



Cahier 2020-13

Het gebruik van bewaarde kentekengegevens in de opsporing

De wet 'vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie'
een jaar in werking

J.J. van Berkel
C.A.J. van den Eeden
C.J. de Poot

M.m.v.
M. de Haan

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Inhoud

Afkortingenlijst — 5

Samenvatting — 6

1 Hoofdstuk — 13

- 1.1 Aanleiding en doelstelling — 13
- 1.2 Vraagstelling — 14
- 1.3 Methoden van onderzoek — 15
- 1.4 Opbouw van het rapport — 18

2 Juridisch kader 126jj — 19

- 2.1 Achtergrond en doel van de wet — 19
- 2.2 Plaatsing en inzet camera's — 20
- 2.3 Vastlegging en raadpleging gegevens — 21
 - 2.3.1 Opslag gegevens — 21
 - 2.3.2 Raadpleging gegevens — 22
 - 2.3.3 Centrale opslagsysteem — 23
- 2.4 Verstrekking gegevens buitenland — 24
- 2.5 Privacy-audit — 25

3 Privacy Impact Assessment — 26

- 3.1 Proces verwerken ANPR-gegevens — 26
- 3.2 Maatregelen — 28

4 Ontwikkeling van ANPR in Nederland — 30

- 4.1 Periode tot 2010 — 30
- 4.2 Periode vanaf 2010 — 32
- 4.3 Periode vanaf 2019 — 34

5 Bestaande ANPR-bevoegdheden en -toepassingen — 35

- 5.1 Referentielijsten — 35
- 5.2 Opslag alle passagegegevens — 37
 - 5.2.1 Specifieke onderzoeksvragen — 37
 - 5.2.2 Profielen — 38
 - 5.2.3 Calamiteitenlogging — 38
 - 5.2.4 Vorderen gegevens commerciële ANPR-camera's — 39

6 ANPR-camera's in het kader van 126jj — 41

- 6.1 ANPR-camera's — 41
- 6.2 Cameraplan — 42
- 6.3 Kwaliteit camera's — 44
- 6.4 Aantal kentekenregistraties — 45

7 126jj in de praktijk — 47

- 7.1 Opstartproblemen bij implementatie 126jj — 47
- 7.2 Bekendheid — 49
- 7.3 Procesbeschrijving en praktijk aanvraag — 50
 - 7.3.1 De gemeenschappelijke BOB-kamer — 51
 - 7.3.2 Overleg zaaksofficier — 52
 - 7.3.3 Opmaken en versturen verzoek — 53
 - 7.3.4 Controle aanvraag — 53

- 7.3.5 Akkoord OVJ en opmaken bevel — 54
- 7.3.6 Bevel doorzetten naar aanvrager en geautoriseerde opsporingsambtenaar — 54
- 7.4 Procesbeschrijving en praktijk bevraging — 54
- 7.4.1 Geautoriseerde opsporingsambtenaren — 55
- 7.4.2 Verzoek verwerken — 55
- 7.4.3 Zoeken — 60
- 7.4.4 Kentekens verifiëren — 64
- 7.4.5 Foto's goedkeuren — 66
- 7.4.6 Afronden — 67
- 7.4.7 Gebruikerservaringen Argus — 67
- 7.5 Verstrekking 126jj-gegevens aan gebieden overzee en het buitenland — 68
- 7.6 Doorlooptijd en beschikbaarheid — 68
- 7.7 Privacy-audit — 69

8 Opsporingsproces — 70

- 8.1 Typen misdrijven — 70
- 8.2 Doel bevraging en toepassingen — 72
- 8.2.1 Veiligstellen gegevens — 72
- 8.2.2 Patronen in kaart brengen — 73
- 8.2.3 Zoeken naar signalement binnen blokbevraging — 75
- 8.2.4 Combineren van BOB-middelen — 75
- 8.2.5 Al langer bestaande ANPR-bevoegdheden — 76
- 8.2.6 Uitsluiten — 77
- 8.3 Overzicht zaken — 78
- 8.4 Termijn opslag beelden, doorlooptijd en onherkenbaar maken van beelden — 81
- 8.4.1 Termijn opslag beelden — 81
- 8.4.2 Doorlooptijd — 83
- 8.4.3 Onherkenbaar maken beelden — 83
- 8.5 Strafrechtelijke afhandeling — 84
- 8.6 Zaakbeschrijvingen — 85
- 8.6.1 Brandstichting — 85
- 8.6.2 Ernstig geweldsdelict — 85
- 8.6.3 Drugstransport — 86
- 8.6.4 Drugslab — 86
- 8.6.5 Bedreiging — 86
- 8.6.6 Mobiel banditisme — 87
- 8.6.7 Afpersing — 87
- 8.6.8 Poging tot overval — 87
- 8.6.9 Poging tot liquidatie — 88
- 8.6.10 Woninginbraak — 88

9 Slotbeschouwing — 90

Summary — 93

Literatuur — 100

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 103
- 2 Overzicht van geïnterviewde respondenten — 104
- 3 Overzicht risico's en maatregelen PIA — 105

Afkortingenlijst

ANPR	Automatic Number Plate Recognition
BOB	Bijzondere opsporingsbevoegdheden
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
DRIO	Dienst Regionale Informatieorganisatie
GBK	Gemeenschappelijke BOB-kamer
IRC	Internationaal Rechtshulp Centrum
LCTA	Landelijk Coördinatie Team ANPR
KMar	Koninklijke Marechaussee
OM	Openbaar Ministerie
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WPolr	Wet Politierregisters
TTT	Team Technisch Toezicht

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 motivatie. Begin 2020 had de politie de beschikking over ongeveer 1580 ANPR-camera's, waarvan 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 aangemeld. 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 aangemeld als 126jj.

In dit eerste jaar werden er gemiddeld 4,3 miljoen passages per dag geregistreerd, waarvan ongeveer de helft een uniek kenteken betrof. Dit betekent dat ieder voertuig dat geregistreerd 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 worden belegd. Hierdoor is de uitrol van 126jj, met name binnen de eenheden, vrij ad-hoc opgepakt. 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-bevragingen 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 formulieren beschikbaar om een aanvraag in gang te zetten. Deze problemen zijn inmiddels grotendeels verholpen. Tijdens de implementatiefase bestond er ook onduidelijkheid over hoe de privacy-audit moest worden georganiseerd. Jaarlijks moet de politie een

privacy-audit uitvoeren 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.

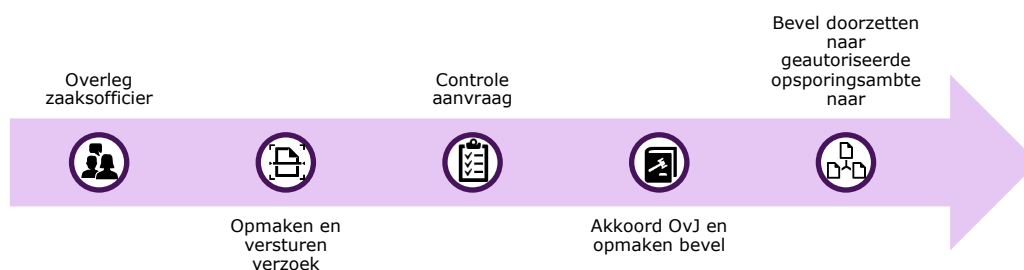
Uitvoering

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 zaaksofficier 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.

