

Sensing door de politie en publiek-private samenwerking: operationele noodzaak

Bart Engberts is beleidsadviseur bij het directoraat generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie en o.a. belast met sensing vraagstukken. **Frans Copini** is als adviseur verbonden aan het project ANPR binnen het programma Sensing van de Nederlandse Politie.

Met het gebruik van sensoren wordt de heterdaadaanpak van de politie effectiever en efficiënter. Er is ook de voorspellende waarde van sensing. In alle gevallen is samenwerking met andere partners in de veiligheidsketen alsook private partijen essentieel. Maar niet alles wat technisch nu of in de naaste toekomst met sensoren kan, moet de politie willen. En niet alles wat je als politie zou willen, mag volgens de wet of vanuit moreel oogpunt. Balanceren tussen operationele mogelijkheden en juridisch-ethische grenzen en dilemma's. Een analyse vanuit politieke en politiek-bestuurlijke invalshoek. In het volgende artikel volgt een reflectie vanuit wetenschappelijk blikveld.

Waarnemen met de zintuigen, inschatten wat er kan gaan gebeuren, andere informatie erbij betrekken en vervolgens optreden is van oudsher dagelijks politiewerk. De politieambtenaar anno 2016 doet dat nog steeds, maar nu met behulp technische hulpmiddelen. Hij doet aan 'sensing'. Dat wil zeggen, hij is aan het waarnemen en informatie aan het verzamelen met betrekking tot een object of persoon, met behulp van een sensor.

'Sensoren' zijn technische hulpmiddelen die in de kern een verlenging van de menselijke zintuigen zijn. Sensoren kunnen een geluid, een gebeurtenis, een beweging, een temperatuur of een gewicht herkennen. In de huidige wereld van de 'internet of sensors' zijn sensoren niet meer weg te denken.¹

De politie zet bijvoorbeeld laserguns in bij verkeerscontroles om de snelheid vast te stellen, voelplaten om het gewicht van de lading van vrachtwagens te bepalen, warmtesensoren in helikopters om in het donker personen in een bos te kunnen waarnemen, camera's voor kentekenplaat herkenning (ANPR), richtmicrofoons om gesprekken van criminelen af te luisteren. Sensoren zijn er in vele toepas-

singsvormen. Sensoren worden ook talrijker, kleiner, 'slimmer' en goedkoper.

Sensoren van andere partijen en politiewerk

De politie zet dus eigen sensoren in om informatie te verzamelen. Maar nog belangrijker is de informatie uit publieke en private sensoren die door andere partijen worden ingezet. Het aantal sensoren van private partijen overtreft *by far* het aantal sensoren dat de politie heeft. Uit het onderzoek van Sander Flight over het 'camera-landschap' in Nederland (2013) blijkt bijvoorbeeld dat van het toen in kaart gebrachte aantal publieke en private camera's in ons land er zo'n circa 500 camera's van de politie zijn. Dat is een miniem aantal op het totale bestand aan camera's. Ter vergelijking: het aantal camera's van private partijen besloeg in 2013 circa 1,5 miljoen (ca. 97%).

De politie maakt hier nog weinig gebruik van. Samenwerking met andere partners in het kader van sensorgebruik en delen van gezamenlijke sensorinformatie is echter hard nodig. Er zijn veel voor de politie relevante signalen op te halen bij burgers, ondernemers en andere overheidsinstellingen, waaronder toezichthouders en handhavers.

Soms delen private partijen hun sensorinformatie al met de politie. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij (dreigende) incidenten in het kader van de beveiliging van bedrijventerreinen en winkelgebieden. Soms zijn deze gegevens verrijkt met data en informatie over kentekens en bewegingspatronen.

