar stellen van informatie over gegevensverwerking. In de Wpg zijn door de implementatie van de Richtlijn meer wettelijke mogelijkheden voor opslag, gebruik en verstrekking van persoonsgegevens beschikbaar voor politie en andere

⁹⁷ Richtlijn 2016/680.

⁹⁸ Artikel 4 lid 1 sub b Richtlijn 2016/680.

⁹⁹ Artikel 2 lid 2 Richtlijn 2016/680.

¹⁰⁰ Artikel 4 lid 2 Richtlijn 2016/680.

¹⁰¹ WWR 2016, p. 106-107.

¹⁰² *Kamerstukken II, 2005/06, 30237, nr. 3.*

opsporingsdiensten.¹⁰³ Het beginsel van doelbinding is in de Wpg opgenomen in artikel 3 lid 3. Het beginsel van doelbinding houdt in dat de verzameling en verwerking van persoonsgegevens uitsluitend mag worden uitgevoerd voor een van de verwerkingsdoeleinden zoals vermeld staan in artikel 3 lid 3 Wpg en dat verdere verwerking alleen is toegestaan indien het doel van vergaring van gegevens in verhouding staat tot het doel van verwerking. De Wpg hanteert het begrip politiegegevens in plaats van persoonsgegevens. Politiegegevens wordt gedefinieerd als elk persoonsgegeven dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt.¹⁰⁴ De politietaak omvat het handhaven van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dit nodig hebben.¹⁰⁵ Een politiegegeven kan uit elke voor politie beschikbare bron afkomstig zijn. Naast de Richtlijn en de Wpg zijn voor het wettelijk kader ook het Besluit politiegegevens¹⁰⁶ en de Aanwijzing Wet politiegegevens en de rol van de officier van justitie¹⁰⁷ van belang. Beide regelingen geven nadere invulling aan de Wpg en bieden een richtlijn voor de praktijk.

3.2.1 De verwerkingsdoeleinden

In onderstaande tabel zijn de verwerkingsdoeleinden uit de Wpg schematisch weergegeven. Onder de tabel volgt een bespreking van de doeleinden.

Verwerkingsdoel	Wat	Waarvoor	Door wie	Hoe lang
8 lid 1 Wpg	Vrije verwerking politiegegevens	Uitvoering dagelijkse politietaken	Geautoriseerde personen binnen politie	1 jaar
	Geautomatiseerd vergelijken met politiegegevens waarvan termijn nog niet is verstreken om verbanden vast te stellen. Indien verband verdere verwerking mogelijk. In combinatie verwerken politiegegevens om verbanden vast te stellen. Indien verband verdere verwerking mogelijk.	Uitvoering dagelijkse politietaken	Geautoriseerde personen binnen politie	Na 1 jaar

¹⁰³ *Kamerstukken II, 2005/06, 30237, nr. 3, p. 1.*

¹⁰⁴ Artikel 1 sub a Wet politiegegevens.

¹⁰⁵ Artikel 3 Politiewet 2012.

¹⁰⁶ Besluit politiegegevens.

¹⁰⁷ Aanwijzing wet politiegegevens.

	Verwijdering bovenstaande gegevens		Niet langer noodzakelijk of na 5 jaar	
9 Wpg	Gericht verwerken politiegegevens in bepaald geval. Onderzoek naar in tijd beperkte gebeurtenis of serie gebeurtenissen, zonder permanent karakter.	Handhaving rechtsorde	Politie	6 maanden
	Verwijdering bovenstaande gegevens		Niet langer noodzakelijk of na 6 maanden	
10 lid 1 Wpg	Gerichte verwerking politiegegevens -omtrent personen betrokken bij de strafbare handelingen, personen die in relatie staan tot deze personen en ambtenaren van politie of buitengewoon opsporingsambtenaren.	Bij ernstige bedreiging rechtsorde beter inzicht in betrokkenheid personen bij beramen of plegen misdrijven krijgen. ¹⁰⁸	Politie, CIE, Koninklijke Marechaussee of bijzondere opsporingsdiensten	Zo lang noodzakelijk
	Verwijdering bovenstaande gegevens		Niet langer noodzakelijk of na 5 jaar na laatste noodzakelijke verwerking	
12 Wpg	Verwerking politiegegevens omtrent informanten, personen waarover informanten informatie geven of contact mee hebben, ambtenaren van politie of buitengewoon opsporingsambtenaren.	Controle en beheer informant en beoordeling en verantwoording gebruik informantgegevens	Politie, CIE, RID, TCI, TOOI	Zo lang noodzakelijk
	Verwijdering bovenstaande gegevens		Niet langer noodzakelijk of tien jaar na laatste noodzakelijke verwerking	
13 lid 1 Wpg	Verdere verwerking en vergelijking politiegegevens verzameld onder artikel 8, 9 en 10 Wpg om inzicht te krijgen in de landelijk beschikbare gegevens met betrekking tot bepaalde onderwerpen, zoals levensdelicten, zedendelicten etc.	Ondersteuning van onderzoek en analyse op grond van artikel 8, 9 en 10 Wpg.	Geautoriseerde personen van politie	

¹⁰⁸ Zie artikel 10 lid 1 a, b en c Wet politiegegevens voor welke misdrijven dit geldt.

	Voor vaststellen eerdere verwerkingen ten aanzien dezelfde persoon of zaak, het ophelderen van delicten waar nog geen verdachte is, identificatie van personen of zaken of voor het uitvoeren van taken ten dienste van de justitie.			
	Verwijdering bovenstaande gegevens		Niet geregeld	

3.2.1.1 Artikel 8 Wpg

Het eerste doeleinde staat vermeld in artikel 8 lid 1 Wpg. Dit doeleinde geeft de politie een brede bevoegdheid om gegevens te gebruiken ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaken. Deze dagelijkse politietaken bestaan onder andere uit het afhandelen van verkeersproblematiek, eenvoudige opsporingsonderzoeken en het handhaven van wetten.¹⁰⁹ De politiegegevens mogen gedurende een jaar bewaard worden en vrij verwerkt worden binnen de politie ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak.¹¹⁰ De politie mag de gegevens gebruiken om verbanden te leggen door middel van geautomatiseerde vergelijking of de gegevens combineren met gebeurtenissen die zich in deze periode hebben voorgedaan.¹¹¹ Na het verstrijken van de termijn van één jaar mogen voor zover dat noodzakelijk is voor het uitvoeren van de dagelijkse politietaak de politiegegevens geautomatiseerd vergeleken worden met overige politiegegevens die verwerkt worden op grond van artikel 8 lid 1 Wpg en de politiegegevens mogen na een jaar in combinatie met elkaar verwerkt worden om verbanden vast te stellen. Als er een verband tussen de gegevens bestaat kunnen deze gegevens verder verwerkt worden met het oog op de uitvoering van de politietaak.¹¹² Na een jaar mogen de gegevens dus niet meer vrij verwerkt worden maar mag alleen geautomatiseerd vergeleken worden met politiegegevens waarvan de termijn nog niet is verstreken om verbanden vast te stellen en mogen de politiegegevens in combinatie verwerkt worden om verbanden vast te stellen. Indien een verband geconstateerd wordt is verdere verwerking mogelijk.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 38.

¹¹⁰ Artikel 8 lid 1 Wet politiegegevens.

¹¹¹ Artikel 8 lid 2 Wet politiegegevens.

¹¹² Artikel 8 lid 3 Wet politiegegevens.

