

PREDICTIVE POLICING: DE OPKOMST VAN EEN GEDACHTENPOLITIE?

Marc Schuilenburg*

Predictive policing is het nieuwste opsporingsmiddel van de Nationale Politie. De belofte ervan is dat niet alleen kan worden voorspeld wie criminaliteit gaat plegen, maar ook waar en wanneer criminaliteit gaat plaatsvinden. Onproblematisch is *predictive policing* niet. Het gevaar dreigt dat de grens van strafbaarheid zal opschuiven richting een 'intentiestrafrecht'.

1 Introductie

Dit artikel gaat over de mogelijkheden van de politie om criminaliteit te voorspellen. De eerste stap hiervoor is dat de politie zicht krijgt op personen die van plan zijn een strafbaar feit te begaan. Een relatief nieuw middel dat hierbij wordt ingezet is *predictive policing*. *Predictive policing* is het voorspellen van crimineel en normoverschrijdend gedrag door middel van grootschalige monitoring en slimme data-analyses, met als belangrijkste doel criminaliteit te voorkomen.¹ Volgens de Nationale Politie is *predictive policing* de volgende stap in het politiewerk waarbij voorspellende analyses aan de basis gaan staan van het nemen van beslissingen over politiewerk.² Inmiddels werkt de Nationale Politie samen met het Nationaal Forensisch Instituut aan zo'n tien projecten van *predictive policing*. Zowel de politiek als de samenleving verwacht veel van dit nieuwe opsporingsmiddel. Zo schreef minister van Veiligheid en Justitie Ard van der Steur op 5 april 2016 aan de Tweede Kamer dat hij van veiligheidsdiensten verwacht dat 'zij zich *proactief, alert en assertief* [curs. MS] moeten gaan opstellen om terroristen te onderscheppen en terroristische daden te voorkomen'.³ Dit maakt de vraag relevant wat *predictive policing* precies is.

Predictive policing is het voorspellen van crimineel en normoverschrijdend gedrag door middel van grootschalige monitoring en slimme data-analyses, met als belangrijkste doel criminaliteit te voorkomen

Mijn betoog komt er kort samengevat op neer dat er nog veel negatieve effecten kleven aan *predictive policing*, waaronder stigmatisering van bepaalde bevolkingsgroepen en etnische profilering door de politie. Om dit duidelijk te maken, zal ik eerst uitleggen hoe *predictive policing* werkt. Vervolgens ga ik in op de maatschappelijke achtergrond waartegen dit nieuwe opsporingsmiddel is opgekomen. Daarna zet ik de voor- en nadelen van *predictive policing* uiteen en besteed ik aandacht aan de consequenties van dit opsporingsmiddel voor de rechtspositie van burgers.

2 Wat is het?

De term *predictive policing* kreeg wereldwijde bekendheid wanneer politiecommissaris William Bratton van de Los Angeles Police Department (LAPD) in 2008 op een publieke bijeenkomst in Los Angeles spreekt over het succes van de politie bij het aanpakken van criminaliteit. Door *predictive policing*, zo luidt de boodschap van Bratton, is de criminaliteit in de stad sterk gedaald. Vooral het aantal 'high impact crimes', waaronder overvallen en geweld tussen de *gangs* in de stad, is flink verminderd. Sleutel hiertoe is het softwarepakket 'PredPol' (*Predictive Policing*) waarmee de LAPD op basis van historische criminaliteitsgegevens voorspellingen doet waar en wanneer criminaliteit gaat plaatsvinden. Met de wens criminaliteit beter aan te kunnen pakken, besluiten ook andere Amerikaanse politiekorpsen PredPol te gaan gebruiken. Een jaar na de toespraak van Bratton stelt Kristina Rose, waarnemend directeur van de National Institute of Justice, dat politiecommissaris Bratton 'served as the catalyst for bringing predictive policing to the forefront'.⁴ Op dit moment werken rond de zestig Amerikaanse steden met een of andere vorm van *predictive policing*.

Wat maakt *predictive policing* zo aantrekkelijk voor de politie? Het idee achter *predictive policing* is dat op vier verschillende niveaus voorspellingen kunnen

* Mr.dr.s. M.B. Schuilenburg doceert aan de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 W.L. Perry et al., *Predictive Policing, the Role of Crime Forecasting In Law Enforcement Operations*, Santa Monica: RAND Corporation 2013.

