

CBP Richtsnoeren

ANPR

De toepassing van automatische kentekenherkenning door de politie

Consultatiedocument

...ming persoonsgegevens

van 6 juli 2000, houdende
bescherming van persoonsgegevens
bescherming persoonsgegevens

...rix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden

...e deze zullen zien of horen lezen, salu
...j in overweging genomen hebben, da
...opees Parlement en de Raad van de
...herming van natuurlijke personen in
...effende het vrije verkeer van die ge
...op artikel 10, tweede en derde lid, v
...het, dat Wij, de Raad van State ge
...en goedgevonden en verstaan, gel

Hoofdstuk 1
Algemene bepalingen

Art. 1

...deze wet en de daarop berustende
...persoonsgegevens: elk gegeven

...rsoon;
...verwerking van persoonsgege
...ing tot persoonsgegevens, w
...hijwerken, wijzigen,
...verspreiding

INHOUD

Samenvatting 2

Inleiding 4

I ANPR door de ogen van het CBP 6

- 1 Inleiding 7
- 2 Efficiëntie en informatievoorziening: aanleiding voor toepassing van ANPR 7
- 3 Kernvragen 7
- 4 ANPR en de toepassing daarvan 7
- 5 Directe actie 8

II Wettelijk kader 10

- 1 Inleiding 11
- 2 Politietaak 11
- 3 Wet politiegegevens 12
- 4 Verstrekking van politiegegevens 15
- 5 Wet bescherming persoonsgegevens 15

III Basistoepassing van ANPR 18

- 1 Uitvoering van de dagelijkse politietaak 19
- 2 Omvang van ANPR-verwerkingen in verband met de uitvoering van de politietaak 19
- 3 Selectie van gegevens 20
- 4 Conclusie 21

IV Resultaten van de vergelijking 22

- 1 Resultaat van de vergelijking: hit 23
- 2 Verdere verwerking van gegevens in het vergelijkingsbestand 23
- 3 Resultaat van de vergelijking: geen hit 24
- 4 Verdere verwerking van gegevens ten behoeve van nog niet bestaande onderzoeken 24
- 5 Patroonherkenning 24
- 6 Conclusie 25

V Uitgangspunten voor samenwerking van politie met andere overheidsorganisaties 26

- 1 Consequenties van de samenwerking 27
- 2 Scheiding van Wpg- en Wbp-verwerkingen 27
- 3 Informatieplicht 28
- 4 Actie naar aanleiding van het resultaat van de vergelijking 28
- 5 Conclusie 28

VI Handhaving en de rol van het CBP 30

- 1 Inleiding 31
- 2 Maatregelen door betrokkenen 31
- 3 Bemiddeling of onderzoek door het CBP 31
- 4 Handhaving door het CBP 32

CBP Richtsnoeren

ANPR

De toepassing van automatische kentekenherkenning door de politie

■■■■■ Consultatiedocument

SAMENVATTING

Door middel van automatische nummerplaatherkenning, ANPR, kan de politie gescande kentekens op automatische wijze vergelijken met de kentekens die in bestanden zijn opgeslagen waarover zij reeds beschikt. Als sprake is van een 'hit' kan de politie vervolgens direct effectief optreden: een auto in beslag nemen of een boete innen.

In de uitvoering van de dagelijkse politietaak past de politie ANPR in de praktijk al enige tijd toe, terwijl de juridische aspecten van het middel nog niet zijn uitgekristalliseerd. Tussen korpsen onderling kunnen verschillen in toepassing optreden.

Onduidelijkheid over wet- en regelgeving kan ten koste gaan van de bescherming van de gegevens van burgers die door ANPR worden verkregen. Deze publicatie van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) geeft invulling aan de wettelijke normen voor correcte en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens die bij de toepassing van ANPR moeten worden nageleefd.

De selectie van gegevens

- Het verwerken van ongelimiteerd binnengehaalde gegevens ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak is niet in overeenstemming met de wet.
- Uitgangspunt is dat er een directe actie plaatsvindt naar aanleiding van een hit.
- Dit vergt, naast voldoende capaciteit om deze acties uit te voeren, een afgewogen selectie van kentekens die in het vergelijkingsbestand ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak kunnen worden opgenomen: de invulling die aan de politietaak wordt gegeven voor een actie bepaalt de selectie van gegevens per ANPR-toepassing.
- Kentekens kunnen worden geselecteerd als deze een relatie hebben met voertuigen of personen die gesignaleerd staan.
- De inzet van ANPR ten behoeve van het opsporen van kentekens behorende bij bekenden van de politie kan alleen als de bekende is gesignaleerd in verband met een concrete en actuele verdenking of indien een situatie zodanig is dat het in het belang van de openbare orde is dat een bekende of een groep van bekenden wordt getraceerd.
- De kwaliteit van de te selecteren gegevens is van cruciaal belang. De zorgvuldige verwerking van gegevens vereist dat gebruik wordt gemaakt van een vergelijkingsbestand met de meest recente gegevens.

De verwerking van de gescande kentekens

- Hits die het resultaat zijn van de ANPR-toepassing kunnen worden verwerkt zolang zij noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor zij zijn verwerkt, namelijk om bestaande gegevens te verrijken.
- Als de noodzaak voor de verwerking van deze gegevens komt te vervallen, moeten de gegevens worden vernietigd.
- Verdere verwerking van de hits voor andere doelen is alleen mogelijk indien dat is voorzien in de Wet politiegegevens (Wpg).
- Gescande kentekens die niet leiden tot een positief resultaat na vergelijking, de zogenoemde no-hits, moeten direct worden vernietigd. Dit betekent ook dat zij niet bewaard kunnen worden ten behoeve van nog niet bestaande onderzoeken.
- De gegevens die na de kentekenvergelijking tot verrijking van informatie hebben geleid, zowel de omstandigheid dat een hit heeft plaatsgevonden als de omstandigheid dat het gezochte kenteken niet is gepasseerd, kunnen worden aangewend voor verdere verwerking mits voldaan is aan de daarvoor geldende voorwaarden.
- Het bewaren van de gegevens die na kentekenvergelijking tot verrijking van informatie hebben geleid, is onrechtmatig als dit alleen ten behoeve van nog niet bestaande onderzoeken plaatsvindt.
- Alleen op basis van geaggregeerde gegevens kunnen na het scannen van kentekens patronen worden opgesteld. Een risicoanalyse kan vervolgens aanleiding zijn een gerichte actie op te zetten.

Samenwerking tussen politie en andere overheidsorganisaties

- De gegevens die door de politie bij een ANPR-actie worden verwerkt zijn politiegegevens, waarop de Wpg van toepassing is.
- De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is van toepassing als andere overheidsorganisaties voor een goede vervulling van hun publiekrechtelijke taak gegevens willen controleren met passerende voertuigen.
- Wpg- en Wbp-gegevens dienen strikt gescheiden te worden verwerkt.

- Indien de andere overheidsorganisatie zelf een grondslag heeft voor het scannen van kentekens, is er vanaf het scannen tot het resultaat sprake van een aparte Wbp-route waarvoor deze overheidsorganisatie verantwoordelijk is.
- Indien de gescande kentekens door de politie aan een andere overheidsorganisatie worden verstrekt, zijn de voorwaarden die hiervoor gelden op grond van de Wpg van toepassing: er moet in de Wpg een grondslag aanwezig zijn voor de verstrekking, waarbij het zwaarwegend algemeen belang afgewogen moet worden.
- Uit zowel de Wpg als de Wbp volgt dat gescande kentekens die niet leiden tot een hit direct moeten worden vernietigd.
- Voor beide gescheiden vergelijkingsbestanden geldt dat de kwaliteit van de gegevens goed moet zijn: actueel, juist en niet bovenmatig.

Sancties

- Verantwoordelijken die in strijd handelen met het bepaalde in de Wpg en de Wbp kunnen in rechte worden aangesproken.
- Betrokkenen hebben een aantal mogelijkheden om zelf hun recht te halen, zowel op grond van de Wpg en de Wbp als op grond van de Algemene wet bestuursrecht.
- Daarnaast heeft het CBP als toezichthouder bestuursrechtelijke mogelijkheden om te handhaven op het bepaalde in de Wpg en de Wbp. Hiertoe behoren het opleggen van boetes, het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom.

INLEIDING

De overheid is, vaak met de beste bedoelingen, geneigd om steeds meer gegevens over burgers te verzamelen, te gebruiken en uit te wisselen. Het risico bestaat dat deze gegevensstromen leiden tot disproportionele monitoring van burgers, zeker omdat de informatie- en communicatietechnologie (ICT) steeds verdergaande mogelijkheden biedt om gegevens te analyseren, combineren en te vrijrukken. Dit kan leiden tot beoordeling van burgers die niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming is met de werkelijkheid.

ICT-ontwikkelingen hebben in toenemende mate eveneens gevolgen voor de werkwijze van de politie.¹⁾ Een van de ICT-toepassingen die de politie steeds vaker inzet is automatische kenteken- of nummerplaatherkenning, naar de Engelse benaming Automatic Number Plate Recognition kortweg aangeduid als ANPR. De ontwikkeling en toepassing in de praktijk van ANPR door de diverse politiekorpsen, die onderling kan verschillen, vindt plaats terwijl de juridische aspecten ervan nog niet zijn uitgekristalliseerd. Onduidelijkheid over de toepasselijkheid van wet- en regelgeving gaat ten koste van de bescherming van gegevens van burgers en daarmee van het vertrouwen van de burger in politie en justitie.

Deze onduidelijkheid is de aanleiding geweest voor het College bescherming persoonsgegevens (CBP) invulling te geven aan de normen die betrekking hebben op de toepassing van ANPR. Het wettelijk kader voor de toepassing van ANPR wordt gevormd door de Wet politiegegevens (Wpg), die per 1 januari de verouderde Wet politieregisters (Wpolr) heeft vervangen.

Het CBP is toezichthouder op de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en aanverwante wetten, waaronder de Wpg. In die hoedanigheid geeft het CBP in deze richtsnoeren helderheid over zijn standpunten met betrekking tot de toepassing van ANPR door de politie. De samenwerking tussen de politie en andere overheidsorganisaties komt eveneens aan de orde. Aan de hand van het toepasselijk wettelijk kader²⁾ wordt uiteengezet op welke wijze en in welke mate naar het oordeel van het CBP ANPR kan worden ingezet, gezien vanuit de verwerking van persoonsgegevens. De richtsnoeren bevatten geen uitputtende beschrijving van alle bestaande wettelijke bepalingen en jurisprudentie.

Bij de beoordeling van een toepassing van ANPR in de praktijk kunnen ook andere dan de besproken wettelijke bepalingen een rol spelen. Men dient erop bedacht te zijn dat de definitieve beoordeling alleen gemaakt kan worden met inachtneming van alle omstandigheden van het individuele geval en dat de beoordeling daarom per geval anders kan uitpakken.