1 Hoofdstuk

1.1 Aanleiding en doelstelling

Op 1 januari 2019 is de wet 'Vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie'¹ in werking getreden. Op basis van het nieuwe artikel 126jj Wetboek van Strafvordering (in de rest van het rapport 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 ingezien 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 zal worden gehandhaafd. Op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt deze evaluatie door het WODC uitgevoerd.

Vaste en mobiele camera's langs de weg worden in Nederland al enkele jaren toegepast om automatisch kentekens van passerende voertuigen te scannen. Het gebruik van deze camera's wordt met verschillende termen aangeduid², maar de meest gangbare verzamelnaam is ANPR (Automatic Number Plate Recognition). ANPR kan op verschillende manieren worden ingezet. Een eerste toepassing van ANPR is het vergelijken van kentekens van passerende voertuigen met gesignaleerde kentekens die zijn opgeslagen in een zogenaamd referentiebestand. In dit referentiebestand staan alleen kentekens van voertuigen die door de politie worden gezocht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om voertuigen die als gestolen zijn opgegeven of voertuigen die toebehoren aan iemand met een openstaande straf of boete. Deze toepassing wordt al jaren gebruikt op grond van algemene regels wat betreft de taakstelling van de politie zoals beschreven in artikel 3 Politiewet 2012. Een tweede toepassing ontstaat wanneer alle passerende kentekens worden geregistreerd en opgeslagen. Het opslaan van alle kentekengegevens maakt het mogelijk om op een later tijdstip passagegegevens te onderzoeken of te analyseren. Een kenteken kan ten tijde van passeren van het voertuig nog niet interessant zijn voor onderzoek, maar wel op een later tijdstip, bijvoorbeeld om gebruikte vluchtroutes te achterhalen of te bewijzen dat een verdacht voertuig op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats is geweest. Voor deze toepassing ontbrak echter voor de introductie van artikel 126jj een wettelijke grondslag.³

Een belangrijke veronderstelling bij de introductie van de wet was dat het opslaan van alle passerende kentekens voor de opsporing van grote meerwaarde is (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013). De ervaringen hiermee waren beperkt omdat slechts enkele regio's ervaringen hebben opgedaan met het registreren van alle ANPR-gegevens voor een langere periode (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013).

1 Voluit 'Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie'.

2 Andere gebruikte termen zijn onder meer: License Plate Recognition & License Plate Reader (LPR), Car Plate Recognition (CPR), Automatic Vehicle Identification (AVI) en Catch-ken.

3 Op basis van het IJsselland arrest (HR 9 september 2014, ECLI:NL: PHR:2014:1963) kan van deze bevoegdheid wel beperkt gebruik worden gemaakt. Voor specifieke onderzoeksvragen kunnen in een afgebakend gebied en gedurende een gespecificeerde tijd alle kentekens tijdelijk worden opgeslagen.

In hoeverre de nieuwe bevoegdheid van toegevoegde waarde zou zijn voor de opsporing is dan ook een punt van discussie geweest bij de behandeling van de wet (Kamerstukken II, 33542, nr. 5, 2013). Daarnaast is er discussie geweest over de mogelijke inbreuken op de privacy die het opslaan van alle kentekengegevens met zich meebrengt (Kamerstukken II, 33542, nr. 5, 2013). Om deze inbreuken te minimaliseren zijn – mede op basis van een Privacy Impact Assessment (PIA) - verschillende maatregelen genomen, zoals het hanteren van een opslagtermijn van 28 dagen en het limiteren van toegang tot de gegevens door alleen geautoriseerde opsporingsambtenaren te machtigen deze in te zien.

Het doel van de evaluatie is inzicht te bieden in de wijze waarop de nieuwe bevoegdheid is toegepast en te beoordelen of dit conform het wettelijk kader is gebeurd. Daarnaast wordt beschreven welke rol de bevoegdheid speelt binnen de opsporing. Voorafgaand aan de evaluatie zullen er twee monitorrondes plaatsvinden. In de monitorrondes wordt informatie verzameld die ten grondslag ligt aan de evaluatie. Dit rapport heeft betrekking op de eerste monitorronde en richt zich op het eerste jaar dat de wet in werking is (1 januari 2019 – 31 december 2019). 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 evaluatie van de wet die in juni 2021 zal verschijnen.

1.2 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek 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?

Belangrijk om op te merken is dat dit onderzoek geen effectiviteitsmeting betreft van de nieuwe ANPR-bevoegdheid. Hiervoor zijn verschillende redenen. Ten eerste is het niet mogelijk om in kwantitatieve zin een uitspraak te doen over de mate waarin de nieuwe bevoegdheid heeft geleid tot meer vervolgingen of veroordelingen. We weten immers niet hoe de zaak zou zijn verlopen zonder de inzet van de bevoegdheid. Daarnaast worden vaak verschillende middelen naast elkaar ingezet, waardoor in de meeste gevallen niet herleidbaar is welk middel doorslaggevend is geweest in de opsporing en vervolging van verdachten. Het is ook de vraag of een middel slechts succesvol is als het leidt tot de opsporing, vervolging en veroordeling van een verdachte. Het inzetten van 126jj kan bijvoorbeeld ook waardevol zijn omdat mogelijke verdachten kunnen worden uitgesloten of omdat het leidt tot informatie waardoor andere personen in beeld komen voor vervolgonderzoek. Wat wel kan worden beantwoord zijn vragen over de wijze waarop de bevoegdheid wordt gebruikt, de knelpunten die zich voordoen bij het gebruik van de bevoegdheid, de doeleinden waarvoor de bevoegdheid wordt ingezet, de mate waarin deze doelen worden bereikt en de overwegingen die een rol spelen bij de inzet van de bevoegdheid.

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

- Omvang kentekenregistraties en -verzoeken
 - Hoeveel kentekenregistraties vinden er plaats?
 - Hoeveel kentekenverzoeken worden er ingediend?
 - Voor welke typen misdrijven worden er kentekenverzoeken ingediend?
- Uitvoeringsproces
 - Hoe verloopt het uitvoeringsproces van het bewaren, aanvragen en verstrekken van kentekens in de praktijk?
 - In hoeverre doen zich knelpunten voor in het uitvoeringsproces?

Als onderdeel van de evaluatie heeft de Minister van Veiligheid en Justitie (tegenwoordig ministerie van Justitie en Veiligheid⁴) toegezegd dat onderzocht wordt of de in de PIA geïnventariseerde risico's zich hebben voorgedaan. Deze risico's gaan over de verschillende stappen van het uitvoeringsproces: de verzameling van ANPR-gegevens, de opslag ervan, de raadpleging, het gebruik en de vernietiging van de gegevens. Naar aanleiding van de PIA zijn verschillende maatregelen genomen om de kans op en impact van de risico's te verkleinen. Dat heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

- Wat voor maatregelen zijn er naar aanleiding van de PIA 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 restrycties voor?
- Rol in de opsporing
 - Voor welke doeleinden worden er kentekenverzoeken ingediend?
 - Welke rol speelt het gebruik van kentekengegevens in de opsporing?
- Verdiepingsvraag

In deze monitorronde wordt ook stilgestaan bij de ANPR-bevoegdheden die al bestonden voordat de wet in werking trad en bij de wijze waarop eerder bestaande en nieuwe ANPR-bevoegdheden zich tot elkaar verhouden.