2 R. Rienks, *Predictive policing, kansen voor een veiligere toekomst*, Apeldoorn: Politie-academie 2015.

3 Kamerstukken II 2015/16, 29754, 370.

4 Perry et al. 2013, p. 4.

worden gedaan over misdrijven.⁵ Het eerste niveau van voorspelling is de locatie ('waar') waar bepaalde misdrijven worden begaan. Het tweede niveau gaat om de identificatie van de persoon ('wie') die een strafbaar feit begaat. Vervolgens zou het tijdstip ('wanneer') kunnen worden voorspeld waarop een en ander plaatsvindt. Tot slot maakt *predictive policing* een combinatie mogelijk van de drie niveaus: 'waar', 'wie' en 'wanneer'. Dit alles is mogelijk omdat criminaliteit tot op zekere hoogte voorspelbaar is. Zo plegen criminelen vaak dezelfde vormen van criminaliteit. Ze doen dat bovendien vaak rond dezelfde locaties, dicht bij goede uitvalswegen en op dezelfde tijdstippen, waarbij ook nog vaak sprake is van een relatief duidelijk daderprofiel.⁶ Woninginbraken of winkelovervallen zijn hiervan goede voorbeelden. Slimme statistische methoden maken het daarbij mogelijk om sneller vaste of opvallende patronen te herkennen in type gedragingen die relatief vaak voorkomen, van snelheidsovertredingen tot creditcardfraude.

Het herkennen van vaste of opvallende patronen in menselijke gedragingen gebeurt door analyses van grootschalige dataverzamelingen, waaronder politiedata en openbare bronnen die via algoritmen worden ontsloten. Er zijn namelijk steeds meer data beschikbaar die ons iets over menselijk gedrag vertellen en ook steeds meer dingen uit onze omgeving die data produceren ('internet of things'). Volgens de laatste cijfers zijn 9 van de 10 Nederlanders actief op sociale media.⁷ WhatsApp is het grootste platform met 9,8 miljoen Nederlandse gebruikers. Facebook heeft 9,6 miljoen Nederlandse gebruikers, YouTube 7,2 miljoen en Twitter 2,6 miljoen. De berichten en gesprekken op deze sociale media kunnen bruikbare informatie opleveren over potentiële daders. Aan de hand van de uitkomsten van de analyses kan de politie vervolgens anticiperen op mogelijke incidenten. Bijvoorbeeld, een trend die wijst op een sterke toename van het aantal roofovervallen in een bepaald deel van Rotterdam, leidt er dan toe dat het politieapparaat hierin meer investeert qua personeel en uren.

Het herkennen van vaste of opvallende patronen in menselijke gedragingen gebeurt door analyses van grootschalige dataverzamelingen, waaronder politiedata en openbare bronnen die via algoritmen worden ontsloten

3 Vroege en late voorlopers: Cesare Lombroso en *Minority Report*

Het voorspellen van criminaliteit past in een trend die breder en ook al wat ouder is. Ik heb deze trend eerder 'securitisering' genoemd.⁸ Hierin worden steeds meer gebieden gedefinieerd vanuit het begrip 'veiligheid' en steeds meer preventieve instrumenten ingezet voor de vergroting ervan. Denk bijvoorbeeld aan preventief fouilleren, samenscholings-

verboden, bewakingscamera's en poortjessystemen waarmee mensen de toegang kan worden ontzegd tot locaties als metro's en treinstations. Hoe verschillend deze instrumenten en maatregelen ook zijn, ze komen overeen in het feit dat ze tot doel hebben de toekomst veilig en zeker te stellen. Lucia Zedner spreekt in dit verband van een 'pre-crime-werkwijze' en schetst daarmee de politiek-bestuurlijke neiging om een voorschot op de toekomst te nemen door iedere vorm van criminaliteit te willen voorkomen.⁹

De notie van 'pre-crime' doet denken aan klassieke vormen van voorspellend politiewerk. Het onderzoek in de 19e eeuw van Cesare Lombroso en zijn (sterk bekritiseerde) studie *Uomo delinquente* uit 1876 naar de verschillen en overeenkomsten van de anatomie van misdadigers, geestelijk gestoorden en normale mensen spreekt in dit verband tot de verbeelding. De Positieve of Antropologische School, waar naast Lombroso ook Enrico Ferri en Raffaele Garfalo deel van uitmaakten, meende dat voor een goed begrip van criminaliteit een nauwgezette studie nodig was van het lichaam en de geest van de crimineel. Zo werkte Lombroso een algemene typologie uit van de misdadiger op grond waarvan criminaliteit kon worden voorspeld en worden voorkomen. Hij maakte hiervoor onder meer gebruik van schedelmetingen. Daarbij liet hij zich inspireren door het statistische onderzoek van de Belgische wetenschapper Adolphe Quetelet en hij verdiepte zich in het werk van evolutiebiologen als Charles Darwin.¹⁰ De resultaten van Lombroso's onderzoek wezen er onder meer op dat criminelen zich onderscheiden van normale mensen door hun kleinere gestalte en door hun hogere pijngrens.¹¹