3.2.1.2 Artikel 9 Wpg

Artikel 9 Wpg biedt de mogelijkheid om politiegegevens te verwerken ten behoeve van onderzoek met het oog op handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval. Deze grond richt zich op gerichte verwerking voor uitgebreidere opsporingsonderzoeken en veelplegersdossiers.¹¹³ Grote hoeveelheden gestructureerde gegevens kunnen verwerkt worden die betrekking hebben op bepaalde personen. Het gaat om een naar tijd beperkte gebeurtenis of serie gebeurtenissen, zonder permanent karakter. Hierbij moet gedacht worden aan een rechercheonderzoek, een verkennend onderzoek of stelselmatige observatie.¹¹⁴ De betrokkenheid van personen staat in dit geval nog niet vast en het onderzoek is gericht op het vaststellen van verdenking. In een onderzoek als deze worden ook gegevens over getuigen, slachtoffers en andere betrokkenen verwerkt.¹¹⁵ De omvang van dit artikel wordt beperkt door het beginsel van doelbinding. In lid 2 van dit artikel staat dat het onderzoeksdoel binnen een week na aanvang van de verwerking schriftelijk moet zijn vastgelegd. Dit is vereist om de naleving van het beginsel van doelbinding te handhaven.¹¹⁶ De gegevens die onder dit artikel vallen kunnen beschikbaar worden gesteld, na toestemming van de bevoegde functionaris, voor verdere verwerking voor andere onderzoeken zoals die uit artikel 9 lid 1 en voor andere doelen uit artikelen 9, 10 en 12 Wpg.¹¹⁷ De gegevens moeten verwijderd worden als ze niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor ze zijn verkregen.¹¹⁸

3.2.1.3 Artikel 10 Wpg

Vervolgens biedt de wet de mogelijkheid van gerichte verwerking met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde in artikel 10 lid 1 Wpg. Dit artikel geeft de politie de mogelijkheid om een informatiepositie op te bouwen over verdachten zonder concrete handhavings- of opsporingsacties.¹¹⁹ De informatie die onder dit artikel verzameld wordt moet slaan op één van de drie genoemde bedreigingen van rechtsorde: zware criminaliteit, misdrijven die een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren en ernstige bedreigingen van de openbare orde.¹²⁰ De verwerking over zware criminaliteit valt onder verwerking door de CIE. De ernstige

¹¹³ Den Hengst, ten Brink & ter Mors 2017, p. 72-73.

¹¹⁴ Groenhart 2019.

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 43. / Dit levert een inbreuk op in het recht op privacy van slachtoffers. Dit is alleen toegestaan als het noodzakelijk is. Zie hiervoor Van der Leij & Malsch 2015.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 45.

¹¹⁷ Artikel 9 lid 3 Wet politiegegevens.

¹¹⁸ Artikel 9 lid 4 Wet politiegegevens.

¹¹⁹ Artikel 10 Wet politiegegevens.

¹²⁰ Den Hengst, ten Brink & ter Mors 2017, p. 74.

schendingen van de openbare orde valt onder de taak van de RID, en wordt vooral ingezet bij bijvoorbeeld risicovolle demonstraties.¹²¹ Ook de verwerking door TCI en TOOI vallen onder dit artikel als het gaat over onderzoek naar ernstige bedreiging van de rechtsorde. Men probeert door deze gegevensverzameling een beeld te krijgen van betrokkenheid van personen bij misdrijven. De verwerking volgens dit artikel gebeurt via een permanent analyseproces, wat inhoudt dat er doorlopend geanalyseerd wordt door de betrokken diensten.¹²² Elk half jaar moet gecontroleerd worden of de gegevens nog relevant en noodzakelijk zijn en na vijf jaar na datum van de laatste noodzakelijke verwerking van de gegevens moeten de gegevens verwijderd worden.¹²³

3.2.1.4 Artikel 12 Wpg

Artikel 12 lid 1 maakt verwerking met het oog op de controle op en het beheer van een informant alsmede de beoordeling en verantwoording van het gebruik van informatiegegevens. Deze gegevens zijn bijvoorbeeld gespreksverslagen met informanten en informatie over met de personen waarmee de informant contact heeft gehad.¹²⁴ Verwerking van politiegegevens kan volgens dit artikel omtrent informanten, personen waarover informanten informatie geven of contact mee hebben, ambtenaren van politie of buitengewoon opsporingsambtenaren. Dit artikel geldt voor zowel CIE-informanten als RID-informanten en het TCI en TOOI.¹²⁵ De gegevens moeten verwijderd worden als ze niet langer noodzakelijk zijn of tien jaar nadat de laatste noodzakelijke verwerking heeft plaatsgevonden.

3.2.1.5 Artikel 13 Wpg

Afsluitend vermeldt artikel 13 lid 1 het verwerkingsdoel ten behoeve van de ondersteuning van de politietaak. Het doel van dit artikel is onderzoek en analyse op grond van artikel 8, 9 en 10 Wpg te ondersteunen. Het artikel biedt een aanvullende rechtsgrondslag voor verdere verwerking van gegevens voor andere doelen dan waarvoor ze verwerkt zijn. Artikel 13 biedt de politie de mogelijkheid om gegevens verder te verwerken en vergelijken ter ondersteuning van de politietaak die oorspronkelijk verwerkt zijn op basis van artikel 8, 9 of 10.¹²⁶ Dit bijvoorbeeld om inzicht te krijgen in de landelijk beschikbare gegevens met betrekking tot bepaalde onderwerpen, zoals levensdelicten, zedendelicten etc. De uitkomst van deze verdere

¹²¹ Groenhart 2019.

¹²² Den Hengst, ten Brink & ter Mors 2017, p. 74.

¹²³ Artikel 10 lid 6 Wet politiegegevens.

¹²⁴ Den Hengst, ten Brink & ter Mors 2017, p. 76.

¹²⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 59.

¹²⁶ Den Hengst, ten Brink & ter Mors 2017, p. 77.

verwerking kan vervolgens ter beschikking gesteld worden van geautoriseerde personen zodat ze deze gegevens kunnen gebruiken voor het uitvoeren van de politietaken. Verwerking gebeurt voor zover het relevant is voor het vaststellen van eerdere verwerkingen ten aanzien van dezelfde persoon of zaak, het ophelderen van delicten waar nog geen verdachte is, identificatie van personen of zaken of voor het uitvoeren van taken ten dienste van de justitie. Dit artikel gaat vooral om gegevens die de identiteit en criminaliteitshistorie van een verdachte kunnen vaststellen. Het gaat bijvoorbeeld om vingerafdrukken, foto's en gegevens over vuurwapengevaarlijkheid. Deze gegevens kunnen landelijk raadpleegbaar gemaakt worden voor politie aan de hand van dit artikel.

3.2.2 Verbanden leggen tussen gegevens

Artikel 11 Wpg regelt het zoeken in gegevens die voor andere doeleinden zijn verwerkt. Dit is verdere verwerking van gegevens. Het doel van dit artikel is het mogelijk maken dat er rechtstreeks gezocht kan worden in politiegegevens die verwerkt zijn voor andere doeleinden. Dit kan door het geautomatiseerd vergelijken van gegevens of het in combinatie verwerken ervan. Hieronder zijn de verschillen tussen beide mogelijkheden schematisch weergegeven.

