

Bijlage

Mobiel banditisme in Roermond

De OPTR is tot stand gekomen als onderdeel van een bredere aanpak van mobiel banditisme, specifiek in Roermond.

De politie hanteert een definitie van mobiel banditisme zoals die in 2010 door de Raad van de Europese Unie is geformuleerd: 'Een mobiele (rondtrekkende) dadergroep is een vereniging van daders die zich stelselmatig verrijken door middel van vermogenscriminaliteit of fraude (met name winkel- en ladingdiefstal, inbraak in woningen en bedrijven, oplichting, skimming en zakkenrollerij), binnen een breed gebied waarin ze activiteiten uitvoeren en die internationaal actief zijn'¹. Rondtrekkende criminele groepen kunnen uit alle landen komen. Tot en met 2013 was in Nederland echter een stijging te zien van mobiel banditisme vanuit Oost-Europa, met name de landen Bulgarije, Roemenië en Groot-Brittannië.

De regionale eenheid Limburg heeft in maart 2015 het rapport 'Mobiele Bendes aan het Roer' opgesteld², met daarin een nadere analyse van de aard, omvang en aanpak van Mobiel Banditisme in Roermond.

Roermond heeft met ruim 58.000 inwoners een jaarlijkse toestroom van 10 tot 14 miljoen bezoekers, met name voor het internationaal bekende Outlet Centrum, maar ook voor de binnenstad. Dit heeft een aanzuigende werking voor criminaliteit. Uit cijfermatige analyse van de daders van winkeldiefstal en zakkenrollerij in Roermond blijkt dat deze in drie groepen kunnen worden ingedeeld. Iedere groep is verantwoordelijk voor ongeveer één derde van de gepleegde strafbare feiten. De eerste groep betreft mensen uit Roermond die tegen de armoedegrens aan zitten of verslavingsproblemen hebben. De tweede groep betreft vluchtelingen en asielzoekers. De derde groep gaat te werk op een wijze die past bij de definitie van mobiel banditisme. De proeftuin met sensing in Roermond richt zich op dit aandeel, naast de andere maatregelen die gemeente en politie samen met de ondernemers uitvoeren in het tegengaan van deze vorm van criminaliteit.

Slachtoffers van mobiel banditisme zijn vooral afkomstig uit Aziatische landen, in de daderpopulatie zijn Roemeense, Bulgaarse en Britse personen oververtegenwoordigd. Daders van mobiel banditisme reizen bij voorkeur met personenauto's, hoewel ook low-budget vluchten een rol spelen in het reisgedrag, zo wordt in het rapport 'Mobiele Bendes aan het Roer' benoemd. Ook blijkt uit eerder onderzoek dat mobiele bendes geregeld gebruik maken van gestolen voertuigen.

Opzet Operationele Proeftuin Roermond

Voorafgaand aan de start van de proeftuin is vooronderzoek gedaan in de vorm van cijfermatige analyse, literatuurverkenning en bevraging van respondenten. Dit

¹ Raad van de Europese Unie, 5 november 2010

² https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/wob/00-landelijk/programma-mobiel-banditisme---proeftuin-roermond/002---eindversie-mobiele-bendes-aan-het-roer_def.pdf

vooronderzoek heeft inzicht gegeven in de aantallen en achtergrondkenmerken van mobiel banditisme delicten en dader(groepen). Deze informatie vormt de basis voor de daderprofielen die de politie binnen de OPTR gebruikt.

Vervolgens is bezien welke kenmerken uit deze daderprofielen onderscheidenlijk met sensoren te meten zijn en is voor elke type sensor beoordeeld of de data die door de sensor wordt gegenereerd zowel juridisch als ethisch verantwoord en betrouwbaar genoeg is voor een eenduidige waarneming. Dit heeft geleid tot de keuze om alleen ANPR-camera's als sensor in te zetten en MMK-herkenning (merk-model-kleur) toe te passen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van bestaande databronnen zoals publieke datasets van de RDW en de data van snelheidslussen van het Nationaal Dataportaal Wegverkeer.