Predictive policing roept ook associaties op met de donkere sciencefictionwereld uit de film *Minority Report* (2002) van Steven Spielberg.¹² De film is gebaseerd op een verhaal van Philip K. Dick uit 1956 en speelt zich af in Washington D.C. in het jaar 2054. De in de film geschetste toekomst is een stad zonder criminaliteit. Dit wordt mogelijk gemaakt door drie aan elkaar verbonden paranormale 'pre-cogs' die in staat zijn toekomstige misdrijven te voorspellen. Hun voorspellingen worden concreet door twee glimmende houten balletjes waarop zowel de naam van het toekomstige slachtoffer als die van de dader zijn gegraveerd. 'PreCrime, it works!', luidt de slogan van de speciale politie-eenheid onder leiding van politie-commissaris John Anderton die de 'daders' arresteert voordat zij hun misdrijven hebben kunnen plegen. Om dit alles mogelijk te maken – vroegtijdig ingrijpen om zodoende criminaliteit te voorkomen – krijgt de politie een vergaande opsporingsbevoegdheid. Men zou ook kunnen zeggen dat hiermee een verschuiving optreedt van reactief en vergelding ('post-crime') naar preventief en risicobeheersing ('pre-crime'). 'In onze samenleving hebben we geen grote misdaden', zegt John Anderton, 'we hebben alleen een detentie-kamp vol met "would-be" criminelen'.

Hoewel *Minority Report* zich afspeelt in 2054, is een politie die personen opspoort voordat zij misdrijven plegen minder ver weg dan op het eerste gezicht lijkt

- 5 A. Asquer, 'Big Data and Innovation in the Delivery of Public Services: The Case of Predictive Policing in Kent', in: C. Dolicanin et al. (red.), *Handbook of Research on Democratic Strategies and Citizen-Centered E-Government Services*, Hershey: Information Science Reference 2014, p. 20.
- 6 In de criminologie wordt dit onderbouwd vanuit de *rational choice theory* en de *routine activity theory* die onder meer kijken naar situationele factoren die mogelijk crimineel gedrag kunnen verklaren.
- 7 www.marketingfacts.nl/social-media-in-nederland-2016-whatsapp-overstijgt-facebook (laatst geraadpleegd 30 september 2016)
- 8 M. Schuilenburg, *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*, Den Haag: Boom Lemma 2012. Zie ook: J. Simon, *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford: Oxford University Press 2007; L. Zedner, *On Security*, London/New York: Routledge 2009.
- 9 L. Zedner, 'Pre-Crime and Post-Criminology', *Theoretical Criminology* (2) 2007, afl. 11, p. 261-281.
- 10 C. Fijnaut, *Criminologie en strafrechtsbedeling. Een historische en transatlantische inleiding*, Antwerpen: Intersentia/Boom 2014.
- 11 Kritiek op de verwarrende, discutabele en onsystematische theoretische en methodische uitgangspunten en resultaten van Lombroso's studie komen in die tijd onder meer van Gabriel Tarde die in *La philosophie pénale* uit 1890 schreef dat het onmogelijk is om het wetenschappelijk eens te worden over de aan een misdadiger toe te schrijven eigenschappen. Ook wees Tarde erop dat in Lombroso's positivistische benadering de wisselende omstandigheden in iemands leven niet worden meegenomen.
- 12 Ook de Nationale Politie verwijst in beleidstukken als *Spelverdeler in de opsporing* uit 2004 naar *Minority Report* in een pleidooi voor meer aandacht voor de 'oneindige mogelijkheden van technologie' om criminaliteit te voorkomen. Zie ook: M. Schuilenburg, 'It's the Protocol, Stupid!', *Monu. Magazine on Urbanism* 2006, afl. 5, p. 53-58; S. Pleyzier, 'Local Governance of Safety and the Normalization of Behavior', *Crime Law and Social Change* (64) 2015, afl. 5, p. 305-317.



Illustratie: Manon Heinsman | © istockphoto.com/lightzaber, /bgblue

Hoewel *Minority Report* zich afspeelt in 2054, is een politie die personen opspoorde voordat zij misdrijven plegen minder ver weg dan op het eerste gezicht lijkt. Aantekening hierbij is wel dat de rol van helderzienden is overgenomen door voorspellings- en rekenkundige modellen van politiecomputers. Zo is de Nationale Politie al volop bezig met *predictive policing* in het dagelijkse politiewerk.¹³ Volgens de Nationale Politie kan ongeveer 40% van de woninginbraken en 60% van de straatroven via *predictive policing* worden voorspeld.¹⁴ In Amsterdam maakt de politie hiervoor gebruik van het Criminaliteit Anticipatie Systeem (CAS). In dit informatiesysteem is de stad opgedeeld in vakjes van 125 bij 125 meter. Van deze gebieden wordt informatie verzameld over de geschiedenis van de criminaliteit, de afstand tot bekende verdachten, het soort en aantal bedrijven, en de demografische en socio-economische gegevens van de buurt. Op peilmomenten wordt geregistreerd welke gegevens er op dat moment bekend zijn en wat er in de daaropvolgende twee weken aan incidenten heeft plaatsgevonden.¹⁵ Het voordeel hiervan is dat de politie sneller kan reageren op nieuwe incidenten en een deel van haar capaciteit kan toebedelen aan de uitkomsten van de analyses. Tegelijk worden trends zichtbaar met betrekking tot de ontwikkeling en bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit in Amsterdam.

