

# **ANPR IJsselland**

Onderzoek naar de verwerking van no-hits bij de inzet van Automatic  
Number Plate Recognition

Regionaal politiekorps IJsselland

Rapportage van Definitieve Bevindingen

College bescherming persoonsgegevens – januari 2010

# Inhoud

Samenvatting en conclusie.....	3
1 Inleiding.....	4
2 Bevindingen.....	5
3 Beoordeling .....	8

## Samenvatting en conclusie

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek dat het College bescherming persoonsgegevens (CBP) in de periode september 2009 – januari 2010 heeft uitgevoerd bij het Regionaal politiekorps IJsselland (verder: het korps IJsselland). Het onderzoek is gevolgd op de publicatie van de richtsnoeren ANPR, *De toepassing van automatische kentekenherkenning door de politie* op 14 juli 2009. In deze richtsnoeren is ten aanzien van dit onderwerp uiteen gezet welke uitleg van de wettelijke normen het CBP als toezichthouder hanteert bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Tijdens het onderzoek is nagegaan of de toepassing van ANPR door het korps IJsselland geschiedt conform de wettelijke normen. Gebleken is dat het korps beschikt over zowel mobiele als vaste ANPR camera's. De mobiele camera's worden met grote regelmaat ingezet, waarbij de gescande kentekens direct op een hit worden gecontroleerd. Het korps heeft te kennen gegeven met ingang van 30 november 2009 de no-hits afkomstig van mobiele camera's direct te vernietigen. Voor deze datum werden de no-hits wel verwerkt. De vaste camera's zijn continu in bedrijf. De kentekens afkomstig van deze camera's worden niet direct op hits gecontroleerd. Dit gebeurt achteraf, waartoe de kentekens gedurende een periode van tien dagen worden bewaard. Gedurende deze periode worden derhalve ook no-hits bewaard.

Uit de geldende wettelijke normen vloeit voort dat de met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak gescande kentekens die geen hit opleveren in het vergelijkingsbestand, de no-hits, direct dienen te worden vernietigd. Deze zijn niet langer noodzakelijk voor het doel waarvoor deze verzameld zijn. De verwerking is bovenmatig en niet terzake dienend.

Het CBP concludeert op grond van zijn bevindingen dat het korps IJsselland in strijd handelt met artikel 8, zesde lid j° artikel 3, eerste en tweede lid Wpg door no-hits voortvloeiend uit het gebruik van ANPR-camera's in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietaak gedurende tien dagen te verwerken.

# 1 Inleiding

## **Achtergrond**

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft op 14 juli 2009 de richtsnoeren *ANPR, De toepassing van automatische kentekenherkenning door de politie* gepubliceerd. In deze richtsnoeren is met betrekking tot dit onderwerp uiteen gezet welke uitleg van de wettelijke normen het CBP als toezichthouder hanteert bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Na de publicatie van de richtsnoeren heeft het CBP onderzoek gedaan naar de toepassing van ANPR door de politie. Het CBP heeft daartoe schriftelijke vragen gesteld aan een tweetal regionale politiekorpsen, waaronder het regionaal politiekorps IJsselland (hierna: het korps IJsselland). Daarbij is gecontroleerd of de verwerking van politiegegevens met behulp van ANPR voldoet aan de Wet politiegegevens (Wpg).

## **Reikwijdte van het onderzoek**

Het onderzoek is door het CBP beperkt tot de verwerking van no-hits door het korps bij de uitvoering van de dagelijkse politietaak. Met no-hits worden de gescande kentekens bedoeld die na vergelijking met de in het vergelijkingsbestand opgenomen kentekens niet hebben geleid tot een hit.

## **Verloop van het onderzoek**

Bij brief van 22 september 2009 heeft het CBP het korps IJsselland in het kader van dit onderzoek verzocht om inlichtingen. Bij brief van 9 oktober 2009 is de verzochte informatie verstrekt. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is als bijlage het Projectplan 'Digitale surveillance op (snel)wegen' d.d. 31 maart 2008 (verder: het Projectplan) gevoegd.

Op 17 november 2009 heeft het CBP aan het korps IJsselland de voorlopige bevindingen van het onderzoek toegezonden. Het korps IJsselland heeft hierop bij brief van 30 november 2009 gereageerd. Deze reactie heeft op een aantal plaatsen geleid tot het aanpassen van de bevindingen. De conclusie is echter ongewijzigd gebleven.