Geautomatiseerde vergelijking	In combinatie verwerken
Vaststellen of gegevens uit onderzoek ook voorkomen in een andere gegevensverzameling binnen de politie	Alle beschikbare politiegegevens mogen worden geraadpleegd, doorzocht en gecombineerd. Onbeperkte analyse met geavanceerde zoekmethoden.
Met binaire zoekleutel en trefwoorden zoeken naar bepaalde politiegegevens. Resultaat is hit of no hit.	Zonder binaire zoekleutel zoeken in politiegegevens naar verbanden. Resultaat is een verzameling gegevens met dezelfde kenmerken.
Moet een concrete aanleiding zijn voor vergelijking	Alleen in bijzondere gevallen en in opdracht van Officier van Justitie of burgemeester
Politiegegevens mogen ook vergeleken worden met externe gegevensbestanden	Alle politiegegevens mogen geraadpleegd worden. Geen externe gegevensbestanden.
Resultaten weergegeven volgens 2:11 en 2:12 Besluit politiegegevens	Profielen kunnen worden opgesteld van personen en patronen tussen gegevens herkend worden.
Alleen door geautoriseerde werknemers van politie	Alleen door aangewezen informatiemedewerkers: zeer beperkte groep van personen.

3.2.2.1 Geautomatiseerde vergelijking

Geautomatiseerde vergelijking houdt in het met een “binaire zoek sleutel van trefwoorden zoeken van bepaalde politiegegevens”.¹²⁷ Deze vergelijking levert een resultaat van wel of niet bekend in de gegevensdatabank op. Artikel 11 Wpg biedt de politie de mogelijkheid om verbanden te zoeken tussen gegevens. Het doel van dit artikel is om politie de kans te geven om patronen en verbanden te ontdekken tussen gegevens en deze gegevens vervolgens verder te verwerken.¹²⁸ De gegevens moeten dus eerst verwerkt zijn op grond van een van de verwerkingsdoeleinden als omschreven in paragraaf 3.2.1. en vervolgens kunnen ze verder geanalyseerd worden door ze te vergelijken met gegevens uit andere onderzoeken. Er mogen alleen gegevens die beschikbaar zijn in de huidige verwerking vergeleken worden met andere politiegegevens. Als blijkt dat er een verband bestaat moet de bevoegde functionaris instemming verlenen om deze gegevens weer verder te verwerken. Voor artikel 9 en 10 Wpg mogen ook andere gegevens vergeleken worden met politiegegevens, bijvoorbeeld gegevens van een bedrijf of een andere overheidsinstantie.¹²⁹ Dit is alleen het geval als de gegevens in een extern gegevensbestand staan opgenomen.

Geautomatiseerde vergelijking (schematische weergave artikel 11 Wpg)	
Voor zover noodzakelijk in onderzoek als in:	Vergelijken met <u>politiegegevens</u> verwerkt op grond:
Artikel 9 lid 1 Wpg	Artikel 8 of 9 Wpg
Artikel 10 lid 1 Wpg	Artikel 8, 9 of 10 Wpg
Voor zover noodzakelijk in onderzoek als in:	Vergelijken van politiegegevens <u>met andere dan politiegegevens</u>
Artikel 9 lid 1 of 10 lid 1 Wpg	Politiegegevens op grond van artikel 8, 9 of 10 Wpg verwerkt

3.2.2.2 In combinatie vergelijken

Politiegegevens kunnen ook in combinatie verwerkt worden. Dit is zonder binaire zoek sleutel zoeken naar verbanden in de beschikbare gegevens. Vaak gebeurt dit door middel van geavanceerde zoekmethodes. Alle politiegegevens beschikbaar mogen gecombineerd worden. Indien gecombineerd vergeleken mag worden mogen onbeperkt grote hoeveelheden politiegegevens geanalyseerd worden die in een ander verband verzameld zijn. Er mogen geen

¹²⁷ Aanwijzing Wet politiegegevens en de rol van de officier van justitie, paragraaf 9.1.

¹²⁸ Den Hengst, ten Brink & ter Mors 2017, p. 75.

¹²⁹ Artikel 11 lid 5 Wet politiegegevens.

externe gegevensbestanden gebruikt worden voor het in combinatie vergelijken. Het resultaat van de analyse is een verzameling gegevens met dezelfde kenmerken. Deze analyse mag alleen gedaan worden door een kleine groep van aangewezen informatiemedewerkers en alleen in bijzondere gevallen. Bijzondere gevallen zijn bijvoorbeeld terroristische acties of misdrijven waarbij gedacht wordt dat er relaties zijn tussen verschillende delicten. De Officier van Justitie of de burgemeester moet opdracht geven voor in combinatie vergelijken.¹³⁰ Dit artikel kan dus gebruikt worden voor verwerking van grote datasets, maar alleen in bijzondere en specifieke gevallen. Dit is een vorm van datamining. Dit kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor het in kaart brengen van netwerken van personen die betrokken zijn bij misdrijven. Door het analyseren van profielen van daders, slachtoffers en feiten kunnen deze relaties duidelijk worden.

In combinatie vergelijken	
Voor zover noodzakelijk voor onderzoek als in: Artikel 9 lid 1 of artikel 10 lid 1 Wpg	Politiegegevens die worden verwerkt op grond van: Artikel 8, 9 of 10 Wpg
Mogen in combinatie met elkaar vergeleken worden alleen in bijzondere gevallen: artikel 11, 12 en 14 Politiewet 2012	

3.3 De achterliggende gedachte

Het doel van het beginsel van doelbinding is ervoor te zorgen dat gegevens niet zomaar voor elk doel gebruikt worden, dat er een wettelijke grond voor de verwerking bestaat en dat verzamelde gegevens niet zomaar voor andere doelen gebruikt worden. De verzamelde gegevens mogen dus niet ongelimiteerd verwerkt worden, wat ook blijkt uit de artikelen over doelbinding in de Wpg. De structuur van het beginsel van doelbinding gaat ervan uit dat van tevoren bekend is waarom gegevens verwerkt worden en dat dit duidelijk opgeschreven kan worden. Volgens Mac Gillavry werd er in de oude Wpg van voor de Richtlijn een enge benadering gehanteerd van het beginsel van doelbinding.¹³¹ Er werd volgens Mac Gillavry streng omgegaan met het beginsel. Deze strenge benadering bleek volgens hem uit het feit dat verwerking alleen was toegestaan in een bepaald geval of voor een informatiepositie. Uitwisselen van gegevens was alleen mogelijk aan de hand van bij algemene maatregel van bestuur bepaalde zoekgegevens. Vrije verwerking zonder het beginsel van doelbinding was alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Verwerking was alleen vrij voor de uitvoering van

¹³⁰ Aanwijzing Wet politiegegevens en de rol van de officier van justitie, paragraaf 8.

¹³¹ Mac Gillavry 2005, p. 409-412.

de dagelijkse politietaak en voor ondersteunende taken.¹³² Mac Gillavry stelt in zijn artikel dat het beter is deze enge benadering van het beginsel van doelbinding te laten varen omdat de ontwikkelingen in de ICT zijn gericht op het analyseren van grote hoeveelheden gegevens om daar patronen in te ontdekken en niet het gericht analyseren van gegevens voor één specifiek onderzoek.¹³³ In de huidige Wet politiegegevens is een minder enge benadering van het beginsel opgenomen. In de wet wordt het beginsel wel als eis gesteld, maar kan er ook van af worden geweken. Dit blijkt uit de mogelijkheden van doelafwijkend verwerken uit artikelen 9, 10 en 11 Wpg.

3.4 Conclusie

Volgens het beginsel van doelbinding mogen gegevens alleen ‘ten behoeve van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden worden verzameld’ en moet de verwerking van deze gegevens verenigbaar zijn met deze doeleinden. Volgens de Wpg houdt het beginsel in dat de verzameling en verwerking van persoonsgegevens uitsluitend mag worden uitgevoerd voor een van de verwerkingsdoeleinden zoals vermeld staan in artikel 3 lid 3 Wpg. De achterliggende gedachte van het beginsel is dat gegevens niet zomaar voor elk doel gebruikt mogen worden. De verzamelde gegevens mogen dus niet ongelimiteerd verwerkt worden en het moet van tevoren duidelijk zijn met welk doel een verwerking wordt uitgevoerd. In de huidige Wpg is de benadering van het beginsel minder streng dan in de oude Wpg omdat er meer uitzonderingen zijn op de toepassing van het beginsel. In het volgende hoofdstuk zullen hoofdstuk 2 en 3 gecombineerd worden om de analyse te maken waarmee de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord zal worden.