Hoewel voorspellend politiewerk tot de verbeelding spreekt van politici en beleidsmakers, zijn er verschillende kanttekeningen te maken bij de werking van deze digitale glazen bol

4 Krassen op de digitale glazen bol

Hoewel voorspellend politiewerk tot de verbeelding spreekt van politici en beleidsmakers, zijn er verschillende kanttekeningen te maken bij de werking van deze digitale glazen bol. Wat kan er nu wel en wat niet mee? Allereerst is het doen van juiste voorspellingen sterk afhankelijk van de kwaliteit van de data waarover de politie beschikt. In principe kunnen data alles omvatten, als het maar digitaal is. In de praktijk zullen niet alle data even goed bruikbaar zijn. Veel politiedata bijvoorbeeld zijn gebrekkig verwerkt en opgeslagen, haastig opgeschreven en vaak verouderd. Daarnaast zal op openbare bronnen veel ruis in data zitten, denk aan alle insinuaties, roddels en verdachtmakingen die op sociale media als Facebook en Twitter worden geuit. Eigenlijk geldt voor

13 Vergelijkbare risico-instrumenten als *predictive policing* die op dit moment worden toegepast zijn het project ProKid, waarmee kinderen tot twaalf jaar worden opgespoord die het criminele pad lijken op te gaan, en het 'informatie gestuurde luchtsteunsysteem' waarmee wordt bepaald naar welke risicoplekken politiehelikopters vliegen om inbrekers op te sporen.

14 D. Willems & R. Doeleman, 'Predictive Policing – wens of werkelijkheid?', *Tijdschrift voor de Politie* (76) 2014, afl. 4/5, p. 39-42.

15 A. de Vries & S. Smit, 'Predictive policing: politiewerk aan de hand van voorspellingen', *Justitiële verkenningen* (42) 2016, afl. 3, p. 9-22.

predictive policing, net als voor alle informatiesystemen: 'Garbage in, garbage out'. Wat zoveel betekent dat wanneer je vuile data in je analyses stopt, je er ook vuile data uithaalt.¹⁶

Daarnaast werkt *predictive policing* voornamelijk op basis van historische gegevens, zoals het aantal geregistreerde woninginbraken of roofovervallen in Rotterdam. Het analyseert dus de criminaliteit uit het verleden. Niet die van de toekomst. Dit betekent dat het systeem niet zozeer voorspelt als wel de kans extrapoleert waar bijvoorbeeld iets kan gebeuren. Het gevaar hiervan is dat er een zelfversterkend effect optreedt in het politiewerk. Dit is het bezwaar van *self-fulfilling prophecies*.¹⁷ Surveilleert de politie vaker in achterstandswijken in Rotterdam-Zuid, dan zullen over deze wijken meer politiegegevens worden verzameld, waardoor die wijken waarschijnlijk weer uit de algoritmes van *predictive policing* rollen als risicogebieden. Dit zelfversterkend effect zal nog sterker worden omdat niet alle criminaliteit in de statistieken van de politie voorkomt. Zo wordt niet van alle criminaliteit aangifte gedaan bij de politie of ontdekt door de politie, het zogenoemde *dark number*. Precieze cijfers zijn lastig te geven, maar volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt meer dan 70% van alle ondervonden delicten niet bij de politie gemeld.¹⁸ Dit betekent dat de politie zich vooral concentreert op criminaliteit die al bekend is.

Juiste voorspellingen over criminaliteit zijn lastig te maken omdat de algoritmen waarmee wordt gewerkt, nooit neutraal zijn

Ook zijn juiste voorspellingen over criminaliteit lastig te maken omdat de algoritmen waarmee wordt gewerkt, nooit neutraal zijn.¹⁹ In de algoritmen zitten vooronderstellingen ingesloten omdat de variabelen op basis waarvan deze algoritmen zijn opgesteld, altijd keuzes zijn van ontwikkelaars, analisten en beleidsmakers. Technisch uitgedrukt houdt dit in dat er altijd een *bias* zit in de software die wordt gebruikt om criminaliteit te voorspellen. Het meest duidelijk kwam deze *bias* naar voren in het onderzoek van het journalistenplatform ProPublica naar risicoprofielen van de Amerikaanse justitie.²⁰ Volgens dit onderzoek rollen burgers met een donkere huidskleur ten onrechte twee keer zo vaak als toekomstige criminelen uit de risicosystemen dan blanke personen. Burgers met een donkere huidskleur hebben bovendien 77% meer kans om te worden gelabeld als iemand met een 'hogere risico' op het plegen van een toekomstig geweldsmisdrijf dan blanke verdachten. Ook hebben ze 45% meer kans dan blanke verdachten om te worden gelabeld als iemand die überhaupt strafbare feiten begaan. Op vergelijkbare wijze zou men kunnen zeggen dat blanke Nederlandse mannen die werken op de Amsterdamse Zuidas bijna nooit in de digitale glazen bol van de politie zullen worden gezien. Dit betekent niet dat op de Zuidas geen strafbare feiten wordt begaan door blanke Nederlandse mannen. Het betekent wel dat de politie minder aandacht heeft voor financiële vormen van criminaliteit, zeker in vergelijking met zaken als diefstal, moord en verkrachting.