Op grond van artikel 35, tweede lid, Wpg juncto artikel 60, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) heeft het CBP, eveneens op 17 november 2009, de voorlopige bevindingen ter kennis gebracht van de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De ministers hebben bij brief van 18 december 2009 gereageerd.

## 2 Bevindingen

### *Juridisch kader*

Op de verwerking van politiegegevens in het kader van de toepassing van ANPR is de Wpg van toepassing. ANPR wordt door de politie immers ingezet voor de uitoefening van de politietaak zoals bedoeld in artikel 2 Politiewet 1993 (Polw). Voor de inzet van ANPR voor bevoegdheden die niet kunnen worden afgeleid uit artikel 2 Polw, waarmee wordt gedoeld op bevoegdheden die een meer dan beperkte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, ontbreekt vooralsnog een expliciete wettelijke grondslag. De regering heeft echter aangekondigd hiertoe binnen afzienbare termijn een wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer.<sup>1</sup>

In artikel 1, aanhef en sub a 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. Door middel van een kenteken kan een persoon indirect worden geïdentificeerd. Wanneer een kenteken door de politie wordt verwerkt ten behoeve van de politietaak is sprake van een politiegegeven.

In paragraaf 2 van de Wpg zijn de doelen waarvoor politiegegevens kunnen worden verwerkt limitatief opgenomen. Voorafgaand aan een ANPR-controle wordt een vergelijkingsbestand opgesteld waarin de kentekens zijn opgenomen die voor het doel van deze controle relevant zijn. Door toepassing van ANPR worden passerende kentekens gescand en vergeleken met kentekens die zijn opgenomen in dat vergelijkingsbestand. Het doel van de verwerking bepaalt de selectie van politiegegevens voor het vergelijkingsbestand. Op welke wijze gescande kentekens vervolgens mogen worden verwerkt is eveneens afhankelijk van het doel waarvoor de gegevens worden verzameld. De verwerking van politiegegevens dient immers noodzakelijk te zijn voor het doel van de verwerking (artikel 3, eerste lid Wpg: proportioneel en subsidiair). Bovendien brengt het doelbindingsprincipe mee dat politiegegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn (artikel 3, tweede lid Wpg).

Eén van de doelen waarvoor politiegegevens worden verwerkt is de uitvoering van de dagelijkse politietaak (artikel 8, eerste lid Wpg). Het verwerken van ongelimiteerd binnengehaalde gegevens ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak is niet in overeenstemming met de wet.<sup>2</sup> De politiegegevens die op grond van artikel 8 Wpg worden verwerkt, kunnen op grond van het eerste lid gedurende een periode van een jaar breed worden verwerkt binnen de politie. De wet stelt echter wel dat deze politiegegevens moeten worden vernietigd wanneer zij niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak (artikel 8, zesde lid Wpg).

Bij de verwerking van gescande kentekens dient onderscheid te worden gemaakt tussen gescande kentekens die een hit opleveren (een kenteken dat wordt gescand komt voor in het vergelijkingsbestand) en gescande kentekens die geen hit opleveren (de no-hits). De no-hit die volgt uit een ANPR-actie in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietaak dient direct te worden vernietigd; deze verwerking is namelijk niet noodzakelijk voor het doel van de ANPR-

---

<sup>1</sup> Zie onder meer de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie persoonlijke levenssfeer (commissie-Brouwer-Korf), Kamerstukken II, 31051, nr. 5, pp. 15 en 16.

<sup>2</sup> Zie voornoemde Richtsnoeren ANPR, p. 21 en *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 327, nr. 3, pp. 10 en 39.

actie gelet op het kennelijk ontbreken van het betreffende kenteken in het vergelijkingsbestand. Verwerking van de no-hit is in dat geval bovenmatig en niet terzake dienend voor dat doel.

Uit het wettelijk kader vloeit voort dat het uitgangspunt voor de toepassing van ANPR is dat direct opgetreden kan worden bij constatering van een hit. Hieruit vloeit voort dat de controle van gescande kentekens in het vergelijkingsbestand direct dient plaats te vinden.