¹³² Mac Gillavry 2005, p. 409.

¹³³ Mac Gillavry 2005, p. 409-411.

Hoofdstuk 4 Analyse

In dit hoofdstuk zal de analyse gemaakt worden waarmee de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord zal worden. Eerst zal er gekeken worden of door de methoden van predictive policing politiegegevens verwerkt worden of kunnen worden. De verschillende methoden van predictive policing zullen hierna gecombineerd worden met de verwerkingsdoeleinden om er zo achter te komen onder welke grond indien mogelijk de verwerking door deze methoden mogelijk is. Er zal vervolgens een analyse gemaakt worden van de toepassing van het beginsel van doelbinding op de verschillende methoden van predictive policing.

4.1 De methoden en politiegegevens

De categorieën van methoden die we onderzoeken zijn zoals gedefinieerd in hoofdstuk twee de categorie methoden die focussen op het voorspellen van de plaats van een delict, de categorie waarbij de voorspelling van plaats gecombineerd wordt met de tijd waarop een delict gepleegd zou gaan worden en de categorie waarbij gefocust wordt op het voorspellen van de personen betrokken bij criminaliteit.

4.1.1 Plaats

In de categorie plaats zijn gegevens nodig over criminaliteit die in het verleden heeft plaatsgevonden per gebied. Tevens kunnen geografische, socio-economische en demografische gegevens gebruikt worden, om bijvoorbeeld gegevens over mogelijke vluchtroutes en inkomenshoogten mee te nemen in de voorspelling. Ook zouden openbare bronnen en private bronnen gebruikt kunnen worden, maar deze zullen niet veel extra bruikbare gegevens opleveren in deze categorie. De criminaliteitsgegevens kunnen persoonsgegevens bevatten, omdat deze gaan over gevallen van criminaliteit die in het verleden hebben plaatsgevonden en waarin gegevens over personen betrokken bij criminaliteit staan. Er zouden dus in deze categorie persoonsgegevens verwerkt worden. Wel zijn deze gegevens in deze categorie meestal geanonimiseerd voor de verwerking omdat er alleen weergegeven hoeft te worden waar criminaliteit heeft plaatsgevonden. Dan zouden het geen persoonsgegevens meer betreffen. De geografische, socio-economische en demografische gegevens kunnen informatie bevatten die herleidbaar zijn tot personen die in deze gebieden wonen. Dit is alleen niet waarschijnlijk dit veelal geanonimiseerde statistische gegevens betreft. Voor de geografische, socio-economische en demografische gegevens is het niet waarschijnlijk dat persoonsgegevens, en dus politiegegevens, verwerkt worden. Gevoelige gegevens zullen in deze categorie niet verwerkt

worden. Ondanks dat in deze categorie waarschijnlijk geen persoonsgegevens, en dus ook geen politiegegevens, verwerkt zullen worden wordt deze categorie wel betrokken in de verdere analyse. De techniek van predictive policing is namelijk nog in ontwikkeling waardoor het goed denkbaar is dat in de toekomst meer gegevens verwerkt zullen worden waarin ook persoonsgegevens verwerkt zullen worden in deze categorie van predictive policing.

4.1.2 Plaats en tijd

In geval van een voorspelling van plaats en tijd gecombineerd zijn er meer gegevens nodig om tot een voorspelling te komen dan bij een voorspelling van plaats alleen. De basisgegevens over historische criminaliteitscijfers kunnen gecombineerd worden net als bij de categorie plaats met gegevens over geografie, socio-economie en demografie, maar ook met andere private en openbare gegevensbronnen. De gegevens die in deze categorie bijvoorbeeld gebruikt worden zijn adressen van bekende verdachten en aangifte gegevens maar ook gegevens uit openbare bronnen waarin persoonsgegevens kunnen staan. In deze verschillende gegevensbronnen over criminaliteitshistorie zijn persoonsgegevens opgenomen. Dit zijn niet alleen directe persoonsgegevens zoals naam of geboortedatum, maar ook gegevens die indirect kunnen leiden tot een persoon. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van gegevens over postcodes, telefoonnummers of IP-adressen. Om een gegeven als persoonsgegeven te kunnen kwalificeren is het leidend of zonder onevenredige inspanning en met (grote mate van) zekerheid een persoon kan worden geïdentificeerd. Indien gegevens alleen indirect of in combinatie een persoonsgegeven zijn worden deze onder het regime van de Wpg als persoonsgegevens gekwalificeerd.¹³⁴ Er kan in deze categorie dan ook sprake zijn van het verwerken van politiegegevens. Gevoelige gegevens kunnen in deze categorie verwerkt worden, omdat de gebruikte gegevens indirect zouden kunnen leiden tot een identificatie van het ras van een persoon. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het combineren van verklaringen over het uiterlijk van een verdachte en de woonplaats (een plaats waar bijvoorbeeld veel mensen van een bepaald ras wonen) of een ander kenmerk gerelateerd aan ras.

4.1.3 Persoon

De laatste categorie focust specifiek op personen. Om specifieke personen te kunnen beoordelen zijn er gegevens nodig over deze personen. De SSL gebruikt bijvoorbeeld de gegevens over hoe vaak iemand betrokken is geweest bij een schietincident, de leeftijd van een

¹³⁴ Politieacademie, 2008, p. 10-11.

persoon en bendelidmaatschap. Aan de hand van deze gegevens kunnen personen geïdentificeerd worden omdat dit gegevens zijn die specifiek en kenmerkend zijn voor een persoon. Tevens worden in deze categorie specifieke personen aangemerkt als hoog risico. Dit is alleen mogelijk als gegevens omtrent deze specifieke personen worden meegenomen in de beoordeling. In deze categorie worden dus persoonsgegevens en daardoor politiegegevens verwerkt. Er kunnen gevoelige gegevens verwerkt worden in deze categorie zoals gegevens over ras, seksuele voorkeur of godsdienst. Deze gevoelige gegevens kunnen direct dan wel indirect herleid worden uit de gegevens die beschikbaar zijn over een persoon.

4.2 De methoden en de verwerkingsdoeleinden

Het uitvoeren van de dagelijkse politietaak is het eerste verwerkingsdoel uit de Wpg. Op grond van artikel 8 Wpg mogen geen grote hoeveelheden gegevens uit openbare of externe bronnen vergeleken worden met de gegevens verkregen op grond van artikel 8 lid 1 Wpg.¹³⁵ Dit wordt gezien als buitenproportioneel en in strijd met artikel 3 Wpg. Artikel 8 lid 1 Wpg kan dus niet gebruikt worden voor grootschalige verwerking van gegevens in combinatie met externe bronnen van gegevens, maar alleen voor kleinschalige verwerking.¹³⁶ Deze grondslag is niet bedoeld voor grootschalige verwerking van politiegegevens. Deze grond kan voldoende zijn voor de categorie plaats, omdat hiervoor relatief weinig gegevens verwerkt hoeven te worden en de verwerking vormgegeven kan worden als meerdere kleinschalige onderzoeken per regio. De grootschalige onderzoeken zoals in de categorieën van predictive policing plaats en tijd gecombineerd en persoon zullen niet onder dit verwerkingsdoel kunnen vallen. Het tweede verwerkingsdoel uit de Wpg is het gericht verwerken ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval uit artikel 9 Wpg. Onder deze grond mag verwerking plaatsvinden voor bepaalde en naar tijd beperkte gevallen. Dit is onderzoek naar een gebeurtenis of een serie gebeurtenissen. Het onderzoek mag niet plaatsvinden met een permanent karakter. Voor de categorieën van predictive policing is deze grond geen geschikte mogelijkheid omdat er een beperking is gesteld in deze grond over de lengte van het onderzoek en de gegevens die gebruikt mogen worden. De analyse is in tijd beperkt onder artikel 9 Wpg, terwijl bij predictive policing een langdurige analyse wordt uitgevoerd wat noodzakelijk is om criminaliteit te kunnen voorspellen. Tevens mag onderzoek alleen plaatsvinden naar een gebeurtenis of een serie gebeurtenissen. Dit houdt in dat het moet gaan om incidentele onderzoeken en dat geen gegevens over een groot aantal gebeurtenissen