De komende jaren moet de politie inzetten op vergroting van het vermogen om relevante sensordata en -informatie te ontvangen en te delen met organisaties buiten de politie. Daarnaast moet de politie, samen met publiek-private partners, tot structurele voorzieningen komen om dit mogelijk te maken. Het gaat dan met name om informatiedeling in de gevallen wanneer het er meteen op aan komt. Dat wil

» ***Nog belangrijker is de informatie uit publieke en private sensoren***



Stratumseind

De meerwaarde van sensoren, ook om gedragingen te kunnen voorspellen, blijkt uit het proefproject Stratumseind, een uitgaansstraat in de gemeente Eindhoven. Naast reguliere toezichtscamera's op grond van artikel 151c van de Gemeentewet hangen er, bij wijze van experiment, ook andere 'slimme' camera's. Deze kunnen bezoekers 'tellen'. Dit geeft in een vroeg stadium een indicatie wanneer het te druk wordt in de straat. Er kan op tijd extra politie of meer beveiliging worden ingezet.

Er zijn ook camera's die reageren op bewegingen of geluid. Deze geven een signaal af als er wordt gerend, geschreeuwd of geslagen. Een vechtpartij kan zo in de kiem worden gesmoord. Door sensoren die 'rustig en kalmerend' licht uitstralen, kan een opstootje worden voorkomen. Bij 'kil' licht (bijvoorbeeld TL-licht) op straat zullen horecabezoekers sneller weggaan. Deze vormen van 'nudging'² kunnen de noodzaak voor politioptreden verminderen.

In Stratumseind kan ook via gegevens van mobiele telefoons worden gekeken uit welke

woonplaats bezoekers komen. Eventueel rivaliserende groepen supporters kunnen zo snel worden gedetecteerd. Gekoppeld met data uit sensoren die de bieromzet registreren, de temperatuur bijhouden of het aantal auto's in garages tellen, kan een inschatting worden gemaakt of er een verhoogde kans is op onregeligheden. Er zijn immers aanwijzingen over de hoeveelheid publiek en (overmatig) drankgebruik. Dergelijk gebruik van sensoren, met als doel om 'meer aan de voorkant' te komen, is vergelijkbaar met 'predictive policing' wat immers hetzelfde beoogt.

zeggen *realtime* en met een concrete aanleiding. De heterdaadkracht kan er mee worden vergroot.

Wanneer delen

Samenwerking tussen politie en andere partners in sensorgebruik zal effect sorteren op die locaties waar deze partijen een gemeenschappelijk belang hebben bij de beveiliging. Een doorvoerroute of verkeersknooppunt bijvoorbeeld, maar ook een 'transit-locatie', waar mensen of goederen hun reis anders voortzetten, zoals een zee- of luchthaven. Ook in een verblijfsgebied – bijvoorbeeld een winkel-, uitgaans-, of evenementenlocatie – is gezamenlijk gebruik van sensoren en het delen van sensorinformatie kansrijk. Ten slotte kan inzet van sensoren nuttig zijn in geval van illegale activiteiten in dunbevolkte gebieden. Elke verdachte gedraging onttrekt zich daar letterlijk aan sociale controle. Sensoren kunnen daar vrij eenvoudig afwijkingen in gedragingen waarnemen.

Wanneer de verschillende partijen hun – dankzij sensoren verkregen – 'surveillance-data' met elkaar delen (uiter-

aard met inachtneming van hun taakomschrijving en binnen de kaders van de wet) kan veiligheid in het gebied worden verhoogd, kan beter worden gehandhaafd en kunnen de diverse partners tijdig(er) anticiperen op eventuele incidenten. Een ander voordeel is dat de partijen uit de gezamenlijke data patronen kunnen afleiden, die zij afzonderlijk niet kunnen zien. Zo kunnen zij zich beter en efficiënter voorbereiden op gebeurtenissen.

Samenwerking met sensing in de praktijk

Een (fictief) voorbeeld. Een groot winkelcentrum met tienduizenden bezoekers per dag in de grensstreek. Van de bezoekers aan het winkelgebied, ook uit het buitenland, heeft een klein percentage criminele bedoelingen. Zij werken vaak in georganiseerd verband.