Tot slot is het belangrijk om met betrekking tot kwesties als privacy nauwkeurig te kijken naar wat de toepassing van *predictive policing* betekent voor de rechtspositie van individuele burgers. Zo is de kans op een schending van privacy groot omdat met *predictive policing* zoveel mogelijk informatie wordt verwerkt en datasets aan elkaar worden gekoppeld om correlaties en patronen in criminaliteit van burgers te ontdekken. Hierdoor wordt al snel gehandeld in strijd met het juridische beginsel van doelbinding, waaronder wordt verstaan dat informatie alleen mag worden gebruikt en verwerkt ten behoeve van een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel.²¹ Ook staat *predictive policing* op gespannen voet met het beginsel van noodzakelijkheid, wat inhoudt dat de gegevensverzameling tot het hoogstnoodzakelijke moet worden beperkt ('proportionaliteit'; zie art. 8 EVRM). Goed beschouwd draait *predictive policing* in haar ideaalvorm namelijk om het ongericht en zoveel mogelijk verzamelen van data ('bigger is better'), inclusief data die oorspronkelijk voor andere doeleinden zijn bedoeld als opsporing van criminele feiten. Tot op zekere hoogte ligt de schending van privacy dus al in *predictive policing* opgesloten.

Tot op zekere hoogte ligt de schending van privacy in *predictive policing* opgesloten

5 Surveillance-continuüm

Het voorspellen van criminaliteit is één kant van de medaille. De andere kant is de manier waarop de politie vervolgens actie onderneemt, dat wil zeggen: de methoden die op basis van *predictive policing* worden toegepast om te interveniëren op bepaalde locaties of om verdachte personen sneller en vroegtijdig op te pakken. De correlaties en patronen (*descriptive*) die het mogelijk maken om gedrag en handelen van personen te voorspellen (*predictive*) sturen namelijk de politie in haar opsporingsactiviteiten (*prescriptive*). In dat opzicht is er sprake van, wat ik noem, een 'surveillance-continuüm' waarin *predictive policing* onderdeel is van een reeks van andere opsporingsactiviteiten die tot doel hebben de toekomst actief bij te sturen. Dit houdt in dat *predictive policing* geen op zichzelf staand fenomeen is, maar gekoppeld is en beïnvloed wordt door andere politiemethoden. De twee belangrijkste methoden die in dit verband moeten worden genoemd zijn *hotspot policing* en etnisch profileren.

Hotspot policing is het gericht en langdurig aanpakken van bepaalde plekken in een buurt, een huizenblok of park bijvoorbeeld of een plein met cafés, waar veel criminaliteit voorkomt.²² Het beleid hierachter is dat het veilig maken van deze 'hot spots' net zolang moet duren totdat er geen sprake meer is van een probleemplek. Volgens de Amerikaanse criminoloog Franklin Zimring is deze vorm van optreden zeer succesvol geweest in de aanpak van criminaliteit in New York.²³ Belangrijke kracht hierachter is de invoering van de misdaadbank 'CompStat' ('Computer Statistics') in het werkproces van de New Yorkse politie (NYPD). CompStat is een statistiekprogramma dat in *real time* misdaadinlichtingen levert door op

¹⁶ Perry et al. 2013, p. 13.

¹⁷ Zie ook: B.H.M. Custers, 'Big data in wetenschappelijk onderzoek', *Justitiële verkenningen* (42) 2016, afl. 1, p. 8-21.

¹⁸ CBS, *Veiligheidsmonitor*, Den Haag/Heerlen: CBS 2014 (laatst geraadpleegd op 30 september 2016).

¹⁹ Zie ook: WRR, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016, p. 82.

²⁰ Zie: www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing (laatst geraadpleegd 30 september 2016).

²¹ Art. 7 en 9 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

²² S. Onrust & L. Voorham, *Vier politiestrategieën tegen veel voorkomende criminaliteit*, Den Haag: WODC 2013.

²³ F. Zimring, *The City That Became Safe*, Oxford: Oxford University Press 2012.