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 38

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 38.

verwerkt mogen worden. Deze incidentele onderzoeken gaan bijvoorbeeld over een klein aantal delicten die hebben plaatsgevonden. Een predictive policing project dat beperkt is in tijd en waar maar een klein aantal gebeurtenissen gebruikt mag worden om de voorspelling te maken zou een mogelijkheid zijn voor een incidentele big data analyse. Maar door de beperkte hoeveelheid gegevens die verwerkt kunnen worden zal het waarschijnlijk niet mogelijk zijn criminaliteit te voorspellen, en is er geen sprake van predictive policing. Hier zijn meer gegevens voor nodig. Artikel 10 lid 1 Wpg biedt de derde verwerkingsmogelijkheid. Gericht verwerken is mogelijk met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde delicten, bijvoorbeeld het beramen of plegen van misdrijven.¹³⁷ De verwerking vindt hier alleen plaats omtrent verdachten van misdrijven, personen waarvan er een redelijk vermoeden bestaat dat ze betrokken zijn bij het beramen of plegen van een misdrijf en personen die in een bepaalde relatie staan tot deze personen.¹³⁸ Hier vallen gegevens van personen die geen verdachte zijn en tevens niet in relatie staan tot de verdachte en slachtoffers niet onder. Het doel is om beter inzicht in betrokkenheid van personen bij beramen of plegen misdrijven te krijgen.¹³⁹ De gegevens mogen onder deze grond zo lang als noodzakelijk verwerkt worden. De categorieën plaats en plaats en tijd gecombineerd kunnen niet onder deze grond vallen omdat ze niet focussen op de betrokkenheid van specifieke personen bij criminaliteit. De categorie die focust op personen zou mogelijk wel onder deze grond kunnen vallen. Er kan in methoden van predictive policing die focussen op het identificeren van personen namelijk gericht verwerkt worden met het oog op het krijgen van inzichten over de betrokkenheid van personen bij het beramen en plegen van misdrijven. Omdat de gegevens zo lang als noodzakelijk verwerkt mogen worden is er geen limitatie voor de langdurige verwerking van deze gegevens. Een beperking hier is wel dat de verwerking alleen uitgevoerd mag worden over betrokkenheid van een personen bij een specifieke delicten die genoemd zijn in artikel 10 en dat de personen verdachten van misdrijven, personen waarvan er een redelijk vermoeden bestaat dat ze betrokken zijn bij het beramen of plegen van een misdrijf of een persoon die in een bepaalde relatie staat tot een verdachte moeten zijn. De analyse is mogelijk in de vorm van een big data systeem. Predictive policing kan voor een verwerking onder artikel 10 ingezet worden om te voorspellen of de personen betrokken zullen zijn bij het beramen of plegen van delicten in de toekomst. Het doel van dit artikel is alleen niet het voorspellen van criminaliteit, maar het opbouwen van een informatiepositie. Het vierde verwerkingsdoel is

¹³⁷ Artikel 10 lid 1 Wet politiegegevens.

¹³⁸ Artikel 10 lid 2, 3 en 4 Wet politiegegevens.

¹³⁹ Zie artikel 10 lid 1 a, b en c Wet politiegegevens voor welke misdrijven dit geldt.

artikel 12 Wpg. Verwerking met het oog op de controle op en het beheer van een informant valt onder dit artikel en de beoordeling en verantwoording van het gebruik van informantgegevens. Deze gegevens kunnen zo lang als noodzakelijk verwerkt worden. Omdat dit artikel specifiek bedoeld is voor informanten zal het geen grond verwerkingsdoel zijn voor een van de categorieën van predictive policing. Artikel 13 lid 1 Wpg geeft verwerking ten behoeve van de ondersteuning van de politietaak als verwerkingsdoel. Dit artikel biedt de politie de mogelijkheid om gegevens die oorspronkelijk verwerkt zijn op basis van artikel 8, 9 of 10 verder te verwerken en vergelijken. De verwerking die volgens dit artikel mogelijk is valt uiteen in een taak ten behoeve van het verkrijgen van landelijk inzicht in een specialistisch criminaliteitsonderwerp¹⁴⁰ en de geautomatiseerde vergelijking met het oog op de melding van verschillende verwerkingen over dezelfde persoon.¹⁴¹ Dit artikel is niet bedoeld voor het systematisch verwerken van gegevens met als doel een zelfstandig politieonderzoek uit te voeren. Dit artikel gaat vooral het bruikbaar maken van de beschikbare politiegegevens om de politie te ondersteunen in onderzoeken. De methoden van predictive policing kunnen gebruikt worden om de politie te ondersteunen, en leveren inzicht in criminaliteit op. De methoden in de categorieën plaats en plaats en tijd gecombineerd zouden gebruikt kunnen worden om landelijk inzicht te krijgen in een specialistisch criminaliteitsonderwerp, maar het systeem van predictive policing is erop gericht om criminaliteit te voorspellen, en niet het doel om inzichten te krijgen en het uitzoeken of al eerder gegevens over iemand zijn verwerkt. Predictive policing heeft het doel criminaliteit te voorkomen. Dit komt niet overeen, maar er staat juridisch gezien in dit artikel geen harde grond waarom politie zich hier niet op kan baseren. Als het krijgen van inzichten in criminaliteit breed geïnterpreteerd wordt zou hier ook het voorspellen van criminaliteit onder geschaard kunnen worden. De categorie persoon zou hier niet onder kunnen vallen omdat het geen inzicht in specialistische criminaliteitsonderwerpen zou opleveren, maar over personen, en het geen informatie levert over of gegevens over een persoon al eerder in een onderzoek zijn verwerkt. Zoals uit bovenstaande blijkt kan er geen verwerkingsdoeleinde gevonden worden die toepasbaar is voor alle methoden van predictive policing. De verschillende categorieën van kunnen mogelijk onder artikel 8, 9, 10 of 13 geschaard worden, maar de artikelen sluiten niet aan bij de praktijk van predictive policing. De verwerkingsdoeleinden kunnen dus niet goed worden toegepast op predictive policing.

¹⁴⁰ Artikel 13 lid 2 Wet politiegegevens.

¹⁴¹ Artikel 13 lid 3 Wet politiegegevens.