#### *Feiten*

Het korps IJsselland heeft aangegeven gebruik te maken van zowel vaste als mobiele ANPR-camera's. De vaste camera's (acht stuks) zijn alle gemonteerd op één locatie boven de snelweg A28 en staan altijd aan. De mobiele camera's (twee stuks) worden meerdere malen per week ingezet. Hoewel het korps niet beschikt over statistische informatie, kan uit de inzetfrequentie worden afgeleid dat dagelijks grote aantallen kentekens worden verwerkt. De inzet van ANPR resulteert in het scannen van alle passerende kentekens ter vergelijking met het vergelijkingsbestand waarin een selectie van kentekens met het oog op het doel van de ANPR-actie is opgenomen.

De doelstelling van het korps voor de inzet van ANPR is drieledig<sup>1</sup>, te weten:

- in het kader van de nodale oriëntatie zichtbaar maken hoe bij de politie bekende (inter)nationale personen/criminelen zich door Nederland verplaatsen;
- vastgelegde kentekens hanteren voor de opsporing van (verdachten van) gepleegde strafbare feiten;
- voorkomen dat strafbare feiten (kunnen) worden gepleegd.

Voor zowel de vaste als de mobiele camera's geldt dat de gescande kentekens door het korps worden vergeleken met bestanden van de Dienst Wegverkeer (RDW) en met bestanden die afkomstig zijn van de politieregio('s). De door mobiele camera's gescande kentekens kunnen tevens worden vergeleken met bestanden van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het vergelijkingsbestand dat wordt gebruikt voor een ANPR-actie wordt gevuld met gegevens afkomstig uit de voornoemde bestanden.

Uit de aard van de gegevens in het vergelijkingsbestand blijkt dat de inzet van ANPR ten behoeve van de controle van deze kentekens in ieder geval is gericht op de uitvoering van de dagelijkse politietaak. De verwerking vindt derhalve plaats op grond van artikel 8 Wpg. Dit blijkt tevens uit het onderstaande tekstfragment uit het Projectplan<sup>2</sup>.

“Uitgangspunt in dit project is dat de kentekens van alle voertuigen die de ANPR-camera's passeren, worden verwerkt op basis van artikel 8 van de Wpg. Om de inbreuk op de privacy zo beperkt mogelijk te houden zullen de gegenereerde kentekens in een tijdelijk bestand worden opgeslagen.<sup>(...)</sup> Aan dit tijdelijk bestand wordt in het kader van dit project, met het oog op de privacy, een bewaartermijn van 7 werkdagen verbonden. (...)”

In de beantwoording van de vragen van het CBP verklaart het korps dat in de regionale driehoek van 3 juni 2009 de termijn voor het bewaren van alle gescande kentekens is gewijzigd van zeven werkdagen in tien dagen. Dit betreft zowel de hits als de no-hits na vergelijking met het vergelijkingsbestand. In zijn reactie op de voorlopige bevindingen heeft het korps IJsselland vervolgens verklaard dat met ingang van 30 november 2009 no-hits afkomstig van mobiele camera's direct worden vernietigd.

---

<sup>1</sup> Paragraaf 5 van het Projectplan

<sup>2</sup> Paragraaf 6.1 van het Projectplan.

Het korps IJsselland heeft de doelstelling van de inzet van ANPR nader gespecificeerd in zijn reactie op de voorlopige bevindingen. De vaste ANPR-camera's worden primair ingezet in het kader van het proces opsporing, meer specifiek ter ondersteuning van de bestrijding van mobiel banditisme. Bij de besluitvorming om de ANPR-techniek toe te passen is overwogen dat het gaat om een beperkte inbreuk van de privacy, vanwege de volgende redenen:

- slechts kentekens en geen personen worden waargenomen;
- een korte bewaartermijn wordt gehanteerd (tien dagen);
- de gegevens uit het bestand worden verwijderd zonder dat er enige verdere verwerking heeft plaatsgevonden indien er geen reden is om die gegevens te bewaren die past binnen de doelstelling van de camera's; en
- slechts een zeer beperkt aantal medewerkers is geautoriseerd om de ANPR-gegevens te verwerken.

Ook ziet het korps IJsselland zich bij de verwerking van ANPR-gegevens gesteund door het vonnis van de rechtbank Zwolle in de zogenoemde Ecota-zaak<sup>1</sup> en de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer (commissie-Brouwer-Korf)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rechtbank Zwolle, 2 juli 2009, LJN BJ2118

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 31051, nr. 5

### 3 Beoordeling

Het korps IJsselland past ANPR toe met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak zoals bedoeld in artikel 8 Wpg. Daarbij worden niet alleen de hits gedurende een periode van tien dagen bewaard, maar ook de no-hits afkomstig van de vaste camera's. Ten tijde van het onderzoek werden ook de no-hits afkomstig van mobiele camera's bewaard.