Rechterlijke uitspraken kunnen naast wetswijzigingen, technische ontwikkelingen en praktijkervaringen aanleiding vormen tot aanvulling of herziening van deze richtsnoeren.

Deze richtsnoeren treden in werking met ingang van, zijnde de datum van publicatie in de Staatscourant.

1) *Kamerstukken II 2005-2006, 30 327, nr. 3, p.1 e.v.*

2) Het wettelijk kader bestaat uit de Wpg, de Wbp en Europese regelgeving die aan deze wetten ten grondslag ligt.



ANPR DOOR DE OGEN VAN HET CBP

- 1 Inleiding 7
- 2 Efficiëntie en informatievoorziening: aanleiding voor toepassing van ANPR 7
- 3 Kernvragen 7
- 4 ANPR en de toepassing daarvan 7
- 5 Directe actie 8

1 Inleiding

Kentekenherkenning is geen nieuw fenomeen: het registreren van kentekens en de automatische herkenning daarvan voor een bepaald doel wordt al geruime tijd toegepast bij trajectcontroles³⁾, maar ook om vast te kunnen leggen wie bij benzinstations zonder te betalen na het tanken is doorgereden. Kentekenherkenning is wel voortdurend in ontwikkeling en wordt in toenemende mate ingezet door overheidsinstellingen, waaronder de politie in het kader van de uitvoering van de politietaak.

2 Efficiëntie en informatievoorziening: aanleiding voor toepassing van ANPR

ANPR staat voor automatische kentekenherkenning: Automatic Numberplate Recognition. Door de technologie die het mogelijk maakt op automatische wijze kentekens te herkennen en te vergelijken, kan efficiënter worden gewerkt. De politieambtenaar kan nu in de verkeersstroom meer kentekens herkennen door toepassing van de technologie dan voorheen zonder die toepassing. Daarnaast komt de inzet van kentekenvergelijking voort uit een ontwikkeling binnen de politieorganisatie waarbij de politietaak wordt uitgevoerd op basis van informatie, de zogeheten Informatie Gestuurde Politie.

Sinds 2005 is vanuit de Raad van Hoofdcommissarissen een beweging ingezet van lokale oriëntatie in de richting van nodale oriëntatie.⁴⁾ Nodale oriëntatie, ook wel 'infrastructuurpolitie' genoemd, houdt – kort gezegd – in dat de politie zich in het kader van haar taak richt op controle van de infrastructuur waarlangs mensen zich bewegen en waarlangs ook goederen, geld en informatie worden verplaatst. Uitgangspunten bij de controle op de infrastructuur zijn ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit: door de toegenomen mobiliteit van mensen loont het minder om de wijken in te gaan om misdaad te bestrijden. Bovendien is door deze mobiliteit de anonimiteit toegenomen. Op lokaal niveau moest vooral worden gewerkt via het zogenaamde 'kennen en gekend worden'. Deze methode wordt nu in belangrijke mate aangevuld door de' (...) inzet gericht op het ontanonimiseren, op onderscheppen van 'kwaad' en op tegenhouden van criminaliteit (...).⁵⁾ De controle door de politie zal hierdoor meer gericht zijn op mensen dan op delicten. Informatie is daarbij de basis voor de uitvoering van de politietaak.

3 Kernvragen

Het CBP geeft in zijn rol als toezichthouder in deze richtsnoeren invulling aan de wettelijke normen voor correcte en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens die bij de toepassing van ANPR moet worden nageleefd. De volgende vragen zullen in de richtsnoeren aan bod komen. In de eerste plaats zal de relatie tussen de politietaak en de keuze voor de toepassing van ANPR worden besproken. Welke gevolgen heeft dit voor de selectie van politiegegevens? Vervolgens doet zich de vraag voor hoe moet worden omgegaan met de gescande kentekens na vergelijking. Dit betreft de positieve resultaten van de vergelijking, maar ook de situatie dat een gescand kenteken niet voorkomt in de politiebestanden. Een andere vraag is of de stap kan worden gemaakt naar patroonherkenning. Tot slot komt aan de orde hoe de politie ANPR kan toepassen in samenwerking met andere overheidsorganisaties. De Wpg heeft ten opzichte van de Wpolr voor een ruimer verstrekkingenregime gezorgd, maar hoe blijft een zorgvuldige gegevensverwerking gewaarborgd? Voor de basistoepassing van ANPR gaat het CBP uit van de navolgende beschrijving.

4 ANPR en de toepassing daarvan

Eenvoudig voorgesteld is ANPR een methode om gescande kentekens op automatische wijze te vergelijken met een verzamelbestand waarin een selectie van kentekens is opgenomen. Deze vergelijking kan een hit opleveren: een signaal dat een kenteken herkend wordt. Naar aanleiding van een hit kan direct een actie plaatsvinden. Deze gerichtheid en het direct gevolg geven aan een signaal zijn de

3) Een trajectcontrole houdt in dat aan het begin en aan het einde van een traject de voorbijkomende kentekens worden geregistreerd met bijbehorende snelheid. De gemiddelde snelheid mag het maximum op het bepaalde traject niet overschrijden om een boete te voorkomen. Zie ook: Registratiekamer, 9 december 1996, 96-0140.

4) *Visienota Politie in Ontwikkeling*, 21 juni 2005, www.politie.nl/Images/Landelijk/politieinontwikkeling_tcm31-143611.pdf. Zie ook de reactie van het CBP, 10 augustus 2005 (z2005-00789), www.cbpweb.nl/documenten/uit_z2005-0789.shtml.

5) *Visienota Politie in Ontwikkeling*, 21 juni 2005, p.90.

belangrijkste doelen waarom ANPR wordt toegepast: effectiviteit van politieoptreden neemt toe. Het verzamelbestand waarin de selectie van kentekens waarmee vergeleken gaat worden is opgeslagen, noemt het CBP het vergelijkingsbestand. De kentekens die samen het vergelijkingsbestand vormen, worden voorafgaand aan de toepassing van ANPR geselecteerd uit verwerkingen van politiegegevens die een politiekorps in zijn bestanden heeft verzameld. Kentekens kunnen ook afkomstig zijn van landelijke verwerkingen of van andere overheidsorganisaties. Voorop staat dat de gegevens die in het vergelijkingsbestand opgenomen worden actueel en juist moeten zijn.

Kentekens komen in aanmerking om opgenomen te worden in het vergelijkingsbestand als daarvoor een aanwijsbare reden is: het kan zijn dat de auto waarbij het kenteken hoort gezocht wordt, dat het kenteken zelf gezocht wordt of dat de kentekenhouders/eigenaar gezocht wordt. Het doel van de ANPR-actie is leidend. De politie heeft de taak om gevolg te geven aan deze signaleringen als deze in de verkeersstroom voorkomen. Idealiter volgt na signalering een directe actie om deze af te handelen. Gedacht kan worden aan het betekenen van een gerechtelijk schrijven (een vonnis, een dagvaarding), het in beslag nemen van een gestolen auto of het uitvoering geven aan een arrestatiebevel.

Het cameragedeelte van de ANPR-apparatuur maakt een foto van de voor- of achterkant van alle voorbijkomende auto's. Het kenteken is met het oog op de vergelijking het belangrijkste element van de auto, maar de foto zal een groter deel van de auto omvatten. Zo kan het merk en de kleur ook vastgelegd worden. Dit kan van belang zijn om te kunnen controleren of het gaat om de gezochte auto.⁶⁾ Het kenteken wordt door de apparatuur herkend als een kenteken en doorgeleid naar de vergelijking met het vergelijkingsbestand.

Het gescande kenteken wordt op basis van hit/no-hit automatisch vergeleken met de kentekens uit het vergelijkingsbestand. Een koppeling tussen het vergelijkingsbestand en de stroom aan gescande kentekens maakt dat mogelijk. Een no-hit wil zeggen dat het kenteken dat gescand is niet voorkomt in het vergelijkingsbestand. Een hit wil zeggen dat het kenteken wel voorkomt in het vergelijkingsbestand. De hit op zichzelf is een politiegegeven dat het kenteken in het vergelijkingsbestand verrijkt: het geeft aan dat het gezochte kenteken op een bepaalde locatie en op een bepaalde tijd is gesignaleerd. Ook het uitblijven van een hit bij een gesignaleerd kenteken verrijkt het vergelijkingsbestand met informatie.

5 Directe actie

Het CBP neemt tot uitgangspunt dat effectief politieoptreden meebrengt dat een hit doorgaans direct een actie tot gevolg heeft en het betreffende voertuig tot stilstand wordt gebracht ter afhandeling van de signalering. Een gestolen auto kan direct in beslag genomen worden, een boete kan direct worden geïnd. De inzet van het middel voor dergelijke doelen is immers niet zinvol en niet gerechtvaardigd als een directe actie niet is voorzien. Dat geldt voor zowel de situatie dat een camera in een politievoertuig wordt gebruikt, als voor de situatie dat een vaste camera boven de weg wordt gebruikt. ANPR toepassen voor die gevallen waarin geen directe actie is voorzien, is mogelijk onder voorwaarden die elders in deze richtsnoeren zijn opgenomen.

6) Passagiers zullen wellicht wel te zien zijn, maar op basis van de huidige stand van de techniek naar verwachting niet herkenbaar. De mogelijke verwerking van biometrische gegevens in het kader van gezichtsherkenning door middel van de toepassing van ANPR komt daarom in deze richtsnoeren niet aan de orde.



WETTELIJK KADER

- 1 **Inleiding** 11
- 2 **Politietoekening** 11
 - 2.1 Invulling van de politietoekening: daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde 11
 - 2.1.1 Handhaving van de openbare orde 11
 - 2.1.2 Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde 11
 - 2.2 Toetsing van de politietoekening door het CBP 12
- 3 **Wet politiegegevens** 12
 - 3.1 Politiegegevens 12
 - 3.2 Zorgvuldige verwerking van politiegegevens 13
 - 3.2.1 Noodzakelijk voor het doeleinde van de verwerking 13
 - 3.2.2 Kwaliteit en integriteit van de gegevens 13
 - 3.2.3 Transparantie 13
 - 3.3 Doel van de verwerking van politiegegevens 14
 - 3.3.1 Uitvoering van de dagelijkse politietoekening 14
 - 3.3.2 Verdere verwerking 14
- 4 **Verstreking van politiegegevens** 15
- 5 **Wet bescherming persoonsgegevens** 15

1 Inleiding

De politie maakt gebruik van ANPR in het kader van de uitoefening van de politietaak. Van belang is daarom in de eerste plaats wat de politietaak omvat. Vervolgens stelt de Wpg regels hoe de uit de uitoefening van de politietaak voortkomende gegevens moeten en kunnen worden verwerkt. Voorzover ANPR niet toegepast wordt in het kader van de politietaak, is de Wbp van toepassing.