4.3 De methoden en het beginsel van doelbinding

Politiegegevens mogen alleen verwerkt worden voor zover het noodzakelijk is en alleen voor de verwerkingsdoeleinden, tenzij een uitzondering hierop van toepassing is. Het eerste onderdeel van het beginsel van doelbinding is dat gegevens alleen verwerkt mogen worden voor welbepaalde uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden, en dat deze doelen moeten aansluiten bij het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Deze doeleinden zijn de verwerkingsdoeleinden uit de Wpg en deze zijn hierboven vergeleken met de methoden van predictive policing. Zoals hierboven is vastgesteld sluiten de verwerkingsdoeleinden uit de Wpg niet volledig en duidelijk aan bij predictive policing. De politiegegevens kunnen hierdoor niet op grond van deze verwerkingsdoelen verwerkt worden door de methoden van predictive policing. Dit levert dus een discrepantie op tussen de methoden van predictive policing en het beginsel van doelbinding. De Wpg maakt het soms mogelijk dat er doelafwijkend verwerkt wordt. Dit staat dan in de artikelen 9 en 10 over de verwerkingsdoeleinden vermeld en in artikel 11 Wpg. De artikelen 9 en 10 zijn geen goede gronden voor predictive policing zoals is weergegevens in paragraaf 4.2., en het doelafwijkend verwerken op grond van deze artikelen is hierdoor ook geen goede optie om de discrepantie tussen de methoden van predictive policing en het beginsel van doelbinding op te lossen. Deze artikelen ervan uit dat gegevens die verwerkt zijn op grond van de doelen uit artikel 9 en 10 verder verwerkt worden voor een ander doeleinde. Er mogen dan ook alleen gegevens die verwerkt zijn volgens deze artikelen verder verwerkt worden. Volgens artikel 11 Wpg kan er rechtstreeks gezocht worden in politiegegevens die verwerkt zijn voor andere doeleinden door geautomatiseerd vergelijken van gegevens of het in combinatie verwerken. Voor predictive policing is dit geen goede optie, omdat deze optie alleen bestaat om verbanden vast te stellen tussen de gegevens, wat gebeurt op grond van de artikelen 8, 9 en 10 Wpg. Doordat deze gronden niet duidelijk toepasbaar zijn op predictive policing kan de verwerkingsmogelijkheid uit artikel 11 Wpg ook niet toegepast worden. Tevens is het geautomatiseerd vergelijken of in combinatie verwerken van gegevens niet hetzelfde als of vergelijkbaar met predictive policing. Het resultaat van geautomatiseerd vergelijken is een hit of no hit uitkomst, wat niet bruikbaar is voor predictive policing. In combinatie verwerken heeft als resultaat een verzameling gegevens met dezelfde kenmerken. Deze resultaten zijn niet voldoende voor een predictive policing voorspelling. Er kan wel onbeperkt geanalyseerd worden met geavanceerde zoekmethoden, maar dit is alleen mogelijk in bijzondere gevallen en in opdracht van de Officier van Justitie of burgemeester. Het zou wel mogelijk zijn een predictive policing analyse in opdracht van de Officier van Justitie of

burgemeester te laten verlopen, en alleen in bijzondere gevallen toe te staan. Het resultaat van in combinatie vergelijken is geen voorspelling van criminaliteit, maar een weergave van gezamenlijke kenmerken uit de criminaliteitshistorie. Tevens mogen er geen externe bestanden worden gebruikt, wat de mogelijkheid van een predictive policing analyse onder in combinatie verwerken beperkt. Ook volgens de regeling van doelafwijkend verwerken is het hierdoor lastig om aan het beginsel van doelbinding te voldoen. Een andere discrepantie tussen het beginsel van doelbinding en de methoden van predictive policing bestaat in de achterliggende gedachte van het beginsel en de techniek van predictive policing. De gedachte achter het beginsel is ervoor te zorgen dat gegevens niet zomaar voor elk doel gebruikt kunnen worden, en dat er zorgvuldig gekeken wordt welke gegevens waarvoor geschikt zijn. Predictive policing is een vorm van big data analyse. Dit houdt in dat er aan de hand van grote hoeveelheden gegevens een analyse gedaan wordt. Dit levert vaak onverwachte resultaten op. De structuur van het beginsel van doelbinding gaat ervan uit dat van tevoren bekend is waarom gegevens verwerkt worden en dat dit duidelijk opgeschreven kan worden. Lodder heeft betoogd dat het lastig is een specifiek doel te formuleren bij big data-analyse, wat door te trekken is naar predictive policing.¹⁴² Het is volgens hem lastig van tevoren het doel voldoende concreet te formuleren als met een big data analysesysteem gestart wordt, aangezien bij big data analyses het vaak niet voldoende duidelijk is wat het doel is waarvoor de gegevens verwerkt gaan worden. In de praktijk is dit voor predictive policing wel te formuleren, namelijk het voorkomen van criminaliteit door het voorspellen van criminaliteit die in de toekomst zal plaatsvinden. Deze doelomschrijving sluit niet aan bij de omschreven doelen in de Wpg. Er kan hierdoor niet worden voldaan aan het beginsel van doelbinding uit de Wpg door de predictive policing methoden.

4.4 Conclusie

De conclusie van bovenstaande analyse volgt in de samenvatting weergegeven in hoofdstuk vijf.

¹⁴² Lodder, van der Meulen, Wisman, Meij & Zwinkels 2014, p 34.

Hoofdstuk 5 Conclusie

5.1 Samenvatting

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag of er een discrepantie bestaat tussen de verwerking van gegevens door middel van de verschillende methoden van predictive policing en het beginsel van doelbinding zoals vastgelegd in de Wpg. Om deze vraag te beantwoorden zijn drie deelvragen beantwoord. De eerste deelvraag luidde als volgt: wat zijn de verschillende mogelijke methoden van predictive policing? Vervolgens is de deelvraag welke gegevens er verwerkt worden in de verschillende methoden van predictive policing beantwoord. Aan de hand van de derde deelvraag is onderzocht wat het beginsel van doelbinding inhoudt zoals vastgelegd in de Richtlijn en de Wpg. Geconcludeerd kan worden dat er verschillende manieren mogelijk zijn om predictive policing vorm te geven. De verschillende typen methoden die onderscheiden kunnen worden zijn de focus op plaatsen waar de kans op criminaliteit hoger is dan in de omliggende gebieden, de samenvoeging van deze plaatsen met de tijdstippen waarop de kans groot is dat er een misdrijf gepleegd zou worden en de focus op het identificeren van personen die een grotere kans hebben op betrokken te raken bij criminaliteit. Deze manieren kunnen worden onderverdeeld in de categorieën plaats, plaats en tijd gecombineerd en personen. Er worden verschillende gegevensbronnen gebruikt voor de verschillende methoden van predictive policing. De belangrijkste bronnen die gebruikt worden zijn gegevens over criminaliteitshistorie en demografische, socio-economische en geografische gegevens. Het beginsel van doelbinding houdt volgens de Richtlijn in dat gegevens alleen ‘ten behoeve van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden mogen worden verzameld’ en dat de verwerking van deze gegevens verenigbaar moet zijn met deze doeleinden. Volgens de Wpg houdt het beginsel in dat de verzameling en verwerking van persoonsgegevens uitsluitend mag worden uitgevoerd voor een van de verwerkingsdoeleinden zoals vermeld staan in artikel 3 lid 3 Wpg en dat verdere verwerking alleen is toegestaan indien het doel van vergaring van gegevens in verhouding staat tot het doel van verwerking. De achterliggende gedachte van het beginsel is dat gegevens niet zomaar voor elk doel gebruikt mogen worden, en dat er een wettelijke grond voor de verwerking nodig is. In de categorie plaats zullen waarschijnlijk geen politiegegevens verwerkt worden. In de categorie plaats en tijd gecombineerd kan sprake zijn van het verwerken van politiegegevens. In de categorie persoon worden politiegegevens verwerkt. Daarnaast kunnen in de categorieën plaats en tijd gecombineerd en persoon gevoelige gegevens verwerkt worden. Er is geen

verwerkingsdoeleinde gevonden dat toepasbaar is voor elk van de gedefinieerde categorieën van methoden van predictive policing. De verschillende categorieën kunnen mogelijk onder artikel 8, 9, 10 of 13 geschaard worden, maar de artikelen sluiten niet volledig aan bij de praktijk van predictive policing. Aan het beginsel van doelbinding uit de Wpg kan niet goed worden voldaan doordat er problemen zijn met het toepassen van de verwerkingsdoeleinden op predictive policing, omdat doelafwijkend verwerken niet mogelijk is en doordat de achterliggende gedachten van predictive policing en het beginsel van doelbinding niet overeenkomen. Uit bovenstaande volgt dat het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek luidt dat er een discrepantie bestaat tussen de verwerking van gegevens door middel van de verschillende methoden van predictive policing en het beginsel van doelbinding zoals vastgelegd in de Wpg omdat de verwerkingsdoeleinden niet voldoende toepasbaar zijn op predictive policing, dit niet opgelost kan worden aan de hand van doelafwijkend verwerken en omdat de achterliggende gedachten van het beginsel van doelbinding niet overeenkomen met die van predictive policing.