intelligente wijze gebruik te maken van alle informatie die relevant kan zijn bij het bestrijden van criminaliteit. Voordeel van dit systeem is dat de NYPD sneller en nauwkeurigere informatie dan voorheen krijgt over de criminaliteit in de verschillende wijken van New York. Zo zijn met CompStat *hot spots* ontdekt die daarvoor niet bekend waren bij de politie. Zimring wijst erop dat de aanpak van *hot spots* in de praktijk vooral gebeurt op plekken en in arme delen van de stad waar minderheden wonen. Daarbij gaat de aanpak van 'hot spots' gepaard met ingrijpende en agressieve politiemethoden, waaronder het *stop-and-frisk*-programma (tegenhouden & fouilleren) van de New Yorkse politie waarbij mensen willekeurig mogen worden aangehouden en gefouilleerd op verdenking van criminele activiteiten. Deze methode is zeer omstrede, omdat met name etnische minderheden er het lijdend voorwerp van zijn. Uit de praktijk blijkt namelijk dat bepaalde bevolkingsgroepen veel vaker staande worden gehouden door de politie.²⁴ Bij 85% van de bijna 4,5 miljoen staandehoudingen in New York tussen 2004 en 2012 ging het om zwarte mannen en latino's. In slechts 6% hiervan leidde dit tot een arrestatie en in nog eens 6% leidde dit tot een dagvaarding.²⁵ Inmiddels is *stop-and-frisk* door de federale rechter als ongrondwettelijk beoordeeld. Rechter Shira Scheindlin oordeelde in de zaak *Floyd v. City of New York* dat met *stop-and-frisk* grondwetsartikelen worden geschonden die onredelijke aanhoudingen verbieden en gelijke behandeling garanderen.²⁶

Politiemethoden als *predictive policing* kunnen uiteindelijk leiden tot het verschijnen van etnische profilering die vooral minderheden treft

Bovenstaande maakt duidelijk dat politiemethoden als *predictive policing* uiteindelijk kunnen leiden tot het verschijnen van etnische profilering die vooral minderheden treft. Bij etnisch profileren worden mensen op basis van etnische afkomst vaker gecontroleerd door de politie, ook als ze niets strafbaars doen. Dit betekent dat burgers op grond van hun etnische achtergrond of huidskleur disproportioneel vaak staande worden gehouden door de politie, zonder dat hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Volgens Amnesty International vindt etnisch profileren, en daarmee discriminatie door de politie, ook in Nederland structureel plaats. De praktijk ontstijgt het niveau van op zichzelf staande incidenten, schreef de mensenrechtenorganisatie enkele jaren geleden in haar rapport over proactief politioptreden.²⁷ Ook cultureel antropoloog Sinan Çankaya concludeert via etnografisch onderzoek in Amsterdam-Amstelland dat de politie op basis van uiterlijke kenmerken op structurele wijze selectief optreedt tegen personen met een migrantenachtergrond.²⁸ Naast een niet-blanke huidskleur spelen ook zaken als leeftijd, geslacht en een bepaalde stijl van kleden hierbij een rol. Het veelgebruikte politiewoord 'doelgroep', zo schrijft Çankaya in zijn onderzoek, wordt vooral gebruikt om te refereren aan jongeren van Marokkaanse komaf. Net als Çankaya concludeert Paul Mutseers in zijn

onderzoek naar etnisch profileren dat de politie een specifiek doelgroepbeleid hanteert.²⁹ Hij wijst erop dat dit onder meer bij verkeerscontroles leidt tot discriminatie van etnische minderheden.

Vooraf de juichverhalen over *predictive policing* zijn bekend. Volledig onterecht is dat niet

6 Digitaal vangnet

Vooraf de juichverhalen over *predictive policing* zijn bekend. Volledig onterecht is dat niet. *Predictive policing* lijkt haar vruchten af te werpen bij het voorspellen van de plek waar relatief eenvoudige delicten gebeuren, zoals woninginbraken en straatroven. Maar dat is iets anders dan het voorspellen wie strafbare feiten zal begaan en wanneer dat gebeurt. Dat is een stuk moeilijker. Vooral bij gecompliceerde delicten als terrorisme speelt het probleem dat de risicoprofielen die hierbij worden gebruikt veel te breed zijn om precieze voorspellingen te doen over de tijdstippen en de personen die voornemens zijn om een aanslag te plegen. Niet alleen veroudert de informatie op basis waarvan de analyses draaien snel, ook is het aantal verdachte personen dat uit de analyses rolt veel te groot om in de gaten te kunnen houden. Bovendien vergeten de voorstanders van *predictive policing* dat ook de gemiddelde terrorist heel goed weet dat iedereen permanent in de gaten wordt gehouden. Versluierd taalgebruik en versleutelde boodschappen op het internet nemen daarom steeds meer toe.³⁰

Met de verschuiving van een 'post-crime'- naar een 'pre-crime'- werkwijze verandert ook het doel en het bereik van de opsporing van strafbare feiten ingrijpend

Maar er kleven nog andere haken en ogen aan *predictive policing*. Met de hiervoor beschreven verschuiving van een 'post-crime'- naar een 'pre-crime'- werkwijze verandert ook het doel en het bereik van de opsporing van strafbare feiten ingrijpend. *Predictive policing* bevindt zich immers op het grensgebied tussen gedachte en gedraging: het moet gaan om geopenbaarde gedachten (bijvoorbeeld via sociale media) en die geopenbaarde gedachten spelen een steeds grotere rol, bijvoorbeeld bij terrorisme ('terroristisch oogmerk') en de strafbaarstelling van samenspanning bij terroristische misdrijven. Hierdoor ontstaat het gevaar dat het hebben van bepaalde gedachten over het wel of niet begaan van een strafbaar feit steeds meer voorwerp van politiecontrole gaat worden.³¹ Met het inschatten van het risico of iemand crimineel gedrag zal vertonen, wordt namelijk ook de neiging van de politie groter om de geesthouding of innerlijke gezindheid van personen onder verdenking te stellen, zonder dat er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Ik wil bij dit effect van *predictive policing* wat langer stil staan.