2 Politietaak

Onder politietaak wordt in artikel 1, onder b, Wpg verstaan: de taken, bedoeld in de artikelen 2 en 6, eerste lid, Politiewet 1993 (Polw. '93). De politie heeft ingevolge deze artikelen de opdracht gekregen om in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Dit dient te gebeuren in overeenstemming met de geldende rechtsregels. Aan de Koninklijke Marechaussee is een aantal politietaken opgedragen, zoals – voorzover in het kader van ANPR relevant – de samenwerking met de politie waaronder begrepen de assistentieverlening aan de politie bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en de uitvoering van de taken zoals opgedragen in de Vreemdelingenwet 2000.⁷⁾

2.1 Invulling van de politietaak: daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde

De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, zoals genoemd in artikel 2 Polw. '93, bestaat uit het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

2.1.1 Handhaving van de openbare orde

Handhaving van de openbare orde betreft het voorkomen of beëindigen van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de openbare of publieke ruimte, net als de algemene, bestuurlijke voorkoming daarvan.⁸⁾ Het handhaven van de openbare orde kan ook gezien worden als een specifieke vorm van controle op de naleving van wetgeving: het verzekeren dat bepaalde wetgeving wordt nageleefd. Voor de uitoefening van de controlebevoegdheid is geen verdenking vereist. Tijdens de controle kan vervolgens blijken dat wetgeving is overtreden. De stap naar opsporing is dan snel gemaakt; opsporing gaat immers uit van de vooronderstelling dat sprake is of zal zijn van een strafbaar feit.

De politie heeft in bijzondere wetten *exclusief dan wel primair* een aantal toezichthoudende taken toebedeeld gekregen, waaronder het toezicht op de naleving van bepalingen uit de Vreemdelingenwet, de Wet wapens en munitie en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de Wet Mulder). Deze taken vertonen een relevante samenhang met andere onderdelen van de politietaak. Hierop is de Wpg van toepassing.

De politie heeft echter ook in bijzondere wetten *niet primair* de toezichthoudende taak toebedeeld gekregen. Dan is niet de Wpg van toepassing op de verwerking van gegevens, maar de Wbp; deze verwerking vindt niet plaats in het kader van de uitoefening van de politietaak.⁹⁾

2.1.2 Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

Het daadwerkelijke voorkomen, de opsporing, de beëindiging, de vervolging en de berechting van strafbare feiten valt onder de noemer strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Onder strafrechtelijke handhaving valt ook de uitvoering van beslissingen van de rechter of van het Openbaar Ministerie in strafzaken.¹⁰⁾

De politietaak ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt in de jurisprudentie ook gebruikt als grondslag voor strafvorderlijke onderzoeksmethoden. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat artikel 2 Polw. '93 niet voldoet als wettelijke grondslag indien door de politie met onderzoeksmethoden inbreuk wordt gemaakt op grond- of mensenrechten, zoals het recht op de persoonlijke levenssfeer.¹¹⁾

7) In het vervolg dient waar gesproken wordt over 'politie' dan ook gelezen te worden 'politie en Koninklijke Marechaussee'

8) Politiewet 1993, Boek/Van den Haspel, artikel 2 Politiewet 1993, opmerking 3, in: T&C Strafvordering, zevende druk.

9) *Kamerstukken II 2005-2006*, 30 327, nr. 3, p. 29.

10) *Kamerstukken II 1985-1986*, 19 535, nr. 3, p. 6.

11) Zie onder meer: HR 19 december 1995, NJ 1996, 249.

Om zulke inbreuken te kunnen rechtvaardigen is een meer precieze wettelijke grondslag nodig. Het Wetboek van Strafvordering (Sv) reguleert de bevoegdheden waarmee in deze situaties gegevens mogen worden verzameld. Dit geldt niet voor beperkte inbreuken. In die gevallen kan artikel 2 Polw. '93 wel degelijk een grondslag voor de onderzoeksmethode zijn.¹²⁾

2.2 Toetsing van de politietaak door het CBP

Uit de politieke doeleinden van ordehandhaving en strafrechtelijke handhaving volgt wat verstaan moet worden onder politietaak. 'De vraag of en in hoeverre bepaalde activiteiten en werkzaamheden behoren tot een goede uitvoering van de politietaak [...] staat in beginsel ter beoordeling van de politie, en het bevoegd gezag'.¹³⁾ In dit kader zijn twee aspecten van belang.

In de eerste plaats is in de Wpg de norm opgenomen dat alleen rechtmatig verkregen gegevens verwerkt mogen worden. Voor de rechtmatige verkrijging van gegevens in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde moet aansluiting worden gezocht bij onder meer het Sv en de op basis daarvan ontwikkelde jurisprudentie.¹⁴⁾ Het CBP kan zich over de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden niet uitlaten. Deze zijn ter toetsing van de strafrechter.

In de tweede plaats vormen de wetten waarop het CBP toezicht houdt het kader voor wat er met gegevens gedaan mag worden als ze eenmaal onder deze regimes vallen.

Hieruit volgt dat het CBP wel de noodzaak van de gegevensverwerking in het kader van de uitoefening van de politietaak ten volle kan toetsen, meer specifiek de proportionaliteit en subsidiariteit, maar niet het inzetten van bevoegdheden ter invulling van de politietaak zelf. De omvang van de politietaak en de bevoegdheid gegevens te verzamelen zal het CBP dan ook marginaal toetsen.¹⁵⁾

3 Wet politiegegevens

3.1 Politiegegevens

De terminologie en systematiek van de Wpg sluiten nauw aan bij de Wbp en daarmee bij het Europees Databeschermingsverdrag.¹⁶⁾ In de Wpg wordt een politiegegeven gedefinieerd als elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt.¹⁷⁾

Gegevens kunnen direct of indirect identificerend zijn. Bij het vaststellen of een gegeven een indirect identificerend gegeven is, is van belang of de identiteit van de persoon er redelijkerwijs en zonder onevenredige inspanning mee kan worden vastgesteld. Het is niet doorslaggevend of het identificeren daadwerkelijk plaatsvindt. Een kenteken is een voorbeeld van een indirect identificerend gegeven.¹⁸⁾ De politie maakt gebruik van kentekens in het kader van de uitoefening van de politietaak. Een kenteken kan in dat geval tevens als politiegegeven worden aangeduid.

De kentekens die de politie in het vergelijkingsbestand heeft gezet, werden al verwerkt met het oog op de uitoefening van de politietaak. De kentekens die vervolgens gescand worden, worden verwerkt om ze te kunnen vergelijken met de kentekens die in het vergelijkingsbestand zijn opgenomen. De vergelijking vindt plaats in het kader van de uitoefening van de politietaak. De omstandigheid dat een kenteken in die vergelijking herkend wordt, is een gegeven dat aan het kenteken in het vergelijkingsbestand wordt toegevoegd. De 'hit' bestaat uit het signaal dat twee kentekens matchen en met die informatie wordt het kenteken uit het vergelijkingsbestand verrijkt. Deze hits zijn politiegegevens die bestemd zijn om opgenomen te worden in een bestand.

Uit de omstandigheid dat een kenteken niet wordt herkend, vloeit geen nieuw politiegegeven voort.

12) HR 19 december 1995, NJ 1996, 249.

13) *Politiegegevens beschermd*, mr. drs. A.G.P. van Ruth en mr. E. Schreuders, Registratiekamer, mei 2000, p. 58.

14) *Toelichting bij Wet politieregisters*, Groenhart & Van de Pol, p. 885, in: *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, E.R. Muller en Th.A. de Roos (red.), Kluwer, Deventer 2006. De overgang van Wpolr naar Wpg heeft hierin geen wijziging gebracht.

15) Zie ook: Brief van het CBP aan de Vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal inzake het Wetvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden ter opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (30 164), 2 november 2006 (z2006-01337), www.cbppweb.nl/documenten/adv_z2006-01337.shtml.

16) Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, Straatsburg, 28 januari 1981, Trb. 1988, 7.

17) Artikel 1, onder a Wpg.

18) Registratiekamer, 9 december 1996, 96-0140 (trajectcontrole door middel van kentekenregistratie) en Registratiekamer, oktober 1993, 92008F (Prostituanten registratie Groningen).

Er kan immers niets worden toegevoegd aan de bestaande informatie. Omdat deze kentekens geen hit genereren, noemt het CBP het resultaat van de vergelijking met deze kentekens 'no-hits'. Dit ter onderscheiding van de hits.

3.2 Zorgvuldige verwerking van politiegegevens

3.2.1 Noodzakelijk voor het doeleinde van de verwerking

Vereist is dat de verwerking van politiegegevens noodzakelijk is met het oog op het doel waarvoor deze worden verwerkt. Dit volgt uit de Wpg: de verwerking van politiegegevens met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak (artikel 8 Wpg) of de gerichte verwerking van gegevens (de artikelen 9 en 10 Wpg).¹⁹⁾ Deze doelen zijn limitatief van aard.²⁰⁾ De wet moet uitdrukkelijk voorzien in het gebruik van de verzamelde politiegegevens voor een ander doel.

Het principe dat gegevens alleen verwerkt kunnen worden indien dat noodzakelijk is voor een bepaald doel, vloeit voort uit het eerdergenoemde Databeschermingsverdrag en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).²¹⁾ Onderdeel van het noodzakelijkheidsvereiste is in de eerste plaats de afweging of een verwerking van gegevens proportioneel is in relatie tot het doel. In de tweede plaats moet de subsidiariteit afgewogen worden. Hiertoe moet de vraag worden gesteld of met een andere methode die minder ingrijpend is voor de persoonlijke levenssfeer hetzelfde doel kan worden bereikt.

Indien gegevens niet langer noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze worden verwerkt of als dit door een wettelijke bepaling wordt vereist, moeten ze worden verwijderd dan wel vernietigd, afhankelijk van het doel waarvoor ze verwerkt zijn. De verantwoordelijke moet daarvoor zorg dragen. Verwijderde gegevens zijn nog vijf jaar beschikbaar, zij het niet voor operationele doeleinden.

3.2.2 Kwaliteit en integriteit van de gegevens

De vaststelling van het doel waarvoor de politiegegevens worden verwerkt is ook van belang voor de vraag of de gegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. Daarmee wordt bedoeld dat geen overbodige gegevens mogen worden verwerkt, maar ook dat de gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwerking een juist beeld van de betrokkene moeten geven.

De verantwoordelijke heeft zowel onder de Wpg als onder de Wbp een inspanningsverplichting die inhoudt dat hij maatregelen moet nemen die ertoe leiden dat de door hem verwerkte gegevens juist en nauwkeurig zijn in verband met het doel van de verwerking van die gegevens. Dat betekent ook dat de verantwoordelijke bij gebleken onjuistheid of onvolledigheid de gegevens moet verbeteren, vernietigen of aanvullen. Omdat onder verwerken ook bewaren wordt verstaan, geldt dit ook voor de opslag van gegevens. De opslag dient beperkt te blijven tot gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de politietaak.²²⁾

3.2.3 Transparantie

De informatieplicht is een uitwerking van het transparantiebeginsel: degene over wie politiegegevens worden verwerkt moet in staat worden gesteld deze gegevens te controleren.

De Wpg kent geen verplichting voor de politie om de betrokkene te informeren dat de verwerking van diens gegevens plaatsvindt. Dit is een evident verschil met de Wbp, die deze verplichting wel kent. Het verschil houdt verband met de bijzondere positie van de politie ten opzichte van de burger in het kader van de uitoefening van haar taken.²³⁾ Het neemt niet weg dat de betrokkene, de burger, onder de Wpg wel het recht heeft kennis te nemen van de omstandigheid of, en zo ja welke, hem betreffende politiegegevens worden verwerkt. Slechts als sprake is van een van de in artikel 27, eerste lid Wpg genoemde uitzonderingen kan inzage worden geweigerd.

19) *Kamerstukken II 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 9 e.v.*

20) *Kamerstukken II 2005-2006, nr. 3, p. 31:* 'Het wetsvoorstel beoogt limitatief in de doeleinden te voorzien ten behoeve waarvan politiegegevens kunnen worden verwerkt. Zoals reeds uiteen is gezet in paragraaf 6 van deze memorie van toelichting, hebben deze doeleinden betrekking op de uitvoering van de politietaak.'

21) *Kamerstukken II 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 7 e.v.*

22) Recommendation R(87)15 of the Committee of Ministers to member states regulating the use of personal data in the police sector, Council of Europe, principle 3 - Storage of data.

23) *Kamerstukken II 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 2 e.v..*

Naar aanleiding van de kennisneming kan de betrokkene de politie verzoeken de gegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen als deze feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt.

3.3 Doel van de verwerking van politiegegevens

3.3.1 Uitvoering van de dagelijkse politietaak

Politiegegevens die worden verwerkt ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak, ook wel het basispolitiewerk genoemd, kunnen gedurende de periode van een jaar breed binnen de politie worden verwerkt (artikel 8, eerste lid, Wpg). Het gaat om gegevens die worden verwerkt in het kader van surveillance, eenvoudig recherchewerk en het handhaven van wetten en regels. Bovendien: '(...) biedt [het] ook de basis voor het verwerken van gegevens ter zake van in omvang en duur beperkte incidenten als eenvoudige, kortdurende opsporingsonderzoeken, zolang in dat kader geen bijzondere opsporingsmiddelen worden ingezet en geen opsporingsteam wordt samengesteld'.²⁴⁾ Na een jaar kunnen deze gegevens, zolang zij nog noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak, geautomatiseerd worden vergeleken met andere gegevens die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak, of in combinatie daarmee worden verwerkt.

Wanneer de politiegegevens niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak worden zij *vernietigd*. Blijven de gegevens noodzakelijk voor het doel, dan worden zij na uiterlijk vijf jaar *verwijderd*.

3.3.2 Verdere verwerking

Het verwerken van gegevens voor een ander doel dan waarvoor ze werden verwerkt, moet voorzien zijn in de Wpg. Politiegegevens die met het oog op het basispolitiewerk worden verwerkt kunnen verder verwerkt worden ten behoeve van een gericht onderzoek of ten behoeve van het beheer van informantengegevens.²⁵⁾ Van een gericht onderzoek is sprake als het een gerichte en omvangrijke verwerking van persoonsgegevens betreft. Het doel van dit onderzoek zal zijn het herstellen van de rechtsorde of het voorkomen van een aantasting daarvan. In ieder geval is sprake van een dergelijke verwerking indien een rechercheonderzoek is aangemeld, een verkennend onderzoek wordt gestart en zodra bijzondere opsporingsmethoden worden ingezet. Dit zal samengaan met het moment waarop om tactische of opsporingstechnische redenen aanleiding bestaat de gegevens binnen de politie af te schermen.²⁶⁾ Het gaat dus met name om dossiervorming in een bepaald geval, om veel informatie samen te brengen gericht op dat ene geval mits in het belang van het onderzoek.²⁷⁾ Anderzijds kunnen politiegegevens uit gerichte onderzoeken ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak, zij het met instemming van de bevoegd functionaris.

Daarnaast biedt de Wpg mogelijkheden om op basis van politiegegevens die worden verwerkt in het kader van een gericht onderzoek een specifieke zoekvraag te plaatsen in een andere verwerking om te zoeken naar overeenkomsten. Hierop zijn aanvullende waarborgen van toepassing, namelijk de omstandigheid dat sprake moet zijn van een duidelijke aanleiding voor de zoekvraag, dat deze noodzakelijk moet zijn voor het onderzoek waarvoor de vraag wordt gesteld, dat de vraag ter verificatie dient van gegevens die al bij de politie bekend zijn. Bovendien moeten de autorisaties van het vereiste niveau zijn en is de verdere verwerking van overeenkomende gegevens afhankelijk van de instemming van een daartoe bevoegd functionaris.²⁸⁾

Verdere verwerking van gegevens die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak kan ook plaatsvinden in het kader van de ondersteuning van de politietaak. Dit ziet met name op de landelijke ontsluiting van politiegegevens: een signalering door een regionaal politiekorps wordt via deze verwerking bekend bij alle andere politiekorpsen. Deze verwerking kan relevant zijn voor:

24) *Kamerstukken II 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 38.*

25) Artikel 8, vierde lid Wpg.

26) *Kamerstukken II 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 39.*

27) *Kamerstukken II 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 43 e.v..*

28) *Kamerstukken II, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 53.*

- a het vaststellen van eerdere verwerkingen ten aanzien van eenzelfde persoon of zaak, onder meer ter bepaling van eerdere betrokkenheid bij strafbare feiten;
- b het ophelderen van strafbare feiten die nog niet herleid konden worden tot een verdachte;
- c identificatie van personen of zaken;
- d het onder de aandacht brengen van personen of zaken met het oog op het uitvoeren van een gevraagde handeling dan wel met het oog op een juiste bejegening van personen;
- e het uitvoeren van taken ten dienste van de justitie.²⁹⁾

Het signaleren van een subject uit een gericht onderzoek via deze verwerking behoort tot de mogelijkheden. Indien sprake is van een hit kan het gegeven verrijkt worden met deze gegevens en verder worden verwerkt voor het doel waarvoor het gesignaleerd stond.

4 Verstreking van politiegegevens

Verstreking van politiegegevens aan derden is alleen mogelijk indien de Wpg of het Besluit politiegegevens (Bpg) daarvoor een grondslag biedt. In het Bpg worden hiertoe verschillende instellingen met name genoemd, al dan niet met toevoeging van een bepaald doel. De artikelen 19 en 20 Wpg bieden een ruimer kader voor verstreking, ook aan andere dan de in het Bpg genoemde instellingen. Deze verstrekkingen zien wel op een parallel belang tussen politie en de instelling waaraan verstrekt wordt: de verstreking is verenigbaar met het doel waarvoor de politie zelf de gegevens verwerkt.

Voor artikel 19 Wpg, de incidentele verstreking, geldt dat sprake moet zijn van een bijzonder geval. Bij artikel 20 Wpg gaat het om een structurele verstreking in het kader van een samenwerkingsverband. Voor beide bepalingen geldt dat de verstreking noodzakelijk moet zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Dit houdt in dat 'de verstreking voor de samenleving van meer dan gewone betekenis is. Ingevolge de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dient dit belang dermate zwaarwegend te zijn dat het belang van verstreking aan derden zwaarder dient te wegen dan het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de politiegegevens betrekking hebben'.³⁰⁾ De verstreking moet voorts in overeenstemming met het bevoegd gezag zijn. Tot slot is van belang dat de gegevens met een bepaald doel worden verstrekt. Hieronder valt niet alleen het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (zijnde de politietaken) maar ook het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving. Voor de toepassing van artikel 20 Wpg geldt bovendien dat de beslissing van de verantwoordelijke schriftelijk en gemotiveerd wordt vastgelegd.³¹⁾

5 Wet bescherming persoonsgegevens

De Wbp is van toepassing op gegevensverwerkingen door de politie als zij deze gegevens niet verwerkt in het kader van de uitoefening van de politietaken. Daarnaast is de Wbp de aangewezen wet voor verwerkingen door andere overheidsorganisaties die niet onder de Wpg of Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) vallen.

Persoonsgegevens moeten zorgvuldig en in overeenstemming met de wet worden verwerkt. Dat betekent onder meer dat persoonsgegevens op grond van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden dienen te worden verzameld. De gegevens kunnen alleen verwerkt worden als deze gelet op de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn. De verantwoordelijke moet maatregelen treffen in het belang van de juistheid en nauwkeurigheid van de gegevens. Daarnaast behoeft iedere verwerking een grondslag ingevolge artikel 8 Wbp. De verstreking van deze gegevens aan derden moet verenigbaar zijn met het oorspronkelijke doel van de gegevensverwerking. Slechts in uitzonderingsgevallen kan hiervan worden afgeweken.³²⁾ Gegevens kunnen bewaard worden zolang dat noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor deze zijn verzameld of vervolgens verwerkt. De verantwoordelijke dient in het kader van de beveiliging van gegevens maatregelen te treffen.

29) Artikel 13, eerste lid Wpg. Zie ook artikel 6:2 Wpg.

30) *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 76.

31) Artikel 20, tweede lid Wpg.

32) Artikel 9 Wbp juncto artikel 43 Wbp.

De informatieplicht is in de Wbp expliciet geregeld. Het is een uitwerking van het transparantiebeginsel: de betrokkene moet in staat worden gesteld de hem betreffende verwerkte gegevens te controleren. De informatieverplichting houdt in dat de betrokkene door de verantwoordelijke op de hoogte wordt gesteld van het feit dat van hem gegevens zijn verwerkt op het moment dat de gegevens bij de betrokkene worden verkregen. Worden de gegevens op andere wijze verkregen, dan stelt de verantwoordelijke de betrokkene alsnog op de hoogte tenzij – kort weergegeven – deze reeds op de hoogte is, dit onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost of de verwerking plaatsvindt bij of krachtens wet. Van de informatieplicht kan bovendien in uitzonderingsgevallen worden afgezien.³³⁾

De verantwoordelijke moet de gegevensverwerking die onder zijn verantwoordelijkheid valt melden bij het CBP. Dit draagt bij aan de transparantie van de verwerking voor de betrokkene. Deze verplichting op grond van artikel 27 Wbp vervalt als de verwerking onder de bepalingen in het Vrijstellingsbesluit valt.

In de situatie dat de verantwoordelijke een risicovolle verwerking voor ogen heeft doet het CBP een Voorafgaand Onderzoek (VO) naar aanleiding van de melding van die verwerking.³⁴⁾ De wetgever heeft onder meer de verwerking van gegevens op basis van heimelijke waarneming aangemerkt als een risicovolle verwerking omdat in een dergelijke situatie de mogelijkheid bestaat dat de verwerking voor de betrokkene onopgemerkt blijft. Als compensatie voor het niet-informereren dient het CBP in de gelegenheid te worden gesteld een onderzoek in te stellen naar de heimelijke waarneming om zich een oordeel te kunnen vormen over de rechtmatigheid daarvan.³⁵⁾

33) Artikel 43 Wbp.

34) Artikel 31 Wbp.

35) In dit kader is aan het CBP de ANPR-verwerking door het regionaal politiekorps Brabant Zuid-Oost voorgelegd met het oog op de verwerking in ANPR van Wbp-gegevens: z2007-00791; Bekendmaking besluit voorafgaand onderzoek in de Staatscourant op 16 juli 2008, nr. 135, p. 28.



BASISTOEPASSING VAN ANPR

- 1 **Uitvoering van de dagelijkse politietaak** 19
- 2 **Omvang van ANPR-verwerkingen in verband met de uitvoering van de politietaak** 19
- 3 **Selectie van gegevens** 20
 - 3.1 **Kenteken/voertuig of persoon** 20
 - 3.2 **Directe aanleiding voor selectie** 20
- 4 **Conclusie** 21

1 Uitvoering van de dagelijkse politietaak

ANPR wordt ingezet ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak (artikel 8 Wpg). Door op automatische wijze kentekens te vergelijken met kentekens die de politie reeds in haar bezit heeft, kan efficiënter gebruik worden gemaakt van capaciteit bij de politie. Geautomatiseerde gegevensvergelijking is immers vele malen sneller dan de vergelijking die een politieagent kan maken tussen de kentekens in de verkeersstroom en de kentekens in zijn notitieboekje. De zoekvraag is geen andere dan voorheen werd gesteld aan de individuele agent; in principe komen alleen de gegevens die de politie verwerkt in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietaak in aanmerking voor toepassing van ANPR. Niet alleen voor de eigen organisatie, maar ook ten behoeve van andere overheidsorganisaties waarbij de politie een controletaak opgedragen heeft gekregen.

Het resultaat van de automatische vergelijking omvat meer dan van een niet-automatische vergelijking: meer kentekens worden herkend, meer voertuigen kunnen worden stilgezet. De informatie die gegenereerd wordt door ANPR leidt ook tot gericht opgetreden dan voorheen. Van alle passerende voertuigen worden alleen die voertuigen nader onder de loep genomen die daartoe aanleiding geven. Dat betekent ook dat de kentekens waarmee niets aan de hand is, niet in aanmerking komen voor verwerking als politiegegevens in een politieb Bestand. Dat is immers niet noodzakelijk voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak.

2 Omvang van ANPR-verwerkingen in verband met de uitvoering van de politietaak

Dat de automatische kentekenvergelijking voordelen oplevert voor de werkwijze van de politie en meer resultaat tot gevolg heeft, betekent niet dat het middel overal en altijd ingezet kan en moet worden. Uitgangspunt is dat er een directe actie plaatsvindt naar aanleiding van een hit met een kenteken uit het vergelijkingsbestand. Dit vergt, naast voldoende capaciteit om deze acties te doen, een afgewogen selectie van kentekens die in het vergelijkingsbestand ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak kunnen worden opgenomen: de invulling die aan de politietaak wordt gegeven voor een actie bepaalt de selectie van gegevens per ANPR-toepassing. Dit betekent dat iedere verwerking van politiegegevens door middel van ANPR, met behulp van een – vaste – camera boven de weg of met behulp van een camera in een politievoertuig, in de eerste plaats zijn grondslag moet vinden in de uitvoering van de dagelijkse politietaak. Deze afweging moet dus per keer gemaakt worden. Dit is van belang voor de rechtmatige verkrijging van gegevens: het verwerken van ongelimiteerd binnengehaalde gegevens ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak is niet in overeenstemming met de wet.³⁶⁾

Uitvoering van de dagelijkse politietaak kan in het concrete geval betekenen dat gecontroleerd wordt op gestolen auto's of kentekenplaten, of op achterstallige betalingen van boetes. Doel is dan om direct na herkenning van een kenteken een voertuig stil te doen houden ter afwikkeling van de openstaande kwestie. De inzet van het middel is voor dit doel niet zinvol en niet gerechtvaardigd als een directe actie niet is voorzien. De afweging van hoe de politietaak wordt ingevuld is dus ook inherent aan de keuze voor de politiegegevens waarmee wordt vergeleken. De aard van de toepassing heeft gevolgen voor de selectie van de politiegegevens. Deze politiegegevens moeten actueel en accuraat zijn.

Het toevoegen van politiegegevens die niet hoeven of zelfs niet moeten leiden tot een directe actie waarvoor het betreffende voertuig wordt stilgehouden, dient ook in lijn te zijn met de politietaak. Hierbij moet gedacht worden aan het vergaren van informatie in het kader van een gericht onderzoek. Bij de afweging van het plaatsen van deze gegevens in het vergelijkingsbestand moet rekening worden gehouden met het autorisatieniveau van de uitvoerende politieambtenaar.

36) Artikel 8 Wpg.

3 Selectie van gegevens

3.1 Kenteken/voertuig of persoon

Bij de selectie van politiegegevens ten behoeve van het vergelijkingsbestand gaat het CBP uit van twee categorieën:

- het kenteken/voertuig wordt gezocht;
- de kentekenhouder/een persoon die gekoppeld kan worden aan het kenteken wordt gezocht.

Voor de eerste categorie geldt dat het kan gaan om voertuigen die zijn gestolen of worden vermist, of betrokken zijn geweest bij een misdrijf. Ook kan het gestolen of valse kentekenplaten betreffen. De gegevens zijn afkomstig uit regionale of landelijke politiebestanden, maar ook uit het kentekenregister dat de Dienst Wegverkeer (RDW) voert. De politie kan als autoriteit of als belanghebbende gegevens ontvangen van de RDW op grond van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW '94). Het is aan de RDW om op grond van de Wbp de verenigbaarheid van deze verdere verwerking te bepalen, zoals bedoeld in artikel 9 Wbp. Deze gegevens worden aan de politie verstrekt teneinde de uitoefening van dat onderdeel van haar taak mogelijk te maken: de controle op de registratie van kentekens. Deze controle valt onder het toezicht op naleving zoals bedoeld in art 158 WVW '94. De politie is hiervoor primair aangewezen zodat de controle plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de politietaak.³⁷⁾

De tweede categorie betreft een selectie van personen die aan een kenteken gekoppeld kunnen worden. Het gaat om personen die gesignaleerd staan of anderszins gezocht worden, bijvoorbeeld wegens openstaande boetes. Het zal voornamelijk gaan om de kentekenhouder. Het is echter denkbaar dat bij de politie bekend is dat de gezochte persoon voornamelijk gebruik maakt van een auto die geregistreerd staat op een andere naam. Dit dient wel als zodanig aangetekend te zijn en dus kenbaar voor de betreffende politieambtenaar.

Binnen het toepassingsbereik van de Wpg valt de verwerking van gegevens voorzover het gaat om de uitoefening van taken ten dienste van Justitie. Een voorbeeld is de controle van openstaande boetes die geregistreerd staan bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Hiertoe verstrekt het CJIB gegevens aan de politie om deze in de gelegenheid te stellen de betrokkene op te sporen.³⁸⁾

3.2 Directe aanleiding voor selectie

Personen kunnen, gekoppeld aan een kenteken, worden opgenomen in het vergelijkingsbestand als zij op basis van een verdenking of anderszins worden gezocht. Door opname in het vergelijkingsbestand wordt gehoor gegeven aan de signalering in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietaak. Een verdergaande toepassing is dat de signalering niet voortkomt uit een nieuwe signalering, maar dat het kenteken behorende bij een bekende van de politie ter vergelijking wordt aangeboden.³⁹⁾ Het doel hiervan zou kunnen zijn het constateren van recidive, bijvoorbeeld waar het gaat om rijden onder invloed of om veelplegers op het gebied van vermogensdelicten. Het doel kan ook zijn zicht te houden op een bekende, zoals een persoon die bij het betreffende politiekorps bekend is vanuit de groep waarin hij zich beweegt. Hierbij kan gedacht worden aan het signaleren van hooligans of van auto's die afkomstig zijn van bij de politie om verschillende redenen bekende autoverhuurbedrijven. Deze bekenden worden op deze manier uit de anonimiteit van de verkeersstromen gehaald.

Relevant onderdeel van de politietaak is het opsporen van daders van strafbare feiten en het voorkomen van strafbare feiten. Het uit de anonimiteit halen van veelplegers maakt echter niet

37) Het verwerken van gegevens met betrekking tot kentekens is een taak die is opgedragen aan de RDW, op grond van artikel 4b, eerste lid, sub h, Wegenverkeerswet 1994 (WVW '94). De RDW houdt daartoe een register bij en kan uit dat register gegevens verstrekken aan autoriteiten die betrokken zijn bij de uitvoering van de WVW '94, alsmede aan belanghebbenden.

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de WVW '94, met uitzondering van hoofdstuk IA, zijnde de RDW en zijn taken, zijn opsporingsambtenaren belast. Dat zijn volgens artikel 159 WVW '94 in de eerste plaats ambtenaren in de zin van de artikelen 141 en 142 Wetboek van Strafvordering (waaronder politieambtenaren) en in de tweede plaats de bij AMvB aangewezen ambtenaren van -onder meer- de RDW.

38) *Kamerstukken II 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 60*: 'Voor zover op grond van artikel 13 gegevens worden verwerkt naar aanleiding van verzoeken van andere instanties (bijvoorbeeld signaleringen op verzoek van het CJIB of van bijzondere opsporingsdiensten) wordt het verzoek daartoe eerst geregistreerd op grond van 8, 9 of 10, waarna verdere verwerking op grond van artikel 13 kan plaatsvinden'.

39) De term 'veelpleger' ligt hier voor de hand, maar heeft in verschillende gremia verschillende definities. Daarom is in dit stuk gekozen voor de meer neutrale term 'bekende'. De term ziet op de persoon die meerdere malen met politie in aanraking is geweest, maar thans niet per se onder het begrip 'verdachte' als bedoeld in artikel 27 Sv valt.

logischerwijs deel uit van de politietaak zoals omschreven in artikel 2 Polw. '93.⁴⁰⁾ Het Nederlandse strafrechtelijke systeem is gericht op resocialisatie. Het Nederlandse strafrecht kent geen bijkomende straf die bepaalt dat een veroordeelde gedurende een bepaalde tijd zonder verdere directe aanleiding gevolgd kan worden op basis van zijn bestaande registraties. Het gericht volgen van personen die ten tijde van dat volgen niet verdacht zijn in de zin van artikel 27 Sv, of anderszins onderwerp zijn van een gericht onderzoek, is dan ook niet in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. De betreffende gegevens worden in dat geval aangewend voor het nagaan van de gangen van een persoon. Dit mondt uit in een oneigenlijke controle.⁴¹⁾

Hieruit volgt dat gegevens betreffende een bekende slechts kunnen worden opgenomen in het vergelijkingsbestand in de volgende twee situaties:

- de bekende is gesignaleerd in verband met een actuele en concrete verdenking;
- het is in het belang van de handhaving van de openbare orde dat een bekende of een groep van bekenden wordt getraceerd.

De verwerking van gegevens vindt in deze gevallen plaats in het kader van de uitoefening van de politietaak met het oog op een specifiek doel. Gedacht kan worden aan een risicowedstrijd waarbij aannemelijk is dat hooligans van de verschillende clubs van zich zullen laten horen op een wijze die de openbare orde bedreigt of zelfs aantast. Dit voorbeeld illustreert dat per geval dient te worden bezien of de actuele situatie opname in het vergelijkingsbestand legitimeert.

In verband hiermee is ook van groot belang dat op het moment dat de vergelijking plaatsvindt de kwaliteit van de gegevens goed is, namelijk actueel en juist. De kwaliteit van de gegevens is een voorwaarde voor een zorgvuldige toepassing van de techniek. Dat houdt in dat voor iedere nieuwe ANPR-actie telkens een actueel en accuraat vergelijkingsbestand moet worden aangelegd. Gegevens die in een ANPR-actie niet tot een hit hebben geleid, kunnen niet een week later opnieuw gebruikt worden zonder dat vooraf wordt beoordeeld of zij nog steeds actueel zijn.

4 Conclusie

Met de basistoepassing van ANPR wordt een toename van de effectiviteit en efficiëntie van het politieoptreden beoogd. Het gaat om een gerichte zoekactie naar kentekens die een relatie hebben met voertuigen of personen die gesignaleerd staan. De betreffende voertuigen kunnen direct worden stilgehouden om de reden van signalering kenbaar te maken en hieraan gevolg te geven. Zodoende wordt uitvoering gegeven aan de dagelijkse politietaak. Uitgangspunt is dan ook dat direct na een hit opgetreden wordt.

De invulling die aan de politietaak wordt gegeven voor de betreffende actie bepaalt de selectie van gegevens per ANPR-toepassing. Voor de te selecteren gegevens geldt dat een concrete en actuele aanleiding de selectie van de kentekens kan rechtvaardigen. Dit behoeft per keer een individuele afweging. De inzet van ANPR ten behoeve van het opsporen van kentekens behorende bij bekenden van de politie kan alleen in twee situaties: in de situatie dat een bekende is gesignaleerd in verband met een actuele en concrete verdenking dan wel indien een situatie zodanig is dat het traceren van een bekende of een groep van bekenden in het belang is van de handhaving van de openbare orde. De zorgvuldige verwerking van de gegevens vereist dat gebruik gemaakt wordt van een vergelijkingsbestand met de meest recente gegevens.

40) Brief van het CBP van 19 januari 2004 aan de beheerder van het regionaal politiekorps Utrecht (O2004-0004), http://www.cbpweb.nl/downloads_uit/O2004-0004.pdf.

41) HR 19 december 1995, NJ 1996, 249; zie ook Onderzoek inzet 'Catch-ken', prof. mr. P.A.M. Mevis, Rotterdam 27 oktober 2005.

RESULTATEN VAN DE VERGELIJKING

- 1 Resultaat van de vergelijking: hit 23
- 2 Verdere verwerking van gegevens in het vergelijkingsbestand 23
- 3 Resultaat van de vergelijking: geen hit 24
- 4 Verdere verwerking van gegevens ten behoeve van nog niet bestaande onderzoeken 24
- 5 Patroonherkenning 24
- 6 Conclusie 25

1 Het resultaat van de vergelijking: hit

Het beoogde resultaat van de vergelijking is dat er een signaal afgaat op het moment dat een kenteken uit het vergelijkingsbestand overeenkomt met een passerend kenteken. Het signaal geeft de zogenoemde hit aan. In geval van een hit wordt kenbaar gemaakt dat een kenteken is herkend en waarvoor het herkende kenteken gesignaleerd stond. Hierop kan een gerichte actie volgen. De hit verrijkt op die manier als nieuw politiegegeven het kenteken uit het vergelijkingsbestand: het bekende kenteken is op tijd x gezien op locatie y.

Alvorens het voertuig stil te houden zal ten behoeve van de zorgvuldige verwerking van de politiegegevens gecontroleerd moeten worden of het passerende kenteken overeenkomt met het kenteken uit het vergelijkingsbestand.

Het resultaat, de hit, verrijkt het kenteken uit het vergelijkingsbestand. Deze gegevens kunnen samen verder worden verwerkt zolang dit noodzakelijk is voor het doel van de verwerking, bijvoorbeeld de afhandeling van de betreffende signalering. Als de gegevens niet meer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietaken, moeten ze worden vernietigd. Blijft het verwerken ervan wel noodzakelijk voor dat doel, dan zullen de gegevens na uiterlijk vijf jaar uit het bestand moeten worden verwijderd.

Voor de bewaartermijn van de gegevens is dus sprake van een binnengrens en een buitengrens.

- De binnengrens wordt bepaald door de noodzaak de gegevens te bewaren voor het doel van de verwerking waarbij de gegevens ter zake dienend, toereikend en niet bovenmatig mogen zijn.
- De buitengrens wordt gevormd door de uiterste wettelijke bewaartermijn.

2 Verdere verwerking van gegevens in het vergelijkingsbestand

Politiegegevens die met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaken worden verwerkt, kunnen ter beschikking worden gesteld voor verdere verwerking in verband met een gericht onderzoek of ten behoeve van het beheer van informantgegevens. Dat betekent dat ze binnen de politie verstrekt kunnen worden met het oog op een ander doel dan waarvoor de gegevens werden verwerkt. Hierbij kan men denken aan de vraag, ten behoeve van een specifiek onderzoek, of een bepaald kenteken al dan niet gesignaleerd is tijdens de ANPR-actie.

De vraag kan betrekking hebben op het vergelijkingsbestand, meer specifiek op de kentekens die daarin opgenomen zijn ter vergelijking en op het resultaat van de vergelijking. Dit zijn enerzijds de kentekens die met informatie verrijkt zijn naar aanleiding van een hit en anderzijds de kentekens die wel gesignaleerd staan maar niet zijn gepasseerd. De vraag kan alleen worden gesteld als deze dient ter verificatie van gegevens die al bekend zijn in het kader van een onderzoek en de vraag moet noodzakelijk zijn ten behoeve van dat onderzoek. Dat betekent ook dat niet iedere ANPR-toepassing zich leent voor dergelijke zoekacties.

In de situatie dat de aard van een politiegegeven zich niet leent voor kenbare opname in het vergelijkingsbestand, maar dat informatie over de signalering ten behoeve van opheldering in een onderzoek of ten behoeve van een onderzoek naar de betrouwbaarheid van een informant noodzakelijk is, zijn er twee mogelijkheden om informatie te verkrijgen.

In de eerste plaats zoals hiervoor al is aangegeven: op basis van gegevens uit een lopend onderzoek wordt een zoekvraag geplaatst in het (verrijkte) vergelijkingsbestand, waarbij voldaan moet worden aan de daarvoor gestelde voorwaarden. Mocht dit een resultaat opleveren, dan kan het gegeven verder worden verwerkt ten behoeve van het gerichte onderzoek of ten behoeve van de over de informant beschikbare informatie, mits daarvoor toestemming is gegeven door de bevoegd functionaris.

De tweede mogelijkheid bestaat er uit dat een politiegegeven 'blind' wordt meegenomen in het vergelijkingsbestand. Meer specifiek betekent dat het volgende. Ten behoeve van gerichte onderzoeken waartoe een beperkte groep is geautoriseerd, kan gekozen worden voor het plaatsen van een gezocht kenteken zonder dat dit kenbaar is voor uitvoerders van de ANPR-actie. Opname in het vergelijkingsbestand zal dan niet kunnen leiden tot een directe actie met het oog op de uitvoering van de

politietoek. Wel is dan van belang, juist gelet op het niveau van autorisatie, dat een mogelijke hit niet zichtbaar zal zijn. De beveiliging is hierbij eveneens een cruciaal punt.

3 Resultaat van de vergelijking: geen hit

Alle passerende kentekens worden gescand. De gescande kentekens worden verwerkt, namelijk vergeleken, in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietoek. Een groot aantal vergelijkingen zal niet leiden tot een positief resultaat. Het signaal blijft uit, de vergelijking heeft geen hit tot gevolg omdat het gescande kenteken niet gezocht wordt in deze ANPR-actie en het daarom niet voorkomt in het vergelijkingsbestand. Dat betekent dat deze kentekens niet zorgen voor een verrijking van de reeds bestaande politiegegevens die opgenomen waren in het vergelijkingsbestand. Het betekent ook dat de gescande kentekens voor de uitvoering van de politietoek niet noodzakelijk zijn, uitgaande van de selectie van de politiegegevens in het vergelijkingsbestand. De selectie komt immers voort uit de invulling van de politietoek voor de betreffende ANPR-actie. Hieruit volgt dat de gescande kentekens die geen hit opleveren met het vergelijkingsbestand direct vernietigd dienen te worden. Het langer bewaren van de gescande kentekens zou betekenen dat sprake is van een bovenmatige verwerking die bovendien, gelet op het doel van de verwerking, niet ter zake dienend is.

4 Verdere verwerking van gegevens ten behoeve van nog niet bestaande onderzoeken

Mogen de resultaten van een ANPR-actie worden gebruikt voor de opsporing van mogelijk in de toekomst plaatsvindende strafbare feiten?

Vooropgesteld moet worden dat de verwerking van gegevens noodzakelijk dient te zijn voor het doel van de verwerking, dat de gegevens rechtmatig dienen te zijn verkregen, en dat deze bovendien toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig moeten zijn gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Daaruit volgt dat de wens om alle gescande kentekens, dus zowel de hits als de no-hits, te bewaren teneinde deze op een later moment in het kader van een toekomstig onderzoek te kunnen gebruiken, geen steun vindt in de wet. Zoals in het voorgaande is uiteengezet, is het immers zo dat de no-hits direct vernietigd moeten worden.

De gegevens die na de kentekenvergelijking tot verrijking van informatie hebben geleid, zowel de omstandigheid dat een hit heeft plaatsgevonden als de omstandigheid dat het gezochte kenteken niet is gepasseerd, kunnen worden aangewend voor verdere verwerking mits voldaan is aan de daarvoor geldende voorwaarden. Dit geldt zolang de verwerking van deze gegevens noodzakelijk is voor het doel waarvoor ze werden verwerkt. In die periode kunnen deze gegevens ook beschikbaar worden gesteld ten behoeve van onderzoeken die op het moment van de ANPR-actie nog niet in gang waren gezet. Het bewaren van de gegevens die na kentekenvergelijking tot verrijking van informatie hebben geleid, is echter onrechtmatig als dit alleen ten behoeve van nog niet bestaande onderzoeken plaatsvindt.

5 Patroonherkenning

De drie kerntaken die voortvloeien uit artikel 2 Polw. '93 zijn de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven. Hieruit wordt door de Raad van Hoofdcommissarissen een vierde taak afgeleid: signalering en advisering. Deze is onlosmakelijk met de drie genoemde kerntaken verbonden, aldus de Projectgroep Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen in Tegenhouden troef.⁴²⁾ Deze uitbreiding vindt niet zijn grondslag in de taakomschrijving in de Polw. '93.

Signalering en advisering zoals hierboven bedoeld, zou geconcretiseerd kunnen worden door analyses die zijn opgesteld op basis van gescande kentekens. Uit deze analyses kunnen patronen afgeleid worden, die weer kunnen leiden tot gerichte acties door de politie. Als bijvoorbeeld uit een analyse naar voren komt dat op een bepaald tijdstip in de week veel dezelfde soort niet-Nederlandse auto's de grens passeert, zou dit aanleiding kunnen zijn om op dat tijdstip gericht te controleren op een delict

42) *Tegenhouden troef. Een nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*, Projectgroep Opsporing-2, Raad van Hoofdcommissarissen, november 2003, p. 23, http://www.politie.nl/Images/Landelijk/tegenhoudentroef_tcm31-66185.pdf.

dat in verband kan worden gebracht met de betreffende nationaliteit.⁴³⁾ Het gebruik van gescande kentekens is echter voor het genereren van dergelijke analyses niet noodzakelijk. Ook zonder dat de gegevens herleidbaar zijn tot personen is een risicoanalyse uit te voeren door middel van een technische toepassing die de gegevens aggregereert. Hieruit kan worden afgeleid op welk moment een bepaald soort kenteken passeert. Vervolgens kan door middel van een gerichte actie naar tijd en plaats selectiever worden gecontroleerd. Dit betekent dat voor een rechtmatige toepassing van ANPR voor signalering en advisering een technische mogelijkheid moet worden gezocht om deze analyses uit te voeren op geaggregeerd niveau.

6 Conclusie

Op het moment dat een kenteken uit het vergelijkingsbestand overeenkomt met een passerend kenteken is sprake van een hit. In geval van een hit wordt kenbaar gemaakt dat een kenteken is herkend en waarvoor het herkende kenteken gesignaleerd stond. Hierop kan een gerichte actie volgen. De hit verrijkt op die manier als nieuw politiegegeven het kenteken uit het vergelijkingsbestand. Deze gegevens kunnen samen verder worden verwerkt zolang dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de dagelijkse politietoek. Als de noodzaak komt te vervallen voor de verwerking van deze gegevens, moeten ze worden vernietigd. Voor de kentekens die niet leiden tot een positief resultaat na vergelijking, de zogenoemde no-hits, geldt dat deze direct vernietigd moeten worden.

Verdere verwerking van de gescande kentekens is alleen mogelijk als het gaat om kentekens die een hit hebben opgeleverd. Daarnaast is verdere verwerking mogelijk voor de gesignaleerde kentekens die zich in het vergelijkingsbestand bevinden maar niet gepasseerd zijn.

Voor eventuele verdere verwerking kan vanuit een gericht onderzoek een zoekvraag worden gesteld. Dit moet met de daarvoor aangewezen waarborgen omkleed zijn: het antwoord op de vraag moet ter verificatie dienen van gegevens die al bekend zijn in het kader van een onderzoek en moet noodzakelijk zijn ten behoeve van dat onderzoek.

Gegevens die zich vanwege hun aard niet lenen voor opname in het vergelijkingsbestand, bijvoorbeeld zwacri-gegevens, zouden bij de vergelijking 'blind' mee kunnen draaien, zodat de dienstdoende politieambtenaar, met het oog op het autorisatieniveau, daarvan geen kennis neemt.

Het bewaren van alle gescande kentekens ten behoeve van een nog niet bestaand onderzoek, is in strijd met de wet. Dit betreft in ieder geval de gescande kentekens die na vergelijking met het vergelijkingsbestand niet hebben geleid tot een hit: de kentekens zijn voor het doel waarvoor ze verwerkt worden niet langer noodzakelijk en een ander doel is niet voorzien. Het bewaren van de gegevens die na kentekenvergelijking tot verrijking van informatie hebben geleid, is onrechtmatig als dit alleen ten behoeve van nog niet bestaande onderzoeken plaatsvindt.

Alleen op basis van geaggregeerde gegevens kunnen patronen worden opgesteld na het scannen van kentekens. Een risicoanalyse kan vervolgens aanleiding zijn om een gerichte actie op te zetten.

43) Voorbeeld: Kmar - @migo: ANPR bij de grensovergang bij Hazeldonk.

UITGANGSPUNTEN VOOR SAMENWERKING VAN POLITIE MET ANDERE OVERHEIDSINSTANTIES

- 1 Consequenties van de samenwerking 27
- 2 Scheiding van Wpg- en Wbp-verwerkingen 27
- 3 Informatieplicht 28
- 4 Actie naar aanleiding van het resultaat van de vergelijking 28
- 5 Conclusie 28

1 Consequenties van de samenwerking

Samenwerking door overheidsorganisaties (bijvoorbeeld de Belastingdienst, gemeenten en sociale diensten) bij het uitoefenen van toezicht biedt mogelijkheden om controles efficiënter in te richten en zodoende per saldo meer effect te bereiken. De taken moeten zich wel lenen voor een dergelijke samenwerking. De politie heeft vanuit haar eigen taak een bijzondere positie die per definitie anders is dan die van andere overheidsorganisaties. Uit de taak die de politie is opgedragen in artikel 2 Polw. '93 vloeien bevoegdheden voort die aan haar zijn voorbehouden.

Dit heeft ook gevolgen voor de te hanteren juridische kaders. Op diverse terreinen heeft niet de politie de taak om toezicht te houden, maar is een andere overheidsorganisatie hiermee belast. De verwerking van politiegegevens door de politie valt binnen het kader van de Wpg, terwijl de verwerking van persoonsgegevens door andere toezichthouders onderworpen is aan de Wbp. De politie kan deze gegevens niet gemakshalve samenvoegen met de politiegegevens en onder haar verantwoordelijkheid verwerken; dat strookt niet met het bijzondere regime van de Wpg dat voor de verwerking van politiegegevens is gecreëerd. Bovendien horen deze gegevens eenvoudigweg niet thuis in politiebestanden. Met het oog op de zorgvuldige verwerking van gegevens zullen daarom maatregelen moeten worden getroffen om een scheiding van verwerkingen te bewerkstelligen in de situatie dat bij een ANPR-actie wordt samengewerkt tussen de politie en een andere overheidsorganisatie.

2 Scheiding van Wpg- en Wbp-verwerkingen

Voor de betrokkenheid van de politie bij een ANPR-actie met behulp van politievoertuigen en -apparatuur zal in ieder geval sprake moeten zijn van de uitoefening van de politietaak. De te verwerken gegevens zijn politiegegevens, waarop de Wpg van toepassing is. De door de andere overheidsorganisatie geïnitieerde controle dient noodzakelijk te zijn voor de goede vervulling van haar publiekrechtelijke taak. De in dat kader te verwerken gegevens zijn persoonsgegevens, waarop de Wbp van toepassing is.

De politie zal voor de betreffende toepassing van ANPR een selectie maken van gegevens die gecontroleerd gaan worden en deze in het vergelijkingsbestand zetten. De gegevens die een andere overheidsorganisatie ter controle wil vergelijken met de gegevens van passerende voertuigen moeten separaat worden gehouden van de politiegegevens. Feitelijk is dan sprake van minimaal twee gescheiden vergelijkingsbestanden, waarmee de gescande kentekens worden vergeleken. Voor beide verwerkingen geldt dat de kwaliteit van de gegevens goed moet zijn: actueel, juist en niet bovenmatig.

Ten aanzien van het scannen en vergelijken doen zich twee scenario's voor. Het eerste is dat de andere overheidsorganisatie zelf een grondslag heeft voor het scannen van kentekens. Vanaf het scannen tot aan het resultaat is dan sprake van een aparte Wbp-route waarvoor deze organisatie verantwoordelijk is.

Het tweede scenario houdt in dat de kentekens gescand worden met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak maar dat deze verstrekt worden aan de andere overheidsorganisatie indien daar een grondslag voor is op basis van de Wpg. In de wet is voorzien in strikte criteria die een dergelijke verstrekking met waarborgen omkleden. De verstrekking van gescande kentekens zal in ieder geval noodzakelijk moeten zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang als de grondslag voor verstrekking wordt gevonden in artikel 19 Wpg of artikel 20 Wpg. Dit scenario houdt ook in dat afspraken gemaakt moeten worden met de andere overheidsorganisatie. Uit zowel de Wpg als de Wbp volgt dat gescande kentekens die niet tot een hit leiden direct vernietigd moeten worden wegens het ontbreken van de noodzaak deze langer te verwerken.

Het positieve resultaat van een vergelijking, of dat een hit is met een politiegegeven of een hit met een persoonsgegeven in de daarvan gescheiden verwerking, zal toegevoegd worden aan het oorspronkelijke kenteken. Dat betekent dat het kenteken in het vergelijkingsbestand in beide gevallen aangevuld wordt met informatie ten aanzien van tijd en plaats.

Na afloop van de ANPR-toepassing zullen de twee te onderscheiden verwerkingen fysiek van elkaar gescheiden worden ten behoeve van verdere verwerking binnen de betreffende organisatie.

3 Informatieplicht

Het informeren van de betrokkene speelt een belangrijke rol in de Wbp. Vanwege de toepasselijkheid van de Wbp op de verwerking van gegevens afkomstig van andere overheidsorganisaties is de kenbaarheid van de ANPR-actie voorafgaand aan die actie dan wel het achteraf verstrekken van informatie aan de betrokkenen van belang. Het plaatsen van ANPR-apparatuur in een voertuig waaraan is te zien dat daarmee controles worden uitgevoerd, heeft hierbij altijd de voorkeur. Indien camera-apparatuur wordt gebruikt in een niet als zodanig herkenbaar voertuig, is sprake van zogenaamde heimelijke waarneming. Dat is voor de verwerking van politiegegevens geen probleem omdat de informatieplicht in dit stadium van de verwerking niet volgt uit de Wpg. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van heimelijke waarneming door andere overheidsorganisaties zal door het CBP wel worden onderworpen aan een Voorafgaand Onderzoek (VO). De verwerking moet daarvoor eerst door de verantwoordelijke gemeld worden bij het CBP. In een voorafgaand onderzoek toetst het CBP de rechtmatigheid van de verwerking in verband met de bijzondere risico's die een heimelijke waarneming met zich brengt.

4 Actie naar aanleiding van het resultaat van de vergelijking

Aan het signaal dat een kenteken is herkend zal direct gevolg moeten worden gegeven. Uitvoering geven aan de controlerende taak is immers het doel van deze vergelijking van gegevens, zowel voor wat betreft de politiegegevens als voor de ter vergelijking aangeboden andere persoonsgegevens. Voor de betrokkene moet in dit stadium duidelijk zijn op grond waarvan hij wordt stilgehouden. De politie kan niet haar bevoegdheden aanwenden ten behoeve van een hit op een persoonsgegeven afkomstig van de andere overheidsorganisatie. De bevoegdheid voor de politie om op basis van artikel 160 WVV '94 motorvoertuigen stil te houden is niet bedoeld voor de situatie waarin de vergelijking met een Wbp-gegeven een hit oplevert.⁴⁴⁾ Dit is aan de overheidsorganisatie die in het aangegeven geval de taak heeft de controle uit te oefenen en handhavend op te treden. Dit vereist bij de ANPR-actie de aanwezigheid van vertegenwoordigers van die organisatie.

5 Conclusie

Het kan maatschappelijk gezien wenselijk zijn dat overheidsorganisaties samenwerken in hun toezichthoudende taken. De verschillende gegevensstromen moeten echter op grond van het zorgvuldigheidsvereiste gescheiden gehouden worden ter voorkoming van vermenging van gewone persoonsgegevens met politiegegevens. Twee scenario's doen zich hierbij voor. De eerste is dat de persoonsgegevens vanaf het moment van scannen van de kentekens apart worden verwerkt van de politiegegevens. De andere overheidsorganisatie dient dan op grond van de Wbp een grondslag voor de gehele verwerking te hebben, dus zowel voor het scannen van kentekens als voor het verwerken daarvan ten behoeve van haar taak. Het tweede scenario houdt in dat kentekens, die in het kader van de uitvoering van de politietaken zijn gescand, verstrekt worden aan de andere overheidsorganisatie. Deze vertrekking dient te voldoen aan de voorwaarden die daarvoor in de Wpg zijn gesteld. Er dient onder meer een grondslag in de Wpg aanwezig te zijn. Uit zowel de Wpg als de Wbp volgt dat gescande kentekens die niet tot een hit leiden direct vernietigd moeten worden wegens het ontbreken van de noodzaak deze langer te verwerken.

De andere overheidsorganisatie moet in beide gevallen beschikken over een eigen bevoegdheid tot controle. Ook bij deze verwerking moet er nadrukkelijk aandacht zijn voor de kwaliteit van de gegevens, maar ook voor de informatieverplichting jegens betrokkenen.

44) Onderzoek inzet 'Catch-ken', prof. mr. P.A.M. Mevis, Rotterdam 27 oktober 2005; Mevis gaat in dit onderzoek uit van de situatie dat veelplegers onderwerp zijn van het gebruik van catch-ken. Hij concludeert dat er geen bevoegdheid bestaat die de bestuurder er toe dwingt het voertuig stil te zetten of te doen houden naar aanleiding van een hit. 'De bevoegdheid daartoe uit de WVV '94 is niet bedoeld voor inzet in het kader van de 'Catch-ken'. Het doen stopzetten en stilhouden van het voertuig zal op basis van vrijwilligheid (moeten) geschieden'.

HANDHAVING EN DE ROL VAN HET CBP

- 1 Inleiding 31
- 2 Maatregelen door betrokkenen 31
- 3 Bemiddeling of onderzoek door het CBP 31
- 4 Handhaving door het CBP 31

1 Inleiding

Verantwoordelijken die in strijd handelen met het bepaalde in de Wpg en Wbp kunnen in rechte worden aangesproken. Betrokkenen hebben een aantal mogelijkheden om zelf hun recht te halen, zowel op grond van de Wpg en de Wbp, als op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast heeft het CBP als toezichthouder een aantal bestuursrechtelijke mogelijkheden om te handhaven op het bepaalde in de Wpg en Wbp: een boetebevoegdheid, maar ook het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom.

2 Maatregelen door betrokkenen

Aan de Wpg en de Wbp kan een betrokkene rechten ontnemen indien hij meent dat zijn persoonsgegevens onrechtmatig worden verwerkt.⁴⁵⁾ In de eerste plaats kan hij zijn recht op inzage van hem betreffende gegevens uitoefenen. Vervolgens kan hierop een verzoek tot het verbeteren, aanvullen, verwijderen of afschermen van die gegevens volgen indien deze gegevens feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet terzake dienend zijn dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Mocht niet aan dergelijke verzoeken kunnen worden voldaan, dan stelt de verantwoordelijke de betrokkene schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de weigering.

Een beslissing op een inzageverzoek of een verzoek tot het verbeteren, aanvullen, verwijderen of afschermen van die gegevens is een besluit in de zin van de Awb. Dit houdt in dat de betrokkene zich kan wenden tot de bestuursrechter indien de verantwoordelijke niet reageert of weigert aan een verzoek te voldoen.

3 Bemiddeling of onderzoek door het CBP

Het CBP kan ingevolge de artikelen 47 Wbp en 29, tweede lid, Wpg bemiddelen bij geschillen over onder meer het verkrijgen van inzage in persoonsgegevens en het verbeteren, aanvullen, verwijderen of afschermen van persoonsgegevens. Beroep bij de rechter kan nog worden ingesteld nadat de betrokkene van het CBP bericht heeft ontvangen dat de behandeling van de zaak is beëindigd, tot uiterlijk zes weken na dat tijdstip. Het CBP kan in een geschil een rechterlijke instantie van advies dienen.

Ook kan het CBP op grond van een klacht van een belanghebbende of op eigen initiatief een onderzoek instellen naar de naleving van de Wbp en Wpg. Dit volgt uit de artikelen 60 Wbp en 35, tweede lid, Wpg. Daarbij kan het CBP zijn toezichthoudende bevoegdheden inzetten, waarbij een verantwoordelijke verplicht is alle gevraagde medewerking te verlenen. Het CBP kan inlichtingen vorderen, inzage vorderen in gegevens, zaken en middelen onderzoeken (waaronder computerapparatuur) en mag ruimtes betreden, waaronder ook woningen.

Het aantal bij het CBP aangedragen zaken en de complexiteit daarvan neemt voortdurend toe, terwijl de middelen die het CBP ter beschikking staan begrensd zijn. Het CBP kan derhalve niet alle zaken die worden aangebracht in behandeling nemen en moet keuzes maken. Bij klachten gebeurt dit aan de hand van criteria zoals de ernst van de overtreding, de mate van concreetheid van de aanwijzingen, een inschatting van de juridische haalbaarheid en de door het CBP te investeren capaciteit en menskracht, maar vooral ook de verwachting over de potentiële preventieve werking die van handhaving in een specifiek geval zal uitgaan.⁴⁶⁾

45) De artikelen 25 tot en met 31 Wpg, de artikelen 35 tot en met 39 Wbp en artikel 45 Wbp.

46) Zie ook de Uitgangspunten en beleidsregels werkwijze CBP, Staatscourant, 4 oktober 2004, nr. 190.

4 Handhaving door het CBP

Indien de Wpg of Wbp niet wordt nageleefd, kan het CBP bestuursdwang toepassen.⁴⁷⁾ Onder bestuursdwang wordt verstaan het met feitelijk handelen optreden door een bestuursorgaan tegen een illegale situatie, doorgaans op kosten van de overtreder.

Ook kan het CBP een last onder dwangsom opleggen. Dit volgt uit artikel 5:32, eerste lid, Awb. Een last onder dwangsom kan bijvoorbeeld inhouden dat een verantwoordelijke een gegevensverwerking moet aanpassen of staken op straffe van een dwangsom van een bepaald bedrag per dag. Als de verantwoordelijke niet voldoet aan de last, kan het te betalen geldbedrag fors oplopen, tot een vooraf vastgesteld maximumbedrag.

Een verantwoordelijke riskeert ten slotte ook nog een bestuurlijke boete, onder meer voor overtreding van de meldingsplicht (de artikelen 27 en 28 Wbp) dan wel de protocolplicht (artikel 32 Wpg). Op grond van artikel 75 Wbp kan het overtreden van de meldingsplicht ook uitmonden in een strafrechtelijke sanctie, indien het CBP nog geen bestuurlijke boete voor hetzelfde feit heeft opgelegd.

⁴⁷⁾ Artikel 35, tweede lid, Wpg en de artikelen 61 en 65 Wbp.

ANPR

De toepassing van automatische kentekenherkenning door de politie

Consultatiedocument

College bescherming persoonsgegevens,
Den Haag, januari 2009.

© Niets uit deze uitgave mag worden vervoerd, verspreid en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het College bescherming persoonsgegevens.

Het College bescherming persoonsgegevens houdt onder de Wet bescherming persoonsgegevens toezicht op de naleving van wetten die het gebruik van persoonsgegevens regelen. Onduidelijkheid over wet- en regelgeving kan ten koste gaan van de bescherming van de gegevens van burgers. Daarom geeft het College in zijn Richtsnoeren ten behoeve van toepassing in de praktijk nadere invulling aan de geldende wettelijke normen.

Automatische nummerplaatherkenning, ANPR, maakt het voor de politie mogelijk bij het scannen van kentekens persoonsgegevens te vergelijken met bestaande politiebesteden. ANPR wordt door de politiekorpsen ontwikkeld en toegepast zonder dat de juridische aspecten ervan zijn uitgekristalliseerd. In deze Richtsnoeren geeft het CBP zijn standpunt over de toepassing van ANPR in de praktijk.

Het definitieve document zal worden gepubliceerd in de Staatscourant.



Postbus 93374
2509 AJ Den Haag
E-MAIL info@cbpweb.nl

www.cbpweb.nl
www.mijnprivacy.nl