- Hoe verhoudt de nieuwe wet zich tot de bestaande ANPR-bevoegdheden en daarmee samenhangende werkwijzen?

1.3 Methoden van onderzoek

In dit onderzoek is informatie verzameld door middel van interviews, literatuurstudie en deskresearch. In onderstaande tekst wordt dit nader toegelicht.

Literatuurstudie

Voor de literatuurstudie is voornamelijk gebruikgemaakt van onderzoeken die eerder verricht zijn naar het gebruik van ANPR in Nederland. Omdat het hier voornamelijk gaat om grijze literatuur is gebruikgemaakt van Google. Daar is

⁴ Tussen 2010 en 2017 heette het ministerie van Justitie en Veiligheid het ministerie van Veiligheid en Justitie.

gezocht op de meest gebruikte termen voor ANPR in Nederland: ANPR, nummerplaat herkenning en Catch-ken⁵ gecombineerd met de termen evaluatie en opsporing. Dit resulteerde in de volgende twee zoekopdrachten:

- ANPR OR 'Catch-Ken' OR nummerplaatherkenning⁶ AND evaluatie
- ANPR OR 'Catch-Ken' OR nummerplaatherkenning AND opsporing

Door middel van de sneeuwbalmethode is op basis van deze resultaten aanvullende literatuur gevonden. Ook alle kamerstukken behorende bij het wetsvoorstel zijn geanalyseerd.

Deskresearch

Alle 126jj-verzoeken worden opgeslagen in het systeem Argus waarin ook alle ANPR-gegevens in het kader van 126jj zijn opgeslagen. Maandelijks is door de beheerders van Argus een overzicht verstuurd met de volgende gegevens:

- aantal (unieke) kentekenregistraties per dag;
- aantal verzoeken per maand;
- aantal verzoeken per onderzoek;
- gehanteerde zoekvraag⁷;
- aantal verstrekte 126jj-gegevens bij verzoek.

Deze gegevens zijn voor het eerste jaar geanalyseerd en verwerkt in dit rapport.

Interviews

Voor dit onderzoek is gesproken met functionarissen op landelijk en regionaal niveau. Op landelijk niveau is gesproken met functionarissen van de Landelijke Eenheid. Daarbij gaat het onder meer om verschillende functionarissen van het Landelijk Coördinatie Team ANPR (LCTA). Zij zijn beheerder van Argus en daarnaast verantwoordelijk geweest voor de implementatie van 126jj binnen de politie.

De uitvoering van 126jj is grotendeels bij de regionale eenheden van de politie belegd. Bij het verwerken van 126jj-verzoeken zijn zowel functionarissen van de politie als het Openbaar Ministerie (OM) betrokken. In iedere eenheid is iemand van de Gemeenschappelijke BOB⁸-kamer (GBK) aan politiezijde geïnterviewd. In twee arrondissementen is ook iemand van de GBK's aan OM-zijde geïnterviewd en daarnaast zijn betrokken zaaksofficieren geïnterviewd. Het bevroegen van 126jj gegevens is voorbehouden aan geautoriseerde opsporingsambtenaren. Binnen iedere eenheid is minstens één geautoriseerde opsporingsambtenaar gesproken. Daarnaast zijn er verscheidene zaaksinterviews gehouden. Voor de meeste zaken is een betrokken functionaris gesproken van de politie en de officier van justitie. Op basis van de interviews zijn aanvullende gesprekken gevoerd met functionarissen binnen de politie en het OM die mogelijk informatie hadden die van toegevoegde waarde kon zijn voor het onderzoek. Daarbij gaat het onder meer om functionarissen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de wet. Ook is met functionarissen gesproken die betrokken zijn bij het beheer en de inzet van bestaande ANPR-toepassingen binnen de politie. Met de KMar en commerciële partijen (die ANPR-camera's beheren langs (snel)wegen) is in deze monitorronde nog niet gesproken. In de evaluatie worden deze partijen wel meegenomen.

⁵ Term voor mobiele ANPR-camera's.

⁶ Ook is gezocht op aanverwante synoniemen zoals kentekenherkenning en kentekenplaatherkenning, in de tekst samengevat onder de zoekterm nummerplaatherkenning.

⁷ De gegevens hadden betrekking op het type zoekvraag, hierbij werden geen kentekengegevens vermeld.

⁸ Bijzondere opsporingsbevoegdheden.

In totaal zijn er vierenzestig functionarissen geïnterviewd. Sommige respondenten zijn een tweede keer geïnterviewd voor aanvullende informatie. Met de functionarissen van het LCTA is met enige regelmaat contact geweest om op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen. Voor de interviews is gebruikgemaakt van semigestructureerde vragenlijsten. Deze vragenlijsten zijn aangepast voor de verschillende functies en taken van de functionarissen. De interviews duurden gemiddeld een uur en vonden grotendeels plaats tussen januari en december 2019. Op een paar uitzonderingen na vonden de interviews in persoon op de werklocatie van de functionarissen plaats. De interviews werden opgenomen en getranscribeerd. De opnames van de interviews zijn verwijderd.

Met behulp van het programma Maxqda zijn de interviews gecodeerd en geanalyseerd. In dit onderzoek is gebruikgemaakt van open- en axiale codering (vergelijken van overeenkomsten en verschillen tussen fragmenten met eenzelfde codering) zoals is beschreven door Boeije (2008). Tijdens de beginfase van het onderzoek zijn de interviews opgedeeld in fragmenten en zijn deze fragmenten voorzien van een code. Bij het open coderen worden codes gebruikt die het fragment samenvatten. In deze fase worden nog geen verbanden gelegd tussen de verschillende codes, wel worden fragmenten met een soortgelijke strekking onder dezelfde code geschaard. Na het open coderen zijn de fragmenten nogmaals bekeken om te beoordelen of de codes de lading dekken. Vervolgens is gebruikgemaakt van axiale codering. Hierbij zijn clusters gemaakt van codes, waarbij hoofdcodes en subcodes zijn onderscheiden. Sommige codes zijn in deze fase samengevoegd of juist uitgesplitst. Hieruit volgde een codeboom op basis waarvan de gegevens zijn gestructureerd en zijn beschreven in het rapport. De fragmenten zijn eerst door één onderzoeker gecodeerd. Ter validatie heeft een andere onderzoeker, die ook bij een deel van de interviews aanwezig was, de codes gecontroleerd. Deze controle heeft niet geleid tot wijzigingen in de codeboom.