Er zijn op deze locatie veel publieke en private partijen met sensoren actief. Allereerst de Koninklijke Marechaussee die ANPR-camera's inzet langs de grens. Voorts de houders van benzinestations die camera's inzetten ter wille van hun eigen beveiliging. De politie surveilleert er en zet



mobiele en vaste ANPR-camera's in vanwege het mobiel banditisme. Op de plaatselijke bedrijventerreinen hebben de ondernemers voor hun eigen terrein beveiligingscamera's. De eigenaar van het winkelcentrum heeft eigen camerabewaking en ANPR-camera's bij de toe- en uitgang van de parkeerfaciliteiten. De gemeente heeft op een aantal openbare plaatsen in het winkelgebied cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. En ten slotte heeft praktisch iedere winkelier camera's in de winkel en poortjes voor het afvangen van artikelen met antidiefstalbeveiliging.

Een veelheid aan sensoren (in dit geval camera's) wordt dus ingezet. En desondanks verdwijnt 2 % van de omzet van winkeldiefstal, en worden dagelijks tientallen mensen van hun spullen beroofd door zakkenrollers. Van enkele bezoekers zijn de voertuigen gestolen, soms met de ingekochte spullen er nog in.

Hoe komt het dat er, ondanks alle camera's, toch nog zo veel delicten plaatsvinden? Omdat al deze stakeholders door hun eigen rietje naar hun eigen stukje van de werkelijkheid kijken. Beter is het om de sensordata van alle stakeholders bij elkaar te laten komen op één gezamenlijk, intelligent platform. Daarmee wordt toezicht gehouden door onder meer de politie, zodat zij haar eigen intelligence kan combineren met de data en intelligence van het platform. Partijen maken onderlinge afspraken over de scenario's en de daarbij behorende informatiedeling en opvolgingsprotocollen.

Zou zo'n gezamenlijke werkwijze het geval zijn, dan zullen de dieven sneller gezien en gevolgd kunnen worden. Er is een grotere pakkans want het (sensor)net sluit zich. Dat zal bijdragen aan terugdringing of stopzetten van de criminele activiteiten in het gebied. Een voorbeeld uit de al bestaande praktijk is het programma Secure Lane waarbij verschillende partijen zorgden voor een alerte beveiliging tegen ladingdiefstallen op rust- en verzorgingsplaatsen langs de snelweg in Zuid-Nederland. De criminaliteit daalde van meer dan 70 ladingdiefstallen naar nagenoeg nul. Met particuliere video- en ANPR-camera's en een intelligent platform werd de politie geïnformeerd over verdachte patronen, ze kon direct op heterdaad ingrijpen en had voor de strafzaak al het bewijsmateriaal voorhanden.

Met een dergelijk risico verlieten de dieven snel dit werkgebied.

De politiek

De minister van Veiligheid en Justitie vindt het gebruik van sensoren door de politie en het hiertoe aangaan van coalities met andere publieke en private partijen essentieel. Volgens de minister moet de Nederlandse politie ruimte hebben om, binnen de huidige juridische kaders, nieuwe technologische mogelijkheden van waarneming met sensoren te benutten.³

Aan toepassing van nieuwe sensing-technologie gaat altijd politieke besluitvorming vooraf, met aandacht voor privacy en juridisch-ethische vragen. De balans tussen mogelijkheden en eventuele risico's moet steeds in het oog worden gehouden. Een wetenschappelijke beoordeling van experimenten met sensoren is daarom regel. In zijn beleidsvisie schetst de minister ook de uitgangspunten voor sensing.

Uitgangspunten sensing

Toepassing van (nieuwe) waarnemingstechnieken door de politie kan alleen na aangetoonde nut en noodzaak ter uitvoering van de politietaken en op basis van een wettelijke grondslag. Sensing ten behoeve van de opsporing kan worden gebaseerd op artikel 3 van de Politiewet 2012 en op artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering. Voorwaarde daarbij is wel dat het gebruik van sensoren in dat geval slechts een beperkte inbreuk op grondrechten van burgers maakt en niet zeer risicovol is voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing.⁴ Als sensing verder reikt en het karakter krijgt van stelselmatige observatie, gelden de vereisten volgens de artikelen 126g, 126o c.q. 126zd van het Wetboek van Strafvordering.