Ten behoeve van het doel van de ANPR-actie, de uitvoering van de dagelijkse politietaak, is een vergelijkingsbestand aangelegd. Kentekens die hierin niet voorkomen, de no-hits, dienen direct vernietigd te worden omdat de noodzaak om deze te verwerken kennelijk voor het doel van de ANPR-actie niet aanwezig was. Aangezien het korps ook de no-hits die voortkomen uit een ANPR-actie durende een termijn van 10 dagen bewaart, is sprake van onrechtmatige verwerking van politiegegevens. Deze verwerking is bovenmatig en niet terzake dienend. De wijze waarop het korps IJsselland ANPR toepast is daarmee strijdig met de eisen die door de Wpg aan gegevensverwerkingen in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietaak worden gesteld.

Het korps heeft hiertegen aangevoerd dat de verwerking van kentekens door toepassing van ANPR gerechtvaardigd is aangezien slechts sprake zou zijn van een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Dit argument kan echter niet leiden tot een ander oordeel aangezien uit de wet voortvloeit dat no-hits ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak in geen enkel geval mogen worden verwerkt.

Ten overvloede zal het CBP in het navolgende ingaan op hetgeen door het korps is aangevoerd.

Het toepassen van de ANPR betekent dat een nieuwe technologie op grote schaal wordt ingezet waardoor dagelijks grote aantallen burgers worden geraakt. Het verwerken van ongelimiteerd binnengehaalde gegevens ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak heeft de wetgever niet bedoeld mogelijk te maken. Het argument dat slechts het kenteken wordt geregistreerd en niet de bestuurder van het voertuig doet daar niet aan af. Een kenteken is namelijk evengoed een politiegegeven wanneer het door de politie met behulp van ANPR wordt verwerkt.

Ook de door het korps gestelde omstandigheid dat slechts een beperkt aantal medewerkers toegang heeft tot de gescande kentekens doet niet af aan de inbreuk die wordt gemaakt. De inbreuk is namelijk primair gelegen in het feit dat een groot aantal kentekens wordt verzameld en vervolgens bewaard.

Ter onderbouwing van zijn stelling dat sprake is van een beperkte inbreuk schrijft het korps IJsselland in zijn reactie op de voorlopige bevindingen voorts dat de gegevens worden vernietigd zonder verdere verwerking "als er geen reden is die past binnen de doelstelling van de camera's". Ook hieruit blijkt niet dat sprake is van een beperkte inbreuk. De doelstelling van de ANPR-toepassing is van belang voor het samenstellen van het vergelijkingsbestand. Dit dient voor aanvang van de ANPR-actie te gebeuren. Kentekens die niet voorkomen in het vergelijkingsbestand en daarmee bij het scannen van kentekens niet leiden tot een hit, kunnen niet verder worden verwerkt. Deze kentekens waren immers voor het doel van de ANPR-toepassing ten tijde van de inzet daarvan niet noodzakelijk. Het achteraf controleren van



gescande kentekens in een vergelijkingsbestand is, zoals hiervoor in het juridisch kader is uiteengezet, evenmin toegestaan.

Het korps IJsselland stelt tot slot in zijn reactie op de voorlopige bevindingen zich gesteund te voelen door de uitspraak van de rechtbank te Zwolle in de Ecota-zaak. Buiten het feit dat het vonnis door de instelling van hoger beroep thans niet onherroepelijk is, merkt het CBP het volgende op. De rechtbank heeft uitspraak gedaan in een voorliggend concreet geval en overwogen dat ANPR aldaar als “noodzakelijk en passend” kan worden beschouwd als middel tegen mobiel banditisme. De rechtbank heeft zich echter niet uitgesproken over de verwerking van no-hits in algemene zin.

#### *Conclusie*

Het korps IJsselland handelt in strijd is met artikel 8, zesde lid j° artikel 3, eerste en tweede lid Wpg door no-hits voortvloeiend uit het gebruik van ANPR-camera's in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietaak gedurende tien dagen te verwerken.

Aldus vastgesteld door het College bescherming persoonsgegevens op 11 januari 2010,

Voor het College,

mw. mr. dr. J. Beuving  
collegelid