Zaakselectie

Om een beeld te krijgen van de manier waarop 126jj wordt ingezet binnen de opsporing is een selectie gemaakt van zaken om nader te analyseren. Voor deze zaken is het verloop van het opsporingsonderzoek en de wijze waarop 126jj is ingezet in kaart gebracht. Slechts enkele eenheden maakten vanaf de start van het monitorjaar (2019) gebruik van de nieuwe bevoegdheid. Daarnaast werd de bevoegdheid getrapt ingevoerd. Dit betekende dat de bevoegdheid in het begin alleen voor misdrijven met een strafdreiging van 12 jaar of meer werd ingezet. Gedurende het jaar is deze beperking afgebouwd en werd de inzet van deze bevoegdheid mogelijk voor alle zaken waarbij sprake is van een verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid of in geval van een voortvluchtig persoon als bedoeld in artikel 564. Om deze reden is ervoor gekozen om in het eerste monitorjaar geen aselechte steekproef te nemen van de zaken. Wel is geprobeerd een zo representatief en breed mogelijk beeld te geven van het type zaken waarin 126jj wordt ingezet.

Om de voortgang van het onderzoek te waarborgen is bij twee eenheden die vanaf het begin gebruikmaakten van 126jj een eerste inventarisatie van zaken gemaakt. Beide eenheden hebben vijf zaken aangedragen waarin 126jj is toegepast. Hieruit is een zo breed mogelijke selectie op basis van type delict gemaakt. In totaal zijn er vier zaken geselecteerd. Gekozen werd voor brandstichting, een doodsb bedreiging, afpersing door middel van cybercrime en diefstal door mobiele bendes.

Op basis van de informatie die verkregen is uit het systeem Argus is vervolgens een selectie gemaakt van zaken op basis van het type bevraging, waarbij werd gekeken naar (1) type verzoek, (2) gehanteerde zoekvraag(en) en (3) de gebruikte termijn. Er werden enkel zaken geselecteerd die voldeden aan één of meer van de volgende criteria:

1 Type verzoek(en):

- meerdere verzoeken in één zaak;
- telefonisch bevel ('spoedbevraging');

2 Type zoekvraag:

- zoekvraag gericht op één kenteken;
- zoekvraag gericht op gedeeltelijk kenteken;
- zoekvraag gericht op één of meer paallocatie(s);
- zoekvraag gericht op konvooi-analyse⁹;
- open zoekvraag op datum, tijd en plaats;

3 Termijn:

- specifieke datum 28 dagen terug in de tijd;
- periode van 28 dagen.

Er werden vier zaken geselecteerd op grond van type zoekvraag en vier op grond van het type delict. Samen bleken deze zaken alle genoemde criteria af te dekken. Daarmee zijn ze illustratief voor het brede scala aan zaken en vragen waarvoor 126jj wordt ingezet.

Twee onderzoeken zijn voorts spontaan aangedragen tijdens interviews met functionarissen van de politie. De ene zaak ging om een onderzoek waarbij de oorspronkelijke foto's zijn gevorderd door de officier van justitie. Deze zaak is opgenomen omdat het de problematiek rondom het onherkenbaar maken van personen op foto's goed illustreert. De tweede zaak ging om een onderzoek waarbij veel gebruik is gemaakt van commerciële ANPR-camera's naast 126jj. Deze zaak is opgenomen omdat in deze monitorronde specifiek naar de al langer bestaande ANPR-toepassingen wordt gekeken.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader beschreven van de nieuwe wet. Hoofdstuk 3 gaat in op de Privacy Impact Assessment die is uitgevoerd naar 126jj. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 stilgestaan bij de ontwikkeling van ANPR in Nederland vanaf 2004. In hoofdstuk 5 wordt beschreven welke bestaande ANPR-toepassingen er waren (en nog steeds zijn) voor de introductie van de nieuwe bevoegdheid. Daarna volgt een beschrijving van het cameraplan van 126jj en de aanwezige ANPR-camera's in Nederland (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op het proces om een 126jj-verzoek aan te vragen en te verwerken. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de eerste ervaringen met 126jj in de praktijk. Vervolgens wordt in hoofdstuk 8 stilgestaan bij de wijze waarop 126jj in de praktijk wordt toegepast binnen de opsporing. Het rapport wordt in hoofdstuk 9 afgesloten met een slotbeschouwing.

⁹ Bij een konvooi-analyse wordt nagegaan of een voertuig (mogelijk) wordt gevolgd of voorgegaan door andere voertuigen. Bij drugstransporten is er bijvoorbeeld vaak een volgauto die het voertuig waarin de drugs zich bevinden volgt. Binnen Argus is er een speciale functionaliteit die het mogelijk maakt alle voertuigen op te vragen die zich gedurende een bepaalde tijdsperiode rondom een voertuig (kenteken) hebben begeven.

2 Juridisch kader 126jj

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het juridisch kader van de wet 'Vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie' die op 1 januari 2019 in werking is getreden. Eerst wordt kort stilgestaan bij de achtergrond en het doel van de wet. Daarnaast wordt ingegaan op de belangrijkste toepassingscriteria van de wet. De introductie van het artikel 126jj in het Wetboek van Strafvordering geeft de politie de bevoegdheid kentekengegevens van passerende voertuigen te registreren en op te slaan voor een periode van 28 dagen. In een algemene maatregel van bestuur zijn nadere regels beschreven omtrent de plaatsing van de camera's, de vastlegging van de gegevens en de wijze waarop de gegevens worden geraadpleegd. In een ministeriële regeling zijn aanvullende specifieke technische vereisten beschreven die aan de ANPR-camera's en het centrale opslagsysteem worden gesteld. In dit hoofdstuk worden de verschillende bepalingen beschreven, op de praktische uitwerking van deze bepalingen wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 6, 7 en 8.

2.1 Achtergrond en doel van de wet

In 2010 concludeerde het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) (tegenwoordig de Autoriteit Persoonsgegevens) dat het opslaan van alle passagegegevens in strijd was met de toen bestaande wet- en regelgeving. Concreet betekende dit dat het daarmee niet meer mogelijk was om alle passagegegevens voor langere tijd op te slaan. De Minister van Binnenlandse Zaken kondigde kort daarna aan dat er een nieuw wetsvoorstel zou komen dat de opslag van passagegegevens mogelijk zou maken in het belang van de opsporing (Flight & van Egmond, 2011). De minister stelt dat 'de tijd dat politieagenten door eigen kennis en waarneming een goed beeld konden hebben van wat zich in dorpen en steden afspeelt en zicht hadden op woon- en verblijfplaatsen van justitiabelen [achter ons ligt]' (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013, p. 1). Alleen door het toepassen van nieuwe technologie en het verstevigen van de informatiepositie kan de politie in de toekomst effectief en efficiënt haar taak uitvoeren, aldus de minister. De minister wijst erop dat het gebruik van referentielijsten de politie in staat stelt om duizenden kentekens per uur te vergelijken waar dat handmatig hoogstens voor tientallen kentekens mogelijk is. De minister verwacht een soortgelijke winst binnen de opsporing als het mogelijk is om op een later tijdstip binnen de vastgelegde gegevens terug te kunnen zoeken (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013). Ter onderbouwing haalt de minister enkele casussen aan waarbij de opslag van ANPR-gegevens van toegevoegde waarde is geweest in het opsporingsproces (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013, p. 5):

- Overval op een winkel waarbij doormiddel van camerabeelden het voertuig van de dader en later ook de volgauto's van handlangers in kaart konden worden gebracht.
- Levensdelict waarbij bandensporen gecombineerd met ANPR-gegevens aantoonde dat voertuig van verdachte op plaats delict is geweest.
- Reeks autodiefstallen waarbij verdachte op bepaalde plaatsen en tijden kon worden geplaatst waar diefstallen plaatsvonden.
- Vrijheidsberoving en diefstal met geweld, waarbij verdachte op bepaalde datum en locaties kon worden geplaatst, hetgeen bijdroeg aan het bewijs.