De politie kan ook – eveneens op grond van artikel 3 van de Politiewet – sensoren inzetten in gevallen waarin sprake is van een concrete verstoring van de openbare orde dan wel een concrete dreiging daarvan. Tot slot kan de politie sensoren inzetten ter uitvoering van haar hulpverlenende taak, bijvoorbeeld in het geval van calamiteiten. Ook dan kan artikel 3 van de Politiewet als basis voor de inzet dienen.

» De balans tussen mogelijkheden en risico's moet steeds in het oog worden gehouden

De inzet van sensoren vindt altijd plaats onder verantwoordelijkheid van het gezag. In bepaalde omschreven gevallen gebeurt dat met expliciete toestemming vooraf. Zo is voor sensing in het kader van stelselmatige observatie toestemming vereist van de officier van justitie, en geschiedt de inzet van camera's ten behoeve van de openbare-ordehandhaving op openbare plaatsen met toestemming van de burgemeester op grond van artikel 151c van de Gemeentewet.

Gebruik van sensoren is controleerbaar en gebeurt met inachtneming van de vereisten rondom de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In een concrete (straf)zaak kan achteraf de rechtmatigheid van de toepassing van sensoren worden getoetst. Daarnaast kan controle op het gebruik van sensoren voor het politiewerk worden uitgeoefend door de gemeenteraad of de Tweede Kamer.

De huidige privacyregelgeving is voldoende toegesneden op het gebruik van sensoren door de politie. Wanneer sensing persoonsgegevens genereert, is de Wet politiegegevens van toepassing. In voorkomende gevallen kan een zogenaamd Privacy Impact Assessment (PIA) worden uitgevoerd.⁵

Ruimte voor experiment

Nieuwe technieken en sensoren die de politie wenst toe te passen, moeten op een verantwoorde wijze worden beproefd voordat ze aan het instrumentarium van de politie worden toegevoegd en kunnen worden ingezet. Daartoe dienen er volgens de minister één of enkele proeftuinen worden opgericht. Daarbinnen kan de politie, gecontroleerd, transparant en herkenbaar voor het publiek en in nauwe samenwerking met kennisinstellingen en publiek-private partijen, experimenteren met nieuwe sensoren of doorontwikkelde bestaande sensoren.

Juridische en ethische beoordeling

Met het aanbrengen van een baken op een persoon (bijvoorbeeld op of aan de kleding of op het lichaam), of een sensor onder de huid kan informatie worden verkregen over bewegingen, of kunnen voorspellingen worden gedaan over riskant of voor de omgeving gevaarlijk gedrag. Toepassing van deze 'intieme sensortechnologie' is op dit moment nog

niet volop doorgedrongen in de politiepraktijk. Maar gesteld dat dit wel gaat gebeuren, in welke mate is dat, moreel gezien, aanvaardbaar? Sensorgebruik in deze zin stelt de politie en de politiek voor indringende vragen en dilemma's van ethische en juridisch-rechtsstatelijke aard.

Er zijn ook andere vragen rondom sensing. Waar gaan we een kritische grens over als sensoren aan elkaar worden gekoppeld? Hoe zorgen we ervoor dat een 'nodaal' sensornetwerk van de politie niet leidt tot een alom landelijk dekkend netwerk? Met alle publieke en private sensoren is dat een aandachtspunt. En hoe zorgen we met de nieuwe sensingtechniek ervoor dat het principe 'privacy by design' tot zijn recht komt? Camera's die zijn 'geblurd' of niet beschikken over een inzoommogelijkheid indien dat niet nodig is, zijn minder ingrijpend dan camera's die letterlijk alles kunnen zien. Kortom, wanneer moeten we wel en wanneer niet technische beperkingen inbouwen en activeren?