24 M. Schuilenburg, 'De criminaliteitsdaling in New York. Over de zin en onzin van veiligheidsbeleid', *Justitiële verkenningen* (39) 2013, afl. 8, p. 9-22.

25 Report on the NYPD's Stop-and-Frisk Policy, www2.nycbar.org/pdf/report/uploads/20072495-StopFriskReport.pdf (laatst geraadpleegd 30 september 2016).

26 United States District Court for the Southern District of New York, 12 augustus 2013, *Floyd v. City of New York*, 959 F. Supp. 2d 540.

27 Amnesty International, *Proactief politioptreden vormt risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*, Amsterdam: Amnesty International 2013.

28 S. Çankaya, *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie: het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*, Den Haag: Boom Lemma 2013.

29 P. Mutsaers, *A Public Anthropology of Policing. Law Enforcement and Migrants in the Netherlands* (diss. Tilburg), Tilburg University 2013.

30 Zie ook: M. Schuilenburg, 'Surveillance-cultuur leidt tot gedachtenpolitie', *Politiecolumn NRC-Handelsblad*, 6 april 2016.

31 In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de verruiming van de strafbepalingen in verband met terrorisme (art. 83a, art. 96 in verband met 175a en b, 288a en 289a Sr), zodat wat over intenties gaat, direct relevant wordt voor de vraag of de verdachte een terroristisch misdrijf aan het voorbereiden is.

In het Nederlandse strafrecht heeft de handeling altijd centraal gestaan. Daarom wordt het Nederlandse strafrecht een daadstrafrecht genoemd. Er is namelijk alleen een strafrechtelijke aansprakelijkheid voor handelingen die strafbaar zijn. Dit wordt het *nulla poena sine lege poenali*-beginsel genoemd: geen straf zonder een handeling die bij wet is verboden. Het construct 'handeling' veronderstelt in dit verband een specifiek wilsbesluit van een persoon. Deze zienswijze is gebaseerd op een fysieke of causale handelingsleer, beter bekend als de 'gewilde spierbeweging'. Hierin is een handeling slechts strafrechtelijk relevant wanneer de oorzaak van de spierbeweging ook is gewild.³² Dit betekent dat een strafbare handeling zich moet openbaren of veruiterlijken door middel van een specifiek wilsbesluit. Inmiddels is de opvatting van een gewilde spierbeweging vervangen door een meer functionele opvatting van plegen. De vraag is nu wat, gegeven bestaande normen, regels en praktijken, als handeling wordt ervaren.³³ Toch blijft overeind dat het strafrecht zich niet bezighoudt met de louter innerlijkheid van een persoon. Dit keert onder meer terug in het adagium *cogitationis poenam nemo patitur*, wat zoveel betekent dat voor het denken alleen niemand aan bestraffing blootgesteld mag worden.³⁴

Doordat de strafrechtelijk relevante handeling uit het oog dreigt te worden verloren zal de grens van strafbaarheid op kunnen schuiven richting een 'intentiestrafrecht'

Hoewel er in de praktijk een dunne scheidslijn kan zijn tussen de strafbaarheid van de intentie en de daad, worden in de literatuur verschillende argumenten aangevoerd waarom het strafrecht in het algemeen en de politie in het bijzonder zich niet moeten inlaten met de gedachten van personen.³⁵ Allereerst wordt erop gewezen dat het hebben van gedachten over het plegen van een strafbaar feit niet hoeft te leiden tot het daadwerkelijk begaan van dat feit. Iemand die voornemens is een terroristische aanslag op de Tweede Kamer te plegen kan bijvoorbeeld op tijd tot inkeer komen. Ook wordt erop gewezen dat door het centraal stellen van gedachten de politie te veel gaat inlezen in op zichzelf weinigzeggende gedragingen.³⁶ Zij gaat in het hoofd van burgers kijken door betekenis te geven aan doorgaans lastig vast te stellen intenties en komt hierdoor op de stoel van de psychiater te zitten. Bovendien kan dit alles leiden tot een willekeurige en nog vroegtijdiger inzetten van methoden en technieken van opsporing door de politie zonder dat een rechter hier toezicht op heeft. Met *predictive policing* wordt immers een opsporingsmethode ingezet tegen niet-verdachte personen in de hoop een willekeurig strafbaar feit op het spoor te komen.³⁷ Opsporingsonderzoeken breiden zich zo uit tot personen die zelf nog niet onder strafrechtelijke verdenking staan en zonder dat deze personen er zelf weet van hebben.