5.2 Discussie

Er bestaat discussie over de toekomst van het beginsel van doelbinding door de technologische ontwikkelingen die het verwerken van grote hoeveelheden gegevens makkelijk en toegankelijk maken. De opvatting van verschillende auteurs is dat het beginsel door de technologische ontwikkelingen op het gebied van big data verouderd is en niet meer goed toepasbaar op deze technologische ontwikkelingen en nieuwe technieken. Er bestaat in de literatuur hierdoor de opvatting dat het beter is om het beginsel van doelbinding af te schaffen of sterk te verminderen.¹⁴³ Persoonsgegevens verzamelen was namelijk vroeger een bijproduct van het doel waarvoor gegevens verzameld waren. Het beginsel van doelbinding was toen een objectieve toets om te bepalen of de gegevens verwerkt mogen worden voor dat doel. Nu is het verzamelen van gegevens een doel op zich. Het doel en de verzameling van gegevens vallen dan samen. Het doel is om de gegevens te verzamelen. Volgens Moerel en Prins is het beginsel van doelbinding achterhaald in de huidige gegevensgestuurde samenleving. Moerel en Prins vinden dat het beginsel van doelbinding vervangen kan worden door het rechtvaardig belang van de verwerking te toetsen. In mijn optiek kan het beginsel van doelbinding in de huidige samenleving, en voor predictive policing, wel een belangrijke factor zijn in het beschermen van de rechten van burgers. Het beginsel van doelbinding zorgt ervoor dat men voordat gegevens

¹⁴³ Moerel & Prins 2015. Zie ook: Prins & Moerel 2015 & Brouwer 2011, p. 273-295.

verzameld en verwerkt worden nadenkt over welke gegevens er noodzakelijk zijn en wat precies het doel is van een verwerking. De bescherming van de gegevens van burgers moet gewaarborgd blijven ook in de huidige gegevensgestuurde samenleving. Juist doordat er door verwerkers nu het liefst ongelimiteerd grote hoeveelheden gegevens verzameld wordt kan dit beginsel hier een beperkende factor zijn. Dit is belangrijk voor het verzamelen van gegevens door politie omdat de gevolgen van een data analyse door de politie groot kunnen zijn. Het beginsel zou wel in een aangepaste vorm beter toepasbaar zijn voor big data toepassingen.

5.3 Aanbeveling

Doordat predictive policing niet goed inpasbaar is in het huidige wettelijke kader van de Wpg is mijn aanbeveling om een specifieke wet op te stellen voor predictive policing om te voorkomen dat predictive policing ongereguleerd ingezet kan worden. Dit zou een risico opleveren dat er inbreuk wordt gemaakt op de fundamentele rechten van burgers. De huidige juridische kaders zijn gericht op het oplossen van reeds gepleegde criminaliteit, terwijl predictive policing is gericht op het voorkomen hiervan. Voor voorspellende technologieën bestaan geen juridische kaders. In een nieuwe wet gericht op predictive policing zouden de regels omtrent het verzamelen en verwerken van gegevens door politie aan de hand van predictive policing verduidelijkt kunnen worden om zo een duidelijke wettelijke basis te creëren voor de toepassing van predictive policing. Dit zou de transparantie van predictive policing ten goede komen, waardoor de acceptatie van deze technologie in de samenleving zou vergroten. Tevens is het belangrijk in deze wet regels omtrent het toezicht op predictive policing op te nemen zodat er een goed controlemechanisme bestaat voor deze nieuwe technologie. Hoe de controle op predictive policing nu is vormgegeven is niet evident. Toen de Wpg is opgesteld is er geen rekening gehouden met predictive policing, omdat dit toen nog niet zo wijdverspreid gebruikt werd als nu. Het is door de snelle ontwikkeling van de technologie belangrijk om de wet up-to-date te houden en te anticiperen op komende ontwikkelingen. Dit is lastig en vereist nader onderzoek. Tevens is het belangrijk dat de wet in lijn is met Europeesrechtelijke regels, wat nader onderzocht zou moeten worden. In Denemarken is er een wetswijziging doorgevoerd voor predictive policing.¹⁴⁴ Het doel van deze wetswijziging was het creëren van een wettelijke basis voor het verwerken van persoonsgegevens door middel van predictive policing. De wet maakt het mogelijk om gegevensdatabases te combineren ongeacht of het beginsel van doelbinding hier doorgaans een limitatie voor zou zijn. Het is nuttig om rechtsvergelijkend

¹⁴⁴ Deense wet te raadplegen via: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/60330>. Zie ook: EDRi 2017.

onderzoek tussen Denemarken en Nederland uit te voeren om de verschillen en overeenkomsten tussen beide landen in kaart te brengen en ideeën op te doen voor het creëren van een Nederlandse wet specifiek voor predictive policing. Concluderend illustreert dit onderzoek dat het noodzakelijk is dat er een wettelijke regeling komt specifiek voor predictive policing.

Literatuurlijst

Film

Minority Report 2002

Minority Report 2002, door Steven Spielberg, gebaseerd op The Minority Report van Philip K. Dick.

Boeken

Brouwer 2011

E. Brouwer, 'Legality and Data Protection Law: The Forgotten Purpose of Purpose Limitation', in *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2011, p. 273-295.

Collingridge 1982

D. Collingridge, *The social control of technology*, New York: St. Martin's Press 1982.

Den Hengst, ten Brink & ter Mors 2017

M. den Hengst, T. ten Brink & J. ter Mors, *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, Deventer: Vakmedianet Politieacademie 2017.

Groenhart 2019

N.W. Groenhart, *Tekst en Commentaar Openbare orde en veiligheid. Uitleg bij: Wet politiegegevens*, Wolters Kluwer 2017, geraadpleegd via Kluwer Navigator bijgewerkt tot 2019.

Lodder, van der Meulen, Wisman, Meij & Zwinkels 2014

A.R. Lodder, N. S. van der Meulen, T.H.A. Wisman, L. Meij, C.M.M. Zwinkels, *Big Data, Big Consequences? Een verkenning naar privacy en big data gebruik binnen de opsporing, vervolging en rechtspraak*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2014.

Mali, Bronkhorst-Giesen & de Hengst 2017

B. Mali, C. Bronkhorst-Giesen & M. den Hengst, *Predictive policing: lessen voor de toekomst: Een evaluatie van de landelijke pilot*, Apeldoorn: Politieacademie 2017.

Perry, Mc Innis, Price, Smith & Hollywood 2013

W.L. Perry, B. Mc Innis, C.C. Price, S.C. Smith & J.S. Hollywood, *Predictive Policing, the role of crime forecasting in law enforcement operations*, Santa Monica: Rand Corporation, safety and Justice Program 2013, p. 8.

Politieacademie 2008

Politieacademie, *Handreiking Verstrekkingen PIWPG*, De Bilt: Politieacademie 2008.