Vervolgens is eerst geanalyseerd onder welke condities het profiel een hit oplevert. Op basis daarvan is het opgestelde algoritme aangepast, zodat de hits voldoende relevant zouden zijn. De werkwijze omvat een zogenaamde leerlus. Het profiel omvat een aantal kenmerken van mobiel banditisme. Wanneer in de praktijk blijkt dat bepaalde kenmerken niet worden aangetroffen of wanneer bepaalde kenmerken wel worden aangetroffen, maar na opvolging blijkt dat voertuigen die worden stil gehouden niet bij de dadergroep passen, vindt er analyse en aanpassing van het profiel plaats. Een tweede waarborg is dat indien blijkt dat de hit onjuist was, het kenteken wordt opgenomen in een whitelist, zodat het voertuig niet voor een tweede maal wordt gecontroleerd.

De keuze of sensoren, profielregels en datasets die het project voorstelt mogen worden ingezet, wordt gemaakt door de stuurgroep van de OPTR, waarin de burgemeester, de Officier van Justitie en de betrokken politieafdelingen zijn vertegenwoordigd. Omdat het hier gaat om optreden in de zin van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, vindt de OPTR plaats onder gezag van de officier van justitie.

Als het systeem een hit oplevert, is dat altijd op basis van een combinatie van kenmerken voordat er sprake is van een zogenoemde 'hit'. Zodra de politie opvolging geeft aan een hit en het voertuig wordt aangetroffen, dan bepaalt een politieagent zelf of het voertuig zal worden stilgehouden. De agent in kwestie koppelt via zijn telefoon direct het resultaat van de opvolging terug. Dit zorgt ervoor dat alle resultaten worden vastgelegd.

De eerste helft van 2019 is gebruikt om het systeem op orde te krijgen en de profielregels cijfermatig te valideren. In de tweede helft van 2019 zijn de eerste hits aan politiemedewerkers uitgegeven. Om dat bleek dat er te veel tijd zal tussen hit en opvolging zodat het voertuig niet werd aangetroffen, is het uitgifteproces aangepast. Sinds dit voorjaar is vanwege de coronamaatregelen de capaciteit die nodig is voor verdere opvolging anders geprioriteerd. De uitvoering van de proeftuin ligt daardoor in 2020 feitelijk stil, waardoor er geen nieuw inzicht wordt opgebouwd op de effectiviteit van de OPTR.

Het rapport van Amnesty International

De kritiek van Amnesty International richt zich in hoofdzaak op de volgende vier elementen die stuk voor stuk worden behandeld:

1. Het sensing project onderwerpt iedereen die met een voertuig door Roermond rijdt aan massasurveillance, in strijd met het recht op privacy.
2. Het sensing project schendt verschillende gegevensbeschermingsnormen
3. Het sensing project leidt tot discriminatie; de politie richt zich op de doelgroep en selecteert voertuigen op grond van bepaalde Oost Europese kentekens, met als gevolg geautomatiseerde discriminatie.
4. Er zijn onvoldoende waarborgen om burgers tegen etnisch profileren te beschermen.

1) Het sensing project onderwerpt iedereen die met een voertuig door Roermond rijdt aan massasurveillance, in strijd met het recht op privacy. In het rapport legt Amnesty uit wat volgens hen moet worden verstaan onder de het begrip ongerichte massa surveillance: surveillance die niet gericht is op een individu, of op een identificeerbare en te onderscheiden groep of specifieke locatie, en niet is gebaseerd op een redelijke verdenking. Dat is hier niet aan de orde. Er is geen sprake van dat alle voertuigbewegingen in Roermond worden vastgelegd. Op aangewezen wegen die naar het koopcentrum van Roermond leiden zijn camera's opgesteld waarmee ANPR en Merk-Model-Kleur-herkenning worden uitgevoerd. De werking hiervan is gelijk aan de ANPR-waarneming op snelwegen. In de reguliere politiesystemen worden alleen de resultaten van hits vastgelegd waarop een opvolging heeft plaatsgevonden. In de proeftuinomgeving wordt ter controle op het gebruikte profiel voor de duur van 1 maand alle sensordata vastgelegd, alleen toegankelijk voor een beperkt aantal geautoriseerde medewerkers. De bewaartermijnen die worden genoemd in de Wet politiegegevens (Wpg) zijn van toepassing op de sensordata.

Het doel van de operationele proeftuin is te komen tot een gerichte opvolging op hits, met een hogere betrouwbaarheid dat deze hits gerelateerd zijn aan de concrete doelgroep in-reizende mobiele bandieten, zodat minder andere reizigers onderworpen worden aan controles. Het aantal hits in het huidige profiel ten opzichte van het aantal reisbewegingen is 1 op de duizend.