Daarnaast wijst de Minister van Veiligheid en Justitie op resultaten uit een eerdere inventarisatie door Regioplan, waarbij zaken uit de politieregio IJsselland tot 2010

zijn opgenomen (van den Tillaart e.a., 2010). In deze inventarisatie werden negentien zaken bekeken waarvan er in elf zaken achteraf beelden werden opgevraagd. Daaruit wordt geconcludeerd dat de bevoegdheid van toegevoegde waarde is, onder meer omdat het richtinggevend kan zijn in onderzoeken.

Of de bevoegdheid van meerwaarde is voor de opsporing is een discussiepunt geweest in het debat rondom 126jj. De Raad van State wijst er in een advies op dat uit de beschikbare evaluaties geen eenduidig beeld naar voren komt of ANPR een meerwaarde biedt voor de opsporing (Kamerstukken II, 33542, nr. 4, 2013). Daarbij wijzen zij ook op de bevinding uit het rapport *Hits en Hints* dat: 'de meerwaarde voor opsporing alleen [kan] worden verzilverd als daar bewust aan wordt gewerkt en als die inspanningen ten koste mogen gaan van ander politiewerk' (Flight & van Egmond, 2011, p. 89). Het risico bestaat dat meer ANPR-camera's leiden tot meer *hits*, wat het lastiger maakt voor de politie om capaciteit vrij te maken om deze *hits* op te volgen en ANPR effectief in te zetten in de opsporing. Deze bevindingen staan niet op zich. In eerdere (internationale) onderzoeken naar de inzet van technologie door de politie komt naar voren dat nieuwe technologieën doorgaans worden toegepast binnen bestaande werkwijzen, wat niet noodzakelijkerwijs leidt tot grote veranderingen binnen de organisatie wat betreft effectiviteit en efficiëntie (Chan, 2001; Harris, 2007; Manning, 1992; Terpstra et al., 2013). Sterker nog, in sommige gevallen lijkt de introductie van nieuwe technologie juist averechts te werken. Dit komt onder meer doordat het extra werklast oplevert, onjuist wordt gebruikt of leidt tot een overdaad aan informatie (*information overload*), wat de efficiëntie en effectiviteit niet ten goede komt (Harris, 2007; Manning, 1992; Terpstra et al., 2013).

De Minister van Veiligheid en Justitie stelt in de memorie van toelichting dat na inwerkingtreding van de wet op basis van een evaluatie meer inzicht kan worden verkregen in de eventuele meerwaarde van de bevoegdheid en dat daarom in het wetsvoorstel een evaluatie- en horizonbepaling zijn opgenomen (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013). Centraal daarbij staat de aanname die aan de bevoegdheid ten grondslag ligt, namelijk dat 'de bevoegdheid effectief is voor de opsporing van strafbare feiten' (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013, p. 9), wat aan de hand van een evaluatie kan worden bevestigd of ontkracht, en dat op basis daarvan kan worden besloten of de bevoegdheid al of niet wordt gehandhaafd.

2.2 Plaatsing en inzet camera's

Artikel 2 en 3 van de AMvB beschrijven de voorwaarden voor de plaatsing en inzet van de ANPR-camera's in het kader van 126jj. De politie beslist, samen met de Koninklijke Marechaussee (KMar), in overleg met het OM over de ANPR-camera's die worden ingezet voor 126jj. Jaarlijks wordt een overzicht gepubliceerd in de Staatscourant van de cameraplocaties die deel uitmaken van het zogenaamde cameraplan. Het cameraplan heeft zowel betrekking op vaste als mobiele ANPR-camera's. Voor de vaste ANPR-camera's worden de locaties beschreven, dit geldt ook voor vaste camera's van andere instanties waarvan structureel gebruik wordt gemaakt, zoals de flitspalen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Voor de mobiele ANPR-camera's wordt in het cameraplan het aantal genoemd en het soort locaties waar deze zouden kunnen worden ingezet. Daarnaast moet in het cameraplan een overzicht worden gegeven van de locaties van mobiele camera's die in het daaraan voorafgaande jaar waren geplaatst. Voor het gebruik van ANPR-camera's in het kader van 126jj moet het - volgens artikel 3, lid 2 - gaan om locaties:

- a *die vanwege de specifieke aard daarvan een bepaald risico in zich hebben;*
- b *die worden gekenmerkt door intensieve verkeersstromen of een specifieke functie; of*
- c *waarvan bekend is dat bepaalde strafbare feiten op dergelijke locaties worden gepleegd.*

Het cameraplan bevat op basis van artikel 2 lid 3 een motivering van bovenstaande criteria. Centraal staat dat het gaat om locaties die relevant zijn voor de opsporing. Bij locaties met een bepaald risico gaat het onder meer om vliegvelden, grensovergangen en industriegebieden. Locaties met intensieve verkeersstromen zijn bijvoorbeeld verkeersknooppunten of wegen rondom stations en (lucht)havens. Bij de laatste categorie gaat het om locaties waarvan bekend is dat daar strafbare feiten worden gepleegd. Daarbij worden grote parkeerplaatsen waarvan bekend is dat er illegale activiteiten, zoals drugshandel, plaatsvinden als voorbeeld genoemd.

Voor de plaatsing van een camera moet aan één van de bovenstaande criteria zijn voldaan. Daarnaast moet worden getoetst of de inzet proportioneel en subsidiair is. Daarmee moet worden nagegaan of de inzet daadwerkelijk bijdraagt aan de opsporing van strafbare feiten en daarnaast of hetzelfde doel mogelijk met een lichter middel kan worden bereikt. De inzet moet ook worden beoordeeld in het licht van andere ANPR-camera's die deel uitmaken van het cameranetwerk. Hoe meer camera's deel uitmaken van het netwerk, hoe groter de potentiële inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, vanwege het feit dat er zo een completer beeld van iemands bewegingen kan worden verkregen.