Rekening houdend met de verschuiving van 'post-crime' naar 'pre-crime' kan in de context van dit artikel worden gesteld dat met de toepassingsmogelijkheden van *predictive policing* het gevaar dreigt dat er steeds verder afstand wordt genomen van het klassieke strafrecht waarin de handeling van een bepaald persoon centraal staat. Doordat de strafrechtelijk relevante handeling uit het oog dreigt te worden verloren zal de grens van strafbaarheid op kunnen schuiven richting een 'intentiestrafrecht'. Op basis van zeer grote hoeveelheden data, zoals het uitdelen van zogeheten *likes* op Facebook, Twitterberichten, reisbewegingen in het openbaar vervoer, die ook nog eens uit verschillende bronnen komen, wordt namelijk geredeneerd richting de mogelijke verwerkelijking van een strafbaar gevolg.³⁸ Dit alles stemt tot nadenken of *predictive policing* zo eenvoudig kan worden ingezet door de Nationale Politie om criminaliteit te voorkomen. Het gebruik van dit digitale vangnet heeft immers vergaande consequenties voor de vrijheidssfeer van burgers, aangezien bij al deze veranderingen de juridische werkelijkheid nauwelijks is meeveranderd.³⁹

De voordelen van *predictive policing* mogen reëel zijn, maar dat zijn de gevaren ook

7 Slot

Predictive policing, een data-gedreven benadering van het voorspellen van criminaliteit, is tegenwoordig een populair begrip. De belofte ervan is dat met grootschalige datasets niet alleen kan worden voorspeld wie criminaliteit gaat plegen, maar ook waar en wanneer criminaliteit gaat plaatsvinden. Ik heb in dit artikel laten zien dat het politiewerk door het gebruik van data, algoritmes en statistieken een volledig nieuw gezicht krijgt. Zo staat de nieuwe werkwijze haaks op de klassieke manier van opsporen vanuit het strafbare feit dat heeft plaatsgevonden. Nu wil de politie al ingrijpen voor er een misdaad is gepleegd. Onprobleematisch is *predictive policing* niet. De voordelen van *predictive policing* mogen reëel zijn, maar dat zijn de gevaren ook. Zo dreigt het gevaar dat het sneller en vroegtijdig oppakken van verdachte personen in strijd is met rechtsbeginselen, waaronder de onschuldpresumptie en het beginsel van doelbinding. Daarnaast is *predictive policing* geen op zichzelf staande methode, maar maakt ze deel uit van een surveillance continuüm dat ook *hotspot policing* en etnische profilering beslaat. Vooral etnische minderheden zijn het slachtoffer van deze politieactiviteiten. Tot slot heb ik erop gewezen dat met *predictive policing* het risico ontstaat dat strafrechtelijke gevolgen worden afgeleid uit op zichzelf weinigzeggende gedragingen en lastig vast te stellen intenties. Meer aandacht voor het feit dat iedere nieuwe techniek leidt tot nieuwe en onvoorziene risico's is daarom op zijn plaats.

32 P.J.H.M. Brouns, *Opzet in het wetboek van strafrecht* (diss. Groningen), Arnhem: Gouda Quint 1988. Zie ook: M. Schuilenburg, 'Bidden is goed, verzekeren beter', in: I. Devisch & M. De Kesel (red.), *Fundamentalisme face to face*, Kampen: Klement 2007, p. 90-108.

33 M.A. Loth, *Handeling en aansprakelijkheid in het recht* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint 1988.

34 G.A.M. Strijards, *Hoofdstukken van materieel strafrecht*, Utrecht: Lemma 1992.

35 M.J. Borgers, *De vlucht naar voren*, Den Haag: Boom 2007, p. 37.

36 Zo sprak de Rechtbank Rotterdam (8 september 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:6396) in 2015 een verdachte vrij van het voorbereiden van een terroristische aanslag vanwege ontoereikend bewijs. Uit het dossier en het onderzoek op de terechtzitting bleek dat de verdachte een opschriftboekje voorhanden had waarin hij onder meer een recept voor een explosief had geschreven en via chatgesprekken op Facebook zich profileerde als een aanhanger van de Islamitische Staat.

37 Zie in dit verband ook het gebruik van andere *fishing expeditions*, waaronder dynamische verkeerscontroles en het gebruik van peilbakens onder auto's: A. Das, 'Waarom de rechtspraak fishing expeditions niet moet faciliteren', *NJB* 2016/1180, afl. 24, p. 1696-1697.

38 Zie ook: M. Hildebrandt, 'Data-gestuurde intelligentie in het strafrecht', in: T.F.E. Tjong Tjin Tai (red.), *Homo Digitalis*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 139-240.

39 A. Lodder & M. Schuilenburg, 'Politie-webcrawlers en Predictive policing', *Computerrecht. Tijdschrift voor Informatica, Telecommunicatie en Recht* (81) 2016, afl. 3, p. 150-154.