De surveillance is gericht op het aanpakken van mobiel banditisme. Gegeven bovenstaande opzet is van ongerichte massa surveillance daarom geen sprake. Er zijn overigens diverse andere sensoren onderzocht maar deze zijn als niet geschikt beoordeeld en dus niet ingezet.

- 2) Het sensing project schendt verschillende gegevensbeschermingsnormen Amnesty duidt dat als:
- Mensen hebben het recht op dataprotectie: data moet legaal worden verwerkt.
 - De dataverwerking moet voldoen aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.
 - Er dient een Gegevensbeschermingseffectedoorlooptoets (GEB) te zijn uitgevoerd.
 - Als de dataverwerking nieuwe technologie en data met een hoog risico betreft dient de Autoriteit Persoonsgegevens te worden geconsulteerd.
 - Een aanbeveling is om ook een mensenrechten impact assessment uit te voeren.

- Tenslotte stelt Amnesty International dat de opzet van de proeftuin in essentie fout is:
 - Ten eerste omdat er weinig opvolging plaatsvindt en daarmee onvoldoende feedback is op de vraag of de hits correct zijn. Amnesty International veronderstelt dat hiermee voertuigen waarop wel een hit komt, maar geen opvolging, alsnog worden geregistreerd en een hoger risico lopen een volgende keer te worden gecontroleerd.
 - Ten tweede omdat bij beperkte kwantiteit van controles het effect met name subjectief wordt beoordeeld.

De Pw2012 en de Wpg vormen de wettelijke basis voor het verkrijgen en verwerken van de data binnen de OPTR. Het wettelijk kader voor de OPTR is uitgewerkt in de Nota rechtmatigheid OPTR en GPV³. Deze nota is publiek gedeeld en is goedgekeurd door de betrokken officier van justitie als gezag op de politie. De data wordt in twee strikt gescheiden verwerkingen vastgelegd, waarbij voor elke verwerking alleen de geautoriseerde medewerkers toegang hebben. Elke verwerking kent een eigen doelbinding, en een aangewezen verantwoordelijke functionaris. De hits waarop feitelijk opvolging heeft plaatsgevonden worden verwerkt in de BVH⁴. De Wpg is hierop van toepassing.

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

Niet alles wat technisch kan, moet je ook willen. Daarom is het belangrijk om, wanneer andere nieuwe technieken worden overwogen, zoals de inzet van een nieuwe sensor, ook een ethische afweging te maken. De politie hanteert hiervoor in deze proeftuin een aantal instrumenten. Bij de afweging of er nieuwe technologie of een nieuwe profielregel moet worden toegevoegd wordt gewerkt met de methode van begeleidingsethiek. De begeleidingsethiek is een methode om de ethische dialoog over technologie te voeren en weloverwogen keuzes te maken⁵. Er wordt getoetst wat de risico's zijn van inbreuk op de waarden van de rechtstaat en welk handelingsperspectief daarbij open staat. Ook wordt de OPTR getoetst aan het dit jaar vastgestelde kwaliteitskader Big Data. In de OPTR wordt er gewerkt met ANPR en MMK-herkenning, bekende technologieën, met bestaande werkvormen:

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

⁴ Basisvoorziening Handhaving

⁵ <https://www.politieacademie.nl/actueel/Paginas/Voer-de-ethische-dialoog-over-technologie.aspx>

hit-no hit op basis van referentielijsten en registratie van gegevens ten bate van een lopend onderzoek.

Amnesty International merkt terecht op dat er meer hits moeten worden opgevolgd om het profiel te valideren en om een objectieve beoordeling te geven om het succes van deze proeftuin vast te stellen. Een belangrijke factor in de beperkte opvolging was het proces waarlangs de hits aan politiemedewerkers wordt uitgegeven. Dit zorgde voor vertraging, waardoor de meeste opvolgacties leiden tot de melding 'niets aangetroffen'. Daarom is dit proces verbeterd. Dit betekent echter niet dat voertuigen waarop een hit is gemaakt allemaal worden geregistreerd. Alleen de voertuigen waarop een controle heeft plaatsgevonden worden geregistreerd. Indien uit de controle geen verdacht gedrag is gebleken wordt het voertuig op een white list geplaatst zodat er juist geen sprake is van hercontrole.