2.3 Vastlegging en raadpleging gegevens

2.3.1 Opslag gegevens

Artikel 4 van de AMvB stelt eisen aan de kwaliteit van de gegevensverwerking. In artikel 4 lid 1 wordt bepaald dat minimaal 90% van de kentekens die worden geregistreerd juist moet zijn. Niet in alle gevallen blijkt het mogelijk kentekens juist te herkennen. Onder meer door de weersomstandigheden of hoge snelheden kan het zijn dat een kenteken onjuist geregistreerd wordt. De 90% heeft betrekking op 'normale' omstandigheden (Kamerstukken II, 33542, nr. 42, bijlage 829240, 2018, p. 6). Het is onduidelijk wat de reikwijdte van het begrip normale omstandigheden precies is. In de nota van toelichting wordt in ieder geval genoemd dat 'bij bijvoorbeeld zware slagregen, sneeuw of hagel geen sprake [is] van normale omstandigheden' (Kamerstukken II, 33542, nr. 42, bijlage 829240, 2018, p. 6). In de nota van toelichting wordt verder beschreven dat geautoriseerde opsporingsambtenaren kentekens vergelijken met de foto van het voertuig alvorens de gegevens te verstrekken aan het opsporingsteam om te voorkomen dat foutieve registraties terecht komen in een opsporingsonderzoek. Gegevens worden niet verstrekt als het kenteken van de foto en het systeem niet overeenkomen met het kenteken uit de zoekvraag. Dit geldt ook als een deel van het kenteken niet overeenkomt. In sommige gevallen worden de gegevens toch verstrekt met daarbij de melding dat het uitgelezen kenteken en het kenteken op de foto niet overeenkomen. Dit geldt onder meer voor verzoeken waarbij alle kentekens op een bepaald tijdstip en een bepaalde plaats worden bevraagd. Om de integriteit en beveiliging van de database waarin de ANPR-gegevens zijn opgeslagen te waarborgen, kunnen foutief geregistreerde kentekens niet worden gewijzigd.

De overzichtsfoto mag niet zonder meer geleverd worden. Er gelden beperkingen ten aanzien van wat zichtbaar mag zijn op de overzichtsfoto die wordt verstrekt. Uit artikel 126jj lid 2 kan worden afgeleid dat slechts het kenteken, de locatie en het tijdstip van vastlegging en de foto-opname van het voertuig mogen worden verwerkt. In de AMvB wordt dit verder beperkt tot beelden van openbare plaatsen. Dit betekent onder meer dat woningen niet in beeld mogen komen. Daarnaast mogen personen – inclusief bestuurder – niet herkenbaar in beeld komen. De geautoriseerde opsporingsambtenaar controleert de foto voordat die wordt verstrekt en indien personen of niet-openbare plaatsen zichtbaar zijn, maakt de opsporingsambtenaar deze onherkenbaar. Dit wordt ook wel *'blurren'* genoemd. Het is niet mogelijk op een later moment alsnog een overzichtsfoto te verkrijgen waarbij personen wel herkenbaar in beeld zijn. De minister benadrukt in de nota van toelichting dat de bevoegdheid strekt tot het vastleggen van kentekens en niet bedoeld is om personen herkenbaar vast te leggen (Kamerstukken II, 33542, nr. 42, bijlage 829240, 2018, p. 7).

2.3.2 Raadpleging gegevens

Op basis van artikel 126jj lid 3 mogen ANPR-gegevens slechts geraadpleegd worden door een daartoe door de Minister van Justitie en Veiligheid geautoriseerde opsporingsambtenaar. In artikel 6 van de AMvB wordt nader aangegeven welke opsporingsambtenaren daartoe geautoriseerd kunnen worden. Daarbij geldt dat 'alleen opsporingsambtenaren die zijn belast met taken of werkzaamheden op het gebied van de coördinatie van het informatieproces ter ondersteuning van een goede uitvoering van de politietaak' in aanmerking komen (Kamerstukken II, 33542, nr. 42, bijlage 829240, 2018, p. 8). Daarnaast moeten zij over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om de taak uit te kunnen voeren. De minister is verantwoordelijk voor het autoriseren van de opsporingsambtenaren. Deze autorisaties worden vastgelegd en periodiek geëvalueerd.

Opsporingsambtenaren kunnen bij een geautoriseerde opsporingsambtenaar gegevensverzoeken indienen in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid of in geval van een voortvluchtig persoon als bedoeld in artikel 564. Het eerste geval betreft misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, alsmede enkele specifiek genoemde misdrijven. De verzoekende opsporingsambtenaar kan slechts een verzoek doen indien daar een bevel van een officier van justitie aan ten grondslag ligt. In het bevel zijn de volgende gegevens vermeld (artikel 126jj Sv, lid 4):

- a *het doel waarvoor de gegevens worden geraadpleegd;*
- b *in het kader van welk opsporingsonderzoek dan wel ten behoeve van welke voortvluchtige de raadpleging plaatsvindt;*
- c *het misdrijf en indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de verdachte dan wel de voortvluchtige;*
- d *de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de raadpleging noodzakelijk is voor het doel, bedoeld in het derde lid, onder a dan wel b;*
- e *het tijdstip, de locatie en, voor zover bekend, het kenteken of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van het voertuig waarvan de gegevens worden geraadpleegd.*

Het is alleen mogelijk gegevens te bevragen met een concrete zoekvraag naar aanleiding van een strafbaar feit. In de Nota van toelichting wordt daarbij specifiek opgemerkt dat vormen van *datamining* zijn uitgesloten (Kamerstukken II, 33542, nr. 42, bijlage 829240, 2018, p. 9). Daarmee is het niet mogelijk om geautomatiseerd te zoeken naar patronen zonder concrete zoekvraag. Verder mogen geautoriseerde

opsporingsambtenaren zelf niet bij het opsporingsonderzoek betrokken zijn. Indien dat het geval is dragen zij het onderzoek over aan een andere geautoriseerde opsporingsambtenaar.

In geval van spoed kan op basis van artikel 126jj lid 4 bij dringende noodzaak het bevel ook mondeling door de officier van justitie worden gegeven. In dat geval wordt het bevel binnen drie dagen ook schriftelijk beschikbaar gesteld. De verzoevende opsporingsambtenaar stuurt het bevel door aan de geautoriseerde opsporingsambtenaar. De bevraging is beperkt tot de zoekvraag zoals die is geformuleerd in het bevel, het is niet toegestaan daarvan af te wijken. De resultaten van de bevraging worden door de geautoriseerde opsporingsambtenaar naar de verzoevende opsporingsambtenaar gestuurd.

Ter controle wordt iedere bevraging in het kader van 126jj gelogd. Daarbij worden op basis van artikel 8 AMvB de volgende gegevens vastgelegd:

- a *de identiteit of het kenmerk van de geautoriseerde opsporingsambtenaar die het verzoek heeft behandeld en het bestand heeft geraadpleegd;*
- b *de identiteit of het kenmerk van de opsporingsambtenaar die het verzoek heeft gedaan;*
- c *het kenmerk van het bevel van de officier van justitie;*
- d *in het kader van welk opsporingsonderzoek de raadpleging plaatsvindt;*
- e *de datum en het tijdstip van het verzoek;*
- f *de datum en het tijdstip van de raadpleging;*
- g *de in het verzoek opgenomen politiegegevens, bedoeld in artikel 126jj, derde lid, tweede volzin, van de wet en de ingevoerde zoekvraag;*
- h *de gegevens op grond waarvan kan worden nagegaan welke gegevens naar aanleiding van het verzoek zijn verstrekt inclusief de mededeling van het niet voorhanden zijn van een gegeven;*
- i *de datum en het tijdstip van de verstrekking.*

2.3.3 Centrale opslagsysteem

De ANPR-gegevens verzameld op basis van artikel 126jj worden centraal opgeslagen. Deze worden gescheiden opgeslagen van andere ANPR-gegevens die worden verzameld (zoals de gegevens op basis van referentielijsten). Per passage worden de volgende gegevens opgeslagen (artikel 2 Regeling technische vereisten ANPR-camera's en het centrale opslagsysteem):