Sensing en PPS

Ook het aangaan van coalities met publieke en private partijen in het kader van sensing levert vragen van juridische en ethische aard op. Waar kan de burger zichzelf nog zijn als al die sensoren aan elkaar zouden worden verbonden, ook al past het binnen de wet? Waar moet de politie op letten als zij in het kader van sensing coalities aangaat? Onder welke condities is gemeenschappelijk gebruik van sensoren door politie en anderen mogelijk en welke data mogen dan worden gedeeld?

En wat te denken van al die verschillende camera's in het publieke en private domein waarbij zaaksbeveiliging, toezicht en bestrijding van criminaliteit en overlast soms door elkaar heen lopen? Al deze camera's zijn op die plekken geïnstalleerd vanuit een bepaald doel en op basis van een daartoe voorhanden zijnde specifieke wettelijke grondslag. Maar de exploitatie en het gebruik van de beelden en het steeds gemeenschappelijker worden van de camera's leiden er ook toe dat ze als het ware telkens 'van kleur verschieten'. Dat kan gevolgen hebben voor de operationele regierol van de politie bij gemeentelijk cameratoezicht⁶ en het wettelijke doelcriterium. Wat wordt daarop het passende antwoord?

Wetenschappelijke toetsingcommissie

De minister van VenJ heeft in zijn beleidsvisie op sensing daarom bepaald dat er bij proefnemingen met sensortechnologieën tijdig een wetenschappelijke beoordeling moet plaatsvinden. Zo'n beoordeling – in beginsel multidisciplinair vanuit bijvoorbeeld juridische, ICT-technische, organisatie- en bestuurskundige, alsmede ethische invalshoek – kan bijdragen aan het formuleren van een antwoord op de hiervoor genoemde (en andere!) vragen. Aldus draagt deze juridisch-ethische toets ook bij aan het debat over het uiteindelijk wel of niet willen of kunnen introduceren en toepassen van nieuwe sensortechnieken in het politiewerk. Het vergroot de transparantie en toetsbaarheid van sensing

» De politie moet snel aan de gang gaan met experimenten en PPS

en daarmee de legitimiteit van het politiewerk. En ook op operationeel en politiek bestuurlijk niveau kan dan tot meer gefundeerde besluitvorming worden gekomen.

Vanuit de Nederlandse Juristen Vereniging (NJV) is op haar jaarvergadering van 2016 inzake ‘Homo Digitalis’ een pleidooi gehouden voor toezicht op intelligente applicaties die ingezet worden bij bijvoorbeeld cameratoezicht, zoals kenteken-, gezicht-, spraak-, patroon-, emotieherkenning.⁷ Zien wij het goed, dan wordt door de NJV een vorm van onafhankelijk systeemtoezicht voorgesteld. Het gebruik van sensoren in de praktijk, de mogelijkheden die sensingtechnologie biedt voor het operationele politiewerk en de bijbehorende juridische en ethische vragen zijn volgens ons echter kwesties die niet louter betrekking hebben op (systeem)toezicht op de applicatie. Integendeel, het betreft vooral operationele praktijkvragen en dilemma’s voor de uitvoering en voor de politiek. De voorgestelde wetenschappelijke toetsingscommissie is hiervoor dan ook geschikt(er) platform.

Slot

Wil de politie in de strijd tegen criminelen en ordeverstoorders een vuist kunnen maken, dan moet zij innovatieve (sensor)mogelijkheden kunnen uitproberen en daarna aan het arsenaal kunnen toevoegen. Het is daarom een goede zaak dat de politiek de politie hiertoe ruimte geeft binnen de daarvoor gestelde kaders. De politie dient thans snel aan de slag te gaan met experimenten met sensing, in combinatie met duurzame vormen van publiek-private samenwerking op dit gebied. Dit is nodig, omdat een gezamenlijke aanpak met andere partners ontegenzeggelijk resultaten in de (heterdaad)aanpak oplevert.