3) Het sensing project leidt tot discriminatie; de politie richt zich op een bepaalde doelgroep en selecteert voertuigen op grond van bepaalde Oost Europese kentekens, met als gevolg geautomatiseerde discriminatie. In de proeftuin worden op dit moment ANPR-camera's gebruikt. De achterliggende techniek herkent niet alleen de kentekenplaten, maar ook het merk, model en de kleur van het voertuig. In de profielregels wordt gewerkt met bestaande referentielijsten, zoals gestolen voertuigen en voertuigen waarnaar politieonderzoek loopt in het kader van mobiel banditisme. Daarnaast wordt in de vergelijking van merk en model met de publieke database van het RDW gecontroleerd of het merk en model dat is geregistreerd bij het kenteken overeenkomen met het waargenomen voertuig.

Uit cijfermatige analyse⁴ door de politie en het OM blijkt dat de groep die zich schuldig maakt aan mobiel banditisme in Roermond in hoofdzaak afkomstig is uit Groot-Brittannië, Roemenië en Bulgarije. Het kenteken (land van herkomst van het voertuig) is daarom één van de kenmerken in het profiel. De officier van Justitie heeft in dit geval de opname van het land van herkomst van het voertuig in de profielregel in combinatie met de andere selectiecriteria als passend en noodzakelijk beoordeeld voor de aanpak van deze criminaliteitsvorm. Overigens biedt de nationaliteit van het kenteken onvoldoende onderscheidend vermogen om zelfstandig tot een hit te leiden. Dit is ook de uitkomst van het Moelander arrest⁶ waarin de Hoge Raad in 2018 concludeert dat nationaliteit niet de enige reden mag zijn op basis waarvan een voertuig wordt gecontroleerd. Voor een betrokkene staat altijd de weg open om aan de rechter een oordeel te vragen, mocht deze de juridisch afweging van de officier van justitie niet volgen.

In het rapport van Amnesty International wordt verondersteld dat de politie in haar proeftuin Nederlandse en West Europese voertuigen uitsluit. Deze aanname is niet juist. Andere dadergroepen worden niet expliciet uitgesloten in de aanpak van mobiel banditisme. In de analyse die de politie-eenheid Limburg heeft uitgevoerd blijkt dat deze dadergroepen zich ook bedienen van gestolen voertuigen, waardoor

⁶ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2018:1872>

het geen zin heeft in het profiel uitsluitend naar voertuigen uit aangewezen landen te kijken.

Een bijzonder persoonsgegeven als etniciteit maakt geen onderdeel uit van het profiel.

4) Er zijn onvoldoende waarborgen om burgers tegen etnisch profileren te beschermen.

Dit punt van kritiek van Amnesty International is driedelig:

- Amnesty International bestrijdt dat het OM voldoende onafhankelijk en onpartijdig is om toestemming te geven voor en toezicht te houden op de data die voor toetsing van de profielen wordt verwerkt.
- Amnesty International stelt dat de criteria die leiden tot een controle of aanspreken door de politie voor de betrokkenen onvoldoende helder zijn.
- Amnesty International stelt dat artikel 3 Pw onvoldoende basis biedt om tot hits te komen, op grond waarvan de politie deze handelingen verricht.
- Ongeacht of Amnesty International vertrouwen heeft in de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het OM, is in ons rechtssysteem het OM voor de politie het bevoegd gezag.

Om het voor de betrokkenen helder te maken welke criteria hebben geleid tot een controle of aanspreken, wijst Amnesty International naar zogenaamde Stopformulieren. In de proeftuin krijgt de politiemedewerker bij een hit alle informatie op basis waarvan de hit tot stand is gekomen. Daarnaast is de software ingericht om een proces-verbaal van bevindingen te leveren, waarin alle elementen die tot de hit leidden zijn uitgewerkt. In de proeftuin is inderdaad niet opgenomen dat hiervan een apart formulier (vergelijkbaar met een Stopformulier) wordt uitgereikt ten tijde van een controle. De politie heeft aangegeven dat ze deze aanbeveling in de stuurgroep wil overwegen. De software is echter al zodanig ingericht dat de politiemedewerker op straat alle elementen die aanleiding waren om tot een hit te komen te zien krijgt op zijn telefoon, en hiermee de gecontroleerde bestuurder ook kan toelichten op basis waarvan de controle tot stand gekomen is.

Er is voldoende jurisprudentie om vast te stellen dat artikel 3 Politiewet 2012 voldoende basis biedt voor het handelen van de politie. Dat geldt ook voor de handelingen die de politie verricht in het kader van de OPTR.