- a *een overzichtsfoto;*
- b *een uitsnede van het kenteken uit de overzichtsfoto;*
- c *het herkende kenteken;*
- d *de coördinaten van de locatie volgens het WGS84 coördinatensysteem;*
- e *de datum en tijdstip die zijn opgemaakt volgens de eisen van ISO 8601 en weergegeven in Coordinated Universal Time;*
- f *een unieke identificatiecode van de camera.*

Deze gegevens worden beheerd door de 'verantwoordelijke'; voor de politie is dit de korpschef; voor de KMar de Minister van Defensie. Zoals eerder aangegeven, worden verschillende gegevens gelogd bij een aanvraag. In het centrale opslagsysteem worden ook de tijdstippen vastgelegd waarop de geautoriseerde opsporingsambtenaren het systeem hebben geraadpleegd. Het systeem bevat software die automatisch alle gegevens na 28 dagen vernietigt. Uitzondering hierbij zijn de gelogde gegevens die ten behoeve van de evaluatie en audit langer worden bewaard. Het gaat daarbij dus niet om ANPR-gegevens. De 126jj-gegevens die verstrekt zijn

aan de verzoekende opsporingsambtenaar worden verder verwerkt op grond van artikelen 8 en 9 van de Wpg en vallen daarmee buiten de 28 dagen termijn. In plaats daarvan gelden de termijnen onder de Wpg.

Aan het systeem worden een aantal beveiligingseisen gesteld. Artikel 10 lid 1 stelt dat de toegang tot het systeem 'op deugdelijke wijze' beveiligd moet zijn. In de nota van toelichting wordt aangegeven dat dit onder meer gebeurt door persoonsgebonden autorisatie, waarbij het aantal inlogpogingen gelimiteerd is en mogelijke ongeautoriseerde toegang gedetecteerd wordt. Wijzigingen in apparatuur, software of procedures die de beveiliging of gegevens kunnen beïnvloeden moeten eerst door de verantwoordelijke als aanvaardbaar worden beoordeeld alvorens zij doorgang kunnen vinden. Onderhoud en reparatie aan het systeem vindt in beginsel op locatie plaats. Onderhoud op afstand kan indien de verantwoordelijke toestemming verleent en er aantoonbaar voldoende waarborgen zijn dat het beveiligingsniveau niet in gevaar komt. Ten slotte wijst de minister in de nota van toelichting erop dat de Wpg reeds allerlei verplichtingen stelt, zoals 'de verplichting tot beveiliging van politiegegevens tegen onbedoelde of onrechtmatige vernietiging, tegen wijziging, ongeoorloofde mededeling of toegang, en tegen alle andere vormen van onrechtmatige verwerking, waarbij met name rekening wordt gehouden met de risico's van de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens (art. 4, derde lid, Wpg)' (Kamerstukken II, 33542, nr. 42, bijlage 829240, 2018, p. 12). Daarnaast gaat het onder meer om 'het treffen van maatregelen om te verhinderen dat onbevoegden toegang krijgen tot verwerkingsapparatuur, de gegevensdragers lezen, kopiëren, wijzigen of verwijderen, persoonsgegevens invoeren of opgeslagen persoonsgegevens inzien, wijzigen of verwijderen, of geautomatiseerde verwerkingsystemen gebruiken met behulp van datatransmissieapparatuur' (Kamerstukken II, 33542, nr. 42, bijlage 829240, 2018, p. 12).

2.4 Verstrekking gegevens buitenland

Voor het verstrekken van ANPR-gegevens die worden verzameld op basis van 126jj aan buitenlandse justitiële autoriteiten wordt zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de geldende regels van 126jj voor de Nederlandse praktijk (Kamerstukken II, 33542, nr. 42, bijlage 829240, 2018, p. 13). Voor een buitenlands verzoek moet een officier van justitie eerst toestemming geven. Een verzoek kan alleen worden gedaan voor een misdrijf waarvoor in Nederland een voorlopige hechtenis wordt toegelaten. Daarnaast is het mogelijk voor een voortvluchtig persoon met een bevel tot vrijheidsbeneming of ter uitvoering van een veroordeling. De officier beoordeelt het verzoek op grond van dezelfde criteria als een Nederlands verzoek. Na het afgeven van het bevel is het proces voor de geautoriseerde opsporingsambtenaar die de bevraging uitvoert hetzelfde. Bij het verstrekken van de gegevens aan het buitenland worden een aantal voorwaarden geformuleerd in artikel 13 lid 3. De gegevens mogen alleen worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor ze worden verstrekt. Als deze doeleinden zijn bereikt dienen de gegevens te worden vernietigd. Ten slotte mogen de gegevens niet worden doorgegeven aan derden. Deze beperkingen zijn opgenomen om eventuele risico's door verschillende privacyregimes te verkleinen. Het verstrekken van gegevens aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is aan de dezelfde voorwaarden onderhevig.

2.5 Privacy-audit

Normaal gesproken wordt twee jaar na inwerkingtreden van een nieuwe wet een privacy-audit uitgevoerd. Na deze eerste privacy-audit vinden vervolgaudits om de vier jaar plaats (artikel 6:5, Besluit politiegegevens). Artikel 15 van de AMvB stelt echter dat er jaarlijks een privacy-audit moet worden uitgevoerd. In de Nota van toelichting komt naar voren dat er bewust is gekozen dit te doen gedurende de termijn dat de evaluatie plaatsvindt (de eerste drie jaar). Na afloop van de termijn is de intentie dat bij een eventuele verlenging van de wet de bepalingen van artikel 6:5 Besluit politiegegevens gaan gelden en dus eens in de vier jaar een privacy-audit wordt uitgevoerd. In de privacy-audit wordt getoetst of aan de bepalingen in de Wpg 'op adequate wijze uitvoering is gegeven' (artikel 2, Regeling periodieke audit politiegegevens). Daarnaast zijn in het wetgevingstraject een aantal toezeggingen gedaan over elementen die in de audit zullen worden meegenomen. Daarbij gaat het onder meer om:

- Het aantal keer dat gegevens zijn geraadpleegd, door welk arrondissementsparket, politie-eenheid of andere opsporingsdienst, en in hoeverre dit adequaat is gebeurd (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013, p. 14).
- Het aantal loggingen, ingevoerde zoekvragen en bijbehorende bevelen (Kamerstukken I, 33542, nr. C, 2017, p. 2).
- Voorschriften omtrent automatische logging, vernietiging van gegevens, detectie van en beveiliging tegen ongeautoriseerde toegang en het onderhoud van het systeem (Kamerstukken I, 33542, nr. C, 2017, p. 10).
- Persoonsgebonden authenticatie tot het systeem en controleerbaarheid van handelingen door personen in het systeem (Kamerstukken I, 33542, nr. F, 2017, p. 7).
- Controle van geautoriseerde opsporingsambtenaren om voor de verstrekking personen en woningen op foto's onherkenbaar te maken of te verwijderen (Kamerstukken II, 33542, nr. 42, bijlage 829240, 2018, p. 7).
- Typen zaken waarvoor bevraging wordt gedaan en het aantal mobiele camera's dat is ingezet (Kamerstukken II, 33542, nr. 43, 2018, p. 10).

3 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 (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, bijlage 207622, 2013). De PIA richt zich op de verschillende fases in het proces en de daarbij betrokken actoren. Figuur 1 geeft de verschillende stappen weer die in de PIA worden onderscheiden.

Figuur 1 Proces verwerken ANPR-gegevens



Per stap is in de PIA beschreven welke risico's zich voor kunnen doen. In de PIA worden mogelijke negatieve gevolgen voor de bescherming van de privacy en voor de zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens als een risico gezien. De ernst van het risico hangt af van de kans dat een dergelijk gevolg zich voordoet, en de impact van dat gevolg. In de PIA zijn ook maatregelen voorgesteld die de kans op en/of de impact van deze gevolgen kunnen verkleinen. In onderstaande tekst worden de belangrijkste geïdentificeerde risico's uit de PIA kort samengevat. Vervolgens wordt ingegaan op de voorgestelde en genomen maatregelen.

3.1 Proces verwerken ANPR-gegevens

Stap 1: Verzamelen

- Het eerste risico heeft te maken met de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens en ontstaat doordat onjuiste of incomplete gegevens worden verzameld. Dit kan gebeuren doordat een registratie van slechte kwaliteit is, bijvoorbeeld door de weersomstandigheden of doordat een kentekenbord vies is. Het kan echter ook gebeuren door beperkingen in de herkenningsalgoritmen waardoor een kenteken verkeerd wordt geregistreerd. Dit kan ertoe leiden dat de politie op een verkeerd spoor wordt gezet (*false positive*) of een spoor zou missen (*false negative*).
- Een tweede risico is dat de aanwezigheid van ANPR-camera's voor burgers onvoldoende transparant is, waardoor voor burgers de middelen ontbreken om onjuiste of onvolledige gegevens te laten rectificeren.
- Een derde risico dat kan optreden indien de aanwezigheid van camera's wél transparant is, zijn zogenaamde *chilling effects*. Dit houdt in dat mensen zich

oncomfortabel voelen en zich anders gaan gedragen omdat ze denken constant in de gaten te worden gehouden. Hierdoor wordt hun vrijheid ingeperkt.

- Het vierde risico is dat ANPR in strijd kan zijn met gelijkheidsbeginsel als ANPR systematisch op bepaalde locaties wordt ingezet, maar op andere locaties niet, terwijl daarvoor discriminerende criteria worden gebruikt.
- Het gebruik van ANPR kan ook leiden tot verplaatsingseffecten. Daders gaan mogelijk wegen mijden waar ANPR wordt ingezet.
- Aanvullend op verplaatsingseffecten kan het gebruik van ANPR mogelijk leiden tot meer diefstal van kentekens en voertuigen. Om te voorkomen dat ze getraceerd worden kunnen daders vaker kentekens klonen of voertuigen stelen om aan het oog van de politie te ontsnappen.
- Ten slotte bestaat er het risico op identiteitsfraude en identiteitsverwisseling. Dit ontstaat met name als ten onrechte de identiteit van personen aan een voertuig wordt gekoppeld. De bestuurder van het voertuig hoeft immers niet de kentekenhouder te zijn.

Stap 2: Opslag

- Het eerste risico bestaat uit het mogelijk hacken en lekken van gegevens. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Het kan onbedoeld gebeuren door onzorgvuldigheid, bijvoorbeeld door het laten rondslingeren van gegevensdragers. Het kan ook door kwaadwillende personen, bijvoorbeeld als een medewerkers opzettelijk gegevens lekt of verkoopt. Daarnaast kan dit door kwaadwillende personen van buitenaf worden veroorzaakt die binnendringen in de systemen.
- Een ander risico kan ontstaan door een *overload* aan gegevens. Technisch gezien hoeft de opslag van grote hoeveelheden gegevens geen probleem te zijn, maar er kan wel onvoldoende capaciteit zijn om de gegevens te analyseren en aan de verkregen informatie opvolging te geven.

Stap 3: Raadpleging en gebruik

- Het gebruik van ANPR kan inzicht bieden in het leven van een persoon, in het bijzonder de reisbewegingen van een persoon. Het kan daarmee leiden tot een inbreuk op de privacy. Dit risico wordt vergroot als de ANPR-gegevens gecombineerd kunnen worden met andere vastgelegde gegevens.
- Een tweede risico is dat van *function creep*; het risico dat gegevens verzameld voor één doel gebruikt worden voor een ander doel. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als gegevens van de ene organisatie aan de ander worden verstrekt en daar voor een ander doel worden ingezet. *Function creep* kan ook binnen één organisatie plaatsvinden. Dit kan zich voordoen als de politie gegevens verzamelt voor een onderzoek en die gegevens op een later moment ook interessant blijken en gebruikt worden voor een ander onderzoek. Dit brengt problemen met zich mee ten aanzien van de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, en ten aanzien van de transparantie, omdat het voor burgers steeds lastiger wordt om te volgen wat er met zijn of haar gegevens gebeurt.
- Gegevens kunnen in verkeerde handen komen door kwaadwillende personen of door medewerkers die 'graag willen kijken naar de gegevens van anderen waarin ze zijn geïnteresseerd, bijvoorbeeld van familie, bekenden of bekende Nederlanders' (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, bijlage 207622, 2013, p. 11).
- Onvoldoende transparantie over gegevensgebruik kan een risico zijn als burgers zich onvoldoende bewust zijn van het feit dat hun gegevens worden verwerkt. Zonder dit bewustzijn kunnen zij ook geen bezwaar maken tegen het gegevensgebruik of gegevens rectificeren. Daarnaast kunnen burgers dan geconfronteerd worden met het gebruik van deze gegevens tegen hen, terwijl het onduidelijk is wat hun rechten zijn en hoe deze kunnen worden uitgeoefend.

- Ten slotte is er een risico van interpretatiefouten en kan het onschuldbeginsel onder druk komen te staan. Iemand kan bijvoorbeeld door een verkeerde registratie ten onrechte als verdachte in beeld komen. Bij een te snelle conclusie kan daarmee ook het onschuldbeginsel onder druk te komen staan 'hij moet het wel gedaan hebben, er is immers een hit!' (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, bijlage 207622, 2013, p. 12).

Stap 4: Vernietiging

- Een belangrijk risico is dat gegevens niet tijdig worden vernietigd. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Allereerst is het mogelijk dat opsporingsambtenaren voor de zekerheid meer gegevens opvragen dan nodig, waarmee gegevens onnodig langer dan 28 dagen worden bewaard. Daarnaast is het mogelijk dat er restanten van de digitale gegevens achterblijven, waardoor de gegevens na vernietiging nog te reconstrueren zijn.

3.2 Maatregelen

In bijlage 3 is een overzicht te vinden van de risico's met bij behorende kans en impact zoals die in de PIA zijn beschreven. In dit overzicht zijn tevens de besproken maatregelen en effecten opgenomen. In de evaluatie wordt nader stilgestaan bij de uitwerking van deze maatregelen in de praktijk.

De