Dit alles zou moeten worden beoordeeld door een wetenschappelijke toetsingscommissie, die adviseert rondom praktische, juridische en ethische vragen en sensingdilemma’s. Politiek-bestuurlijk en operationeel is er voor brede en gezamenlijke toepassing van sensing meer dan voldoende ‘sense of urgency’. <<

Literatuurlijst

Kamerstukken Tweede Kamer, 2015-2016, 29 628, nr. 594, “Waarmen met technische hulpmiddelen” (brief van de Minister van

Veiligheid en Justitie van 24 november 2015) met bijlagen (beleidsvisie minister en politievisie op sensing).

Custers, B.H.M., Oerlemans, J.J. and Vergouw, B. “Promising policing technologies: Experiences, obstacles and police needs regarding law enforcement technologies.” *Computer Law and Security Review* 31, 2015.

Onderzoek “Cameratoezicht in Nederland, een schets van het Nederlandse cameraland” (S. Flight, DSP-groep/WODC, Amsterdam, 2013)

Est, R. van, m.m.v. V. Remmassie, I. van Keulen en G. Dorren, “Intieme technologie: de slag om ons lichaam en gedrag”, Den Haag, Rathenau Instituut 2014.

Janssen A., Kool, L. & Timmer, J., “Dicht op de huid – Gezichts- en emotieherkenning in Nederland”, Den Haag, Rathenau Instituut 2015.

Marieke Streefkerk, Nieuwe kansen met kentekens, Blauw, 30 april 2016, p. 28-31.

Autoriteit persoonsgegevens, “Cameratoezicht”, beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens, 28 januari 2016.

Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging, 146^e jaargang, 2016, “Homo digitalis”, preadviezen van mevr. prof. mr. E.M.I. Moerel en mevr. prof. mr. J.E.J. Prins, mevr. prof. mr. M. Hildebrandt, dhr. prof. mr. T.F.E. Tjong Tjin Tai, dhr. prof. mr. G.-J. Zwenne en dhr. prof. mr. A.H.J. Schmidt, Wolters Kluwer, 2016.

Selmar Smit, Arnout de Vries, Rick van der Kleij en Hans van Vliet, TNO, “Van predictive naar prescriptive policing”, april 2016.

Website over Stratumseind te Eindhoven: <http://www.nrc.nl/handelsblad/2014/02/17/de-camera-telt-zelf-de-mensen-wel-1349164>

Website over Stratumseind te Eindhoven: <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/08/22/hoe-de-politie-misdaad-opspoor-nog-voordat-die-heeft-plaatsgevonden>

Website over Secure Lane: <http://www.hetccv.nl/dossiers/overvalcrimnaliteit/secure-lane>

Noten

- 1 Met het “internet of sensors” doelen we op de huidige leefwereld waarbij het dagelijks leven door sensoren wordt vergemakkelijkt en alom aanwezig zijn. Sensoren kunnen ook op afstand worden in- of uitgeschakeld met de smartphone en raken steeds meer aan elkaar verweven. Een bewegingssensor kan een camera’s inschakelen en ook onmiddellijk het beeld doorzetten naar een smartphone. Ze bieden informatie aan de gebruiker.
- 2 ‘Nudging’ is kortweg te definiëren als “het geven van een subtiel duwtje in de goede richting, zonder hierbij vrijheden in te perken of verplichtingen op te leggen” (Twan Akkers, www.ensie.nl)
- 3 “Waarnemen met technische hulpmiddelen”, brief en beleidsvisie inzake aan de Tweede Kamer van 24 november 2015 (Kamerstukken 29 628, nr. 594). De Tweede Kamer heeft de aanpak tijdens het AO Politie op 17 februari 2016 onderschreven.
- 4 Vgl. HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1569.
- 5 Een PIA is een instrument waarmee organisaties in een vroegtijdig stadium risico’s voor de privacy in kaart kunnen brengen die (kunnen) zijn verbonden aan het bouwen van informatiesystemen of aanleggen van databestanden.
- 6 Dit vloeit voort uit artikel 151c, derde en zevende lid, van de Gemeentewet.
- 7 Zie prof. dr. M. Hildebrandt in haar preadvies “Data-Gestuurde Intelligente in het strafrecht”, pag. 216.