Rienks 2015

R. Rienks, *Predictive Policing; Kansen voor een veiligere toekomst*, Apeldoorn: Lectoraat Intelligence Politieacademie 2015, p. 21

Sietsma 2006

R. Sietsma, *Gegevensverwerking in het kader van de opsporing. Toepassing van datamining ten behoeve van de opsporingstaak: afweging tussen het opsporingsbelang en het recht op privacy*, Den Haag: Sdu 2006.

Smit, de Vries, van der Kleij & van Vliet 2016

S. Smit, A. de Vries, R. van der Kleij & H. van Vliet, *Van predictive naar prescriptive policing. Verder dan vakjes voorspellen*, Den Haag: TNO 2016.

WWR 2016

WRR, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.

Artikelen**Bachner 2013**

J. Bachner, 'Predictive Policing: Preventing Crime with Data and Analytics', Report by *IBM Center for The Business of Government* 2013, p. 17-24.

Benbouzid 2018

B. Benbouzid, "Values and Consequences in Predictive Machine Evaluation. A Sociology of Predictive Policing", *Science & Technology Studies*, Vol. 31, 2018, p. 3-5.

Berg 2014

N. Berg, 'Predicting Crime, LAPD-style', *The Guardian* 2014.

Brinkhoff 2016

S. Brinkhoff, 'Big Data datamining door de politie. IJkpunten voor een toekomstige opsporingsmethode', *NJB* 2016 afl. 20, p. 1400 e.v.

Das & Schuilenburg 2018

A. Das & M.B. Schuilenburg, 'Predictive policing: waarom bestrijding van criminaliteit op basis van algoritmen vraagt om aanpassing van het strafprocesrecht', *Strafblad* 2018(4), p. 33.

De Vries & Smit 2016

A. de Vries & S. Smit, 'Predictive policing: politiewerk aan de hand van voorspellingen', *Justitiële Verkenningen* 42(3) 2016, p. 11.

Drenth & van Steden 2017

A. Drenth & R. van Steden, 'Ervaringen van straatagenten met het Criminaliteits Anticipatie Systeem', *Het Tijdschrift voor de Politie*, 79(3) 2017, p. 6.

Ferguson 2017

A. G. Ferguson, 'Policing Predictive Policing', *Washington University Law Review*, 94(5) 2017.

Forgó, Hänold & Schütze 2017

N. Forgó, S. Hänold & B. Schütze, 'The Principle of Purpose Limitation and Big Data', *New Technology, Big Data and the Law Springer* 2017, p. 17-42.

Friend 2018

Z. Friend, 'Predictive Policing: Using Technology to Reduce Crime', *FBI Law Enforcement Bulletin* Federal Bureau of Investigation 2018.

Gorner 2013

J. Gorner, 'Chicago police use 'heat list' as strategy to prevent violence', *Chicago Tribune* 2013.

Gritter 2018

E. Gritter, 'De rechtmatigheid van datamining door de politie', *TBS&H* 2018 nr. 2, p. 115.

Jasserand 2018

C. Jasserand, 'Subsequent use of GDPR data for a law enforcement purpose: the forgotten principle of purpose limitation', *European Data Protection Law Review* 4 (2) 2018, p. 151-167.

Kunichoff & Sier 2017

Y. Kunichoff & P. Sier, 'The contradictions of Chicago Police's Secretive List', *Chicago Magazine* 2017.

Mac Gillavry 2005

E.C. Mac Gillavry, 'Heeft u even voor de nieuwe Wet Politiegegevens?', *Systeem in Ontwikkeling*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 409-412.

Moerel & Prins 2015

L. Moerel & C. Prins, 'Further Processing of Data Based on the Legitimate Interest Ground: The End of Purpose Limitation?', Tilburg: *Tilburg University* 2015.

Olsthoorn 2017

P. Olsthoorn, 'Wachten op boeven. Politie begint dikke data kat en muis met Criminaliteits Anticipatie Systeem, wachten op boeven big data', *Magazine over maatschappij en internet* 2017.

Prins & Moerel 2015

C. Prins & L. Moerel, 'On the death of the purpose limitation principle', *International Association of Privacy Professionals* 2015.

Saunders, Hunt & Hollywood 2016

J. Saunders, P. Hunt, J.S. Hollywood, 'Predictions put into practice: a quasi-experimental evaluation of Chicago's predictive policing pilot', *Journal of Experimental Criminology* 2016 12(3), p. 354.

Schermer 2017

B.W. Schermer, 'Het gebruik van Big Data voor opsporingsdoeleinden: tussen Strafvordering en Wet politiegegevens', *TBS&H* 3(4) 2017, p. 207 e.v.

Schuilenburg 2016

M. Schuilenburg, 'Predictive Policing: De opkomst van de gedachtenpolitie?', *Ars Aequi* 2016 nr. 65, p. 931.

Schuilenburg 2018

M. Schuilenburg, 'De burger moet kunnen weten hoe de misdaadvoorspeller werkt', *NRC Handelsblad* 18 juni 2018.

Stroud 2014

M. Stroud, 'The minority report: Chicago's new police computer predicts crimes, but is it racist?', *The Verge*, 2014.

Tellez 2017

R. Tellez, 'CPD: 81 Arrests made in overnight raids', *CBS Chicago* 2017.

Townsley 2003

M. K. Townsley, 'Infectious Burglaries: A Test of the Near Repeat Hypothesis', *British Journal of Criminology* 43(3) 2003, p. 617-619.

Van der Leij & Malsch 2015

B. van der Leij & M. Malsch, 'De bescherming van de privacy van het slachtoffer van strafbare feiten. Een synthese van theorie en praktijk', *WODC* 2015.

Willems & Doeleman 2014

D. Willems & R. Doeleman 2014. 'Predictive policing: Wens of werkelijkheid?', *Het Tijdschrift voor de Politie* 76(4) 2014, p 30-42.

Internetbronnen

Asher & Artur 2017

J. Asher & R. Arthur, *Inside the Algorithm that tries to predict gun violence in Chicago*, The New York Times, 13 juni 2017, <https://www.nytimes.com/2017/06/13/upshot/what-an-algorithm-reveals-about-life-on-chicagos-high-risk-list.html>.

Chicago Data Portal 2017

Chicago Data Portal, *Strategic Subject List*, 7 december 2017, <https://data.cityofchicago.org/Public-Safety/Strategic-Subject-List/>.

EDRi 2017

EDRi, *New legal framework for predictive policing in Denmark*, 22 februari 2017, <https://edri.org/new-legal-framework-for-predictive-policing-in-denmark/>.

Politie 2017

Politie, *Criminaliteits Anticipatie Systeem verder uitgerold bij Nationale Politie*, 16 mei 2017, <https://www.politie.nl/nieuws/2017/mei/15/05-cas.html>.

Postadas 2017

B. Postadas, *How strategic is Chicago's "Strategic Subjects List?"*, Medium, 22 juni 2017, <https://medium.com/equal-future/how-strategic-is-chicagos-strategic-subjects-list-upturn-investigates-9e5b4b235a7c>.

PredPol How predictive policing works 2019

PredPol, *How predictive policing works*, 2019, <https://www.predpol.com/how-predictive-policing-works/>.

PredPol Overview 2019

PredPol, *Overview*, 2019, <https://www.predpol.com/about/>.

PredPol Technology 2019

PredPol, *Technology*, 2019, <https://www.predpol.com/technology/>.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2005/06, 30327, nr. 3.

Wetgeving

Aanwijzing wet politiegegevens

Besluit Politiegegevens

Politiewet 2012

Richtlijn 2016/680 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Wet Politiegegevens