

Samenvatting

Op 1 januari 2019 is de wet "Vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie" in werking getreden. Op basis van het nieuwe artikel 126jj Wetboek van Strafvordering (hierna aangeduid als 126jj) is het voor de politie mogelijk om door middel van daarvoor aangewezen camera's kentekengegevens van passerende voertuigen te registreren en op te slaan voor een periode van 28 dagen. Deze gegevens kunnen gedurende deze periode worden opgevraagd ten behoeve van de opsporing van een misdrijf of van voortvluchtige personen. De wet bevat een evaluatie- en horizonbepaling. De bevoegdheid is in beginsel voor drie jaar van kracht, tenzij bij koninklijk besluit anders wordt besloten. Op basis van de evaluatie zal worden bepaald of de bevoegdheid wordt gehandhaafd. Op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt deze evaluatie door het WODC uitgevoerd. In dit monitorrapport wordt een beschrijving gegeven van de ervaringen met en toepassing van de nieuwe wettelijke mogelijkheden gedurende het eerste jaar dat de wet van kracht is. Een nadere beschouwing van de bevindingen volgt nadat de wet twee jaar in werking is, in een wetsevaluatie die in 2021 zal verschijnen.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag van deze monitor is als volgt:

Op welke wijze wordt in de opsporing gebruikgemaakt van kentekens die op basis van de wet 'Vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie' worden opgeslagen en welke rol spelen deze gegevens in de opsporing?

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- Hoeveel kentekenregistraties vinden er plaats?
- Hoeveel kentekenverzoeken worden er ingediend?
- Voor welke typen misdrijven worden er kentekenverzoeken ingediend?
- Hoe verloopt het uitvoeringsproces van het bewaren, aanvragen en verstrekken van kentekens in de praktijk?
- In hoeverre doen zich knelpunten voor in het uitvoeringsproces?
- Wat voor maatregelen zijn er naar aanleiding van de privacy impact assessment genomen en hoe wordt daar in de praktijk mee omgegaan?
- In hoeverre zijn de genomen maatregelen toereikend om de geïdentificeerde risico's tegen te gaan en in hoeverre doen zich restrisico's voor?
- Voor welke doeleinden worden er kentekenverzoeken ingediend?
- Welke rol speelt het gebruik van kentekengegevens in de opsporing?
- Hoe verhoudt de nieuwe wet zich tot de bestaande ANPR-bevoegdheden en daarmee samenhangende werkwijzen?

Methoden van onderzoek

In dit onderzoek is informatie verzameld door middel van interviews, een literatuurstudie en deskresearch. Voor de literatuurstudie is voornamelijk gebruikgemaakt van onderzoeken die eerder verricht zijn naar het gebruik van automatische nummerplaatherkenning (ANPR) in Nederland. Alle 126jj-verzoeken worden opgeslagen in het systeem Argus waarin ook alle

ANPR-gegevens in het kader van 126jj zijn opgeslagen. Gegevens over deze vastleggingen en verzoeken zijn voor het eerste jaar geanalyseerd en verwerkt in dit rapport. Voor dit onderzoek is gesproken met functionarissen van de politie en het OM op landelijk en regionaal niveau. In totaal zijn er vierenzestig functionarissen geïnterviewd. Om een beeld te krijgen van de manier waarop 126jj wordt ingezet binnen de opsporing is een selectie gemaakt van tien zaken die nader zijn geanalyseerd. Voor deze zaken is het verloop van het opsporingsonderzoek en de wijze waarop 126jj is ingezet in kaart gebracht.

Privacy Impact Assessment

Voorafgaand aan de wet is een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd om de privacyrisico's van het wetsvoorstel in kaart te brengen. De PIA richt zich op de verschillende stappen in het 126jj-proces en de daarbij betrokken actoren. Het gaat om de volgende stappen: (i) verzamelen van 126jj-gegevens, (ii) opslag van 126jj-gegevens, (iii) raadpleging en gebruik van 126jj-gegevens en (iv) vernietiging van 126jj-gegevens. Per stap is in de PIA beschreven welke risico's zich voor kunnen doen. In de PIA zijn ook maatregelen voorgesteld die de kans op inbreuken en/of de impact van de gevolgen daarvan kunnen verkleinen. Daarbij gaat het onder meer om maatregelen rondom de beveiliging van 126jj-gegevens, de gebruikte opslagtermijn en voorwaarden die aan gebruikte ANPR-camera's worden gesteld. In de evaluatie wordt nader stilgestaan bij de uitwerking van deze maatregelen in de praktijk.

Al langer bestaande ANPR-bevoegdheden en toepassingen

ANPR wordt al langer gebruikt om kentekens van passerende voertuigen te vergelijken met kentekens op een referentielijst. Referentielijsten bevatten kentekens van auto's die worden gezocht door de politie, bijvoorbeeld omdat een auto is gestolen, iemand voortvluchtig is of omdat iemand een openstaande boete heeft. Er zijn verschillende referentielijsten in gebruik. Deze zijn onder meer gekoppeld aan een thema. Zo is er een lijst met gestolen auto's en met auto's die gebruikt worden voor mobiel banditisme. Ook kunnen er lijsten zijn die gekoppeld zijn aan een specifiek opsporingsonderzoek. De referentielijsten kunnen zowel op landelijk niveau worden gebruikt als op eenheids- of districtsniveau. Het vergelijken van kentekens van passerende auto's met referentielijsten is de meest gebruikte al langer bestaande ANPR-toepassing.

Een andere toepassing van ANPR is de opslag van alle passagegegevens. Het opslaan van alle passagegegevens voor een bepaalde periode maakt het mogelijk om op een later moment verkeersstromen te onderzoeken of te analyseren. In beginsel was het voor de komst van 126jj niet mogelijk om alle passagegegevens (tijdelijk) op te slaan. Hiervoor gelden echter een aantal uitzonderingen. Met toestemming van de officier van justitie kunnen op basis van een duidelijk afgebakend onderzoeksplan kentekens in een specifiek gebied en gedurende een gespecificeerde periode worden vastgelegd en geanalyseerd. Een variatie op bovenstaande toepassing is het gebruik van profielen. Hierbij worden op basis van passagegegevens gedragingen in beeld gebracht welke worden vergeleken met gedragingen die passen bij het plegen van specifieke delicten.

Een speciale toepassing waarbij alle passagegegevens worden opgeslagen is de calamiteitenlogging. De calamiteitenlogging wordt ingezet in situaties waarbij sprake is van een zeer ernstige, acute en reële calamiteit en/of bedreiging van de rechtsorde. Voor de calamiteitenlogging worden standaard alle beschikbare passagegegevens drie uur lang opgeslagen.

Wanneer gebruik wordt gemaakt van de calamiteitenlogging worden deze drie uur bevroren en worden alle toekomstige passagegegevens opgeslagen. De calamiteitenlogging wordt alleen gebruikt om een reële acute dreiging te beëindigen, daarna worden de gegevens vernietigd. Deze gegevens kunnen in beginsel niet gebruikt worden voor opsporingsdoeleinden.

Tenslotte zijn er verschillende commerciële partijen die ANPR-camera's beheren ten behoeve van verkeersmanagement. Deze camera's bevinden zich vooral naast snelwegen, maar ook op N-wegen of binnenwegen, voor zover deze locaties relevante verkeerstromen bevatten. De politie kan de passagegegevens vorderen bij deze partijen.

Cameraplan

Ieder jaar wordt in de Staatscourant een overzicht gepubliceerd van de ANPR-camera's die worden ingezet voor 126jj. Voor iedere gebruikte camera schrijft de politie een aparte moti-vatie. Begin 2020 had de politie de beschikking over ongeveer 1580 ANPR-camera's, waar-van er 1324 bestempeld waren als 126jj-camera. In totaal ging het om ongeveer 300 ANPR-locaties die aangeduid waren als 126jj. Een locatie bevat vaak meerdere rijbanen en rijrichtingen en bevat daarom vaak ook meerdere camera's. In de beginperiode waren er verschillen tussen de eenheden wat betreft het aantal ANPR-camera's dat als 126jj werd bestempeld. Sommige eenheden leken terughoudend met het aanmelden van camera's, terwijl andere eenheden vrijwel alle ANPR-camera's binnen de eigen eenheid hebben aan-gemeld. Ook ontbraken een deel van de grenscamera's in het eerste cameraplan, omdat er onduidelijkheid bestond over of de politie of de KMar hiervoor verantwoordelijk was. Het gevolg was dat een deel van de grenscamera's het eerste jaar niet voor 126jj kon worden ingezet. Inmiddels zijn binnen de eenheden de meeste beschikbare ANPR-camera's aange-meld als 126jj.

In dit eerste jaar werden er gemiddeld 4,3 miljoen passages per dag geregistreerd, waar-van ongeveer de helft een uniek kenteken betrof. Dit betekent dat ieder voertuig dat gere-gistreerd werd, gemiddeld twee 126jj ANPR-camera's passeerde.

Implementatiefase 126jj

Het eerste jaar was een introductiejaar, dat gepaard ging met opstartproblemen. Een groot deel van de betrokkenen leek overvallen door de komst van de nieuwe bevoegdheid. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat in de voorbereiding geen overeenstemming is gevonden over waar in de politieorganisatie het eigenaarschap van de nieuwe bevoegdheid zou wor-den belegd. Hierdoor is de uitrol van 126jj, met name binnen de eenheden, vrij ad-hoc op-gepakt. Enkele eenheden liepen daardoor ook vertraging op met het opleiden van mensen uit de eigen eenheid die ANPR-verzoeken konden uitvoeren. Zo konden de 126jj-bevragin-gen in een deel van de eenheden nog niet worden verricht op het moment dat de wet in werking trad, omdat de opsporingsambtenaren die deze bevragingen moesten verrichten niet tijdig waren opgeleid. Ook waren er bij de start van de wet nog geen officiële formulie-ren beschikbaar om een aanvraag in gang te zetten. Deze problemen zijn inmiddels groten-deels verholpen. Tijdens de implementatiefase bestond er ook onduidelijkheid over hoe de privacy-audit moest worden georganiseerd. Jaarlijks moet de politie een privacy-audit uit-voeren waarin getoetst wordt of aan de bepalingen in de Wet politiegegevens (Wpg) op adequate wijze uitvoering is gegeven. Door de onduidelijkheid is het niet gelukt dit op tijd te realiseren. In 2020 vindt daarom de eerste privacy-audit door de politie plaats. In de evaluatie zal nader stil worden gestaan bij de privacy-audit.

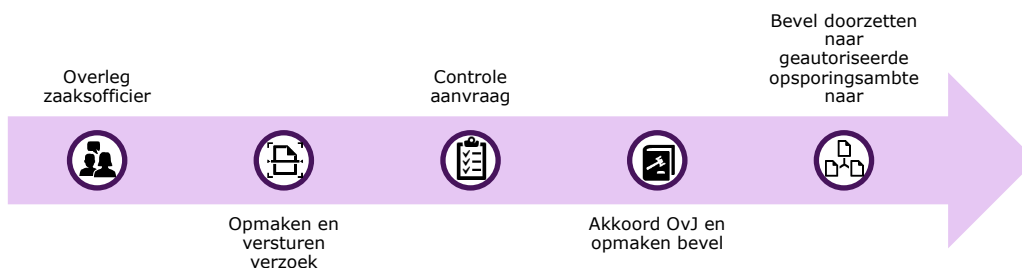
Uitvoering

Bij de introductie van de wet is besloten om de bevoegdheid bij de eenheden te beleggen. Opgeslagen ANPR-gegevens mogen op basis van artikel 126jj alleen worden geraadpleegd door een daartoe door de Minister van Justitie en Veiligheid geautoriseerde opsporingsambtenaar. In januari 2020 waren in totaal 126 personen geautoriseerd. De geautoriseerde opsporingsambtenaar mag zelf niet betrokken zijn bij het opsporingsonderzoek waarvoor deze persoon de bevraging uitvoert. Het proces om ANPR-gegevens op basis van 126jj te raadplegen is onder te verdelen in het aanvragen van een 126jj-verzoek en het uitvoeren van een 126jj-verzoek (het daadwerkelijk bevragen).

Aanvragen 126jj-verzoek

Het proces van het aanvragen van een 126jj-verzoek is weergegeven in figuur S1.

Figuur S1 Procesbeschrijving 126jj-aanvraag



Voorafgaand aan een 126jj-verzoek overlegt de politie met de zaakofficier of de inzet van 126jj wenselijk is. Verzoeken kunnen worden gedaan voor misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, zoals omschreven in artikel 67 lid 1 Sv. Dat zijn over het algemeen misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld. Tevens mogen de gegevens worden gebruikt voor de aanhouding van een voortvluchtige verdachte of veroordeelde persoon als bedoeld in artikel 564 Sv. Over het algemeen wordt 126jj veelal ingezet voor delicten die zwaarder van aard zijn. In het licht van deze zwaardere delicten wordt 126jj als een relatief licht middel gezien, ook ten opzichte van andere opsporingsmiddelen.

Een verzoek wordt ingediend via de gemeenschappelijke BOB-kamers (GBK). De GBK's zijn een samenwerkingsverband tussen het OM en de politie en zij coördineren de afhandeling van de aanvragen voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Medewerkers van de GBK's controleren of alle gegevens correct zijn aangeleverd en vervolgens wordt een bevel opgemaakt. Het bevel wordt aan de officier van justitie voorgelegd ter beoordeling. De officier toetst het bevel onder meer op proportionaliteit en subsidiariteit alvorens het wordt goedgekeurd. Gezien het vooroverleg dat plaats heeft gevonden lijkt dit in veel gevallen een formaliteit omdat er in deze overleggen al informeel is afgestemd of 126jj wordt ingezet. Op het moment dat het bevel is ondertekend wordt het naar de geautoriseerde opsporingsambtenaar gestuurd.

Uitvoeren 126jj-verzoek

Het proces van het uitvoeren van een 126jj-verzoek is weergegeven in figuur 2.

Figuur S2 Procesbeschrijving 126jj-bevraging in Argus



De geautoriseerde opsporingsambtenaar krijgt de verzoeken tot het bevragen van Argus binnen. Argus is het systeem waarin de ANPR-gegevens voor de bevoegdheid zijn opgeslagen. Bij het ontvangen van een schriftelijk bevel controleert de geautoriseerde opsporingsambtenaar nogmaals of de juiste gegevens zijn aangeleverd en toetst deze ook of de aanvraag uitvoerbaar is.

In totaal zijn er in 2019 1119 verzoeken gedaan. Daarvan zijn er 991 in behandeling genomen. Bij de 128 afgewezen verzoeken ging het in de meeste gevallen om verzoeken die niet uitvoerbaar zijn. De wet biedt de mogelijkheid om bij dringende noodzaak een mondeling bevel te geven. Opvallend is dat ruim een kwart van alle verzoeken op basis van een mondeling bevel zijn gegeven. Afhankelijk van de reikwijdte van het bevel kunnen binnen een verzoek meerdere zoekopdrachten worden uitgevoerd. In totaal gaat het om 1539 uitgevoerde zoekopdrachten. Binnen één onderzoek kunnen ook meerdere verzoeken worden ingediend. Voor bijna 73% van de onderzoeken geldt dat er slechts één verzoek wordt ingediend, gevolgd door twee of drie verzoeken in 20% van de onderzoeken. In ongeveer 6% van de onderzoeken worden er vier of meer verzoeken ingediend.

Als het verzoek verwerkt is kan een zoekvraag worden aangemaakt. De geautoriseerde opsporingsambtenaar kan onder meer zoeken op kenteken, landcode, locatie en de tijdsperiode. In ruim de helft van alle zoekopdrachten wordt er gezocht op een specifiek kenteken. De zoekopdracht is beperkt tot 28 dagen, hetgeen door sommige respondenten als een beperking wordt ervaren. In hoeverre dit als een beperking wordt ervaren lijkt met name afhankelijk te zijn van het type criminaliteit. Over het algemeen geldt dat naarmate de ernst en complexiteit van de zaak toeneemt ook de behoefte aan een langere opslagtermijn toeneemt. In ongeveer 40% van de gevallen bestaat de zoekopdracht uit een specifieke locatie op en bepaalde datum en tijd zonder kenteken. De geautoriseerde opsporingsambtenaar krijgt voor het afronden van de zoekopdracht te zien hoeveel resultaten een zoekvraag oplevert. Het kan zijn dat het aantal resultaten zo groot is dat de geautoriseerde opsporingsambtenaar besluit de zoekopdracht af te breken. Het is aan de geautoriseerde opsporingsambtenaars zelf om in te schatten wat nog uitvoerbaar is.

De geautoriseerde opsporingsambtenaar krijgt per kenteken een foto-uitsnede van het kenteken te zien en geeft per kenteken aan of het systeem het kenteken juist heeft gelezen. Als de zoekopdracht geen betrekking heeft op een specifiek kenteken, maar bijvoorbeeld gericht is op een bepaalde tijd en plaats, dan hoeven de kentekens niet geverifieerd te worden. Een aandachtspunt hierbij is dat het huidige systeem hier niet op is ingericht. Het systeem vereist dat kentekens altijd worden gecontroleerd voordat zij worden verstrekt, ook al is dit geen wettelijke eis. Het gevolg is dat de geautoriseerde opsporingsambtenaar ofwel

veel tijd moet besteden aan het controleren van alle resultaten, ofwel alle resultaten blind goedkeurt. Dit laatste levert een risico op omdat bij iedere volgende bevraging binnen dezelfde periode van 28 dagen deze goedgekeurde kentekengegevens van de bevraging niet meer opnieuw gekeurd hoeven te worden, terwijl ze feitelijk niet gecontroleerd en dus mogelijk foutief zijn.

Na het verifiëren van de kentekens kunnen - indien nodig - de foto's worden goedgekeurd. Dit is alleen nodig als bij het verzoek ook om de foto's wordt gevraagd. In deze stap worden personen en niet-openbare plaatsen op foto's onherkenbaar gemaakt (*geblurd*). Dit proces blijkt in de praktijk erg tijdrovend. Een deel van de verzoeken kan hierdoor dan ook niet worden ingewilligd. Om tijd te besparen worden bij zoekopdrachten met veel resultaten vaak alleen de kentekenregistraties geleverd zonder overzichtsfoto. Op deze manier hoeven personen of niet-openbare locaties op foto's niet te worden *geblurd*. In het begin waren veel respondenten verrast door het feit dat personen op foto's *geblurd* werden. Door velen werd dit als een beperking ervaren. Omdat de foto's pas op een later moment *geblurd* worden, leidde dit ook tot dilemma's in de opsporing. Sommige zaken waren dermate ernstig dat vanuit politie en het OM langs andere wegen werd geprobeerd de originele foto's alsnog te bemachtigen. In één zaak achtte het OM het proportioneel om een *ongeblurde* foto te vorderen vanwege de ernst van de zaak. Er is nog geen rechterlijke uitspraak geweest in deze zaak. Het blurren van foto's zal in de evaluatie uitgebreider worden beschouwd.

Na het goedkeuren van de foto's krijgen de geautoriseerde opsporingsambtenaren een samenvatting van hun zoekopdracht te zien. Om de zoekresultaten te delen met de aanvrager kunnen de geautoriseerde opsporingsambtenaren een zip-bestand downloaden met daarin de resultaten. Dit bestand met de resultaten kunnen zij vervolgens per mail delen met de aanvrager.

Typen misdrijven

Zoals eerder beschreven kan 126jj worden ingezet voor misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, zoals omschreven in artikel 67 lid 1 Sv. Tevens mogen de gegevens worden gebruikt voor de aanhouding van een voortvluchtige verdachte of veroordeelde persoon als bedoeld in artikel 564 Sv. Binnen Argus is het technisch niet mogelijk om voor alle verzoeken in kaart te brengen wat het onderliggende delict is. Vier eenheden hebben bij de door hun verwerkte 126jj-verzoeken zelf een overzicht bijgehouden van de onderliggende hoofddelicten. De verwerkte 126jj-verzoeken door deze eenheden vertegenwoordigen ongeveer 21% van het totaal aantal onderzoeken waarvoor een 126jj-verzoek is ingediend. Uit deze overzichten kwamen vier typen delicten het meest naar voren. Dit zijn diefstal (18,5%), harddrugs gerelateerde delicten (18,5%), delicten die te maken hebben met moord en doodslag (18,5%) en ten slotte inbraken (9,5%). Bij diefstal (met geweld) gaat het onder meer om straatroof, diefstal uit voertuigen en winkeldiefstal. Harddrugs gerelateerde delicten hebben betrekking op het bezitten, vervaardigen en verhandelen van harddrugs. Bij inbraken gaat het primair om woninginbraken.

Doeleinden en meerwaarde van 126jj in de opsporing

In dit eerste jaar is zichtbaar geworden dat de nieuwe bevoegdheid vaak relevante sturingsinformatie voor opsporingsonderzoeken kan opleveren. Aan de start van een onderzoek wordt het middel snel overwogen. Aan de start van een onderzoek wordt het middel vaak toegepast om gegevens veilig te stellen. De officieren van justitie die we spraken geven aan 126jj als een relatief licht BOB-middel te zien, waardoor de drempel om 126jj in te

zetten relatief laag is. Bij ernstige misdrijven wordt de bevoegdheid frequent ingezet naast andere opsporingsmiddelen, en bieden de gegevens die hieruit voortvloeien vaak ondersteunende informatie die richting kan geven aan het onderzoek en van waarde kan zijn in de bewijsvoering. Ook kan de bevoegdheid de inzet van andere bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals een observatieteam, ondersteunen en leidt de combinatie van opsporingsmiddelen vaak tot nieuwe informatie waarmee volgende onderzoeksstappen kunnen worden gezet.

Doordat in de opsporing vaak gebruik wordt gemaakt van combinaties van elkaar aanvullende opsporingsmiddelen is de bijdrage van afzonderlijke methoden aan het proces van opsporing en vervolging vaak moeilijk te beoordelen. Het is moeilijk, zo niet onmogelijk, te bepalen of in de bestudeerde onderzoeken zonder de inzet van de 126jj-bevragingen al dan niet vergelijkbare resultaten zouden zijn bereikt. Wel lijkt de inzet van 126jj – voor zover dat kan worden nagegaan - in enkele gevallen het opsporingsproces te hebben versneld ten opzichte van de situatie voor de invoering van 126jj. Op basis van dit eerste monitorjaar is het echter nog te vroeg om conclusies te trekken over de meerwaarde van 126jj binnen de opsporing. Hier zal nader bij worden stilgestaan in de evaluatie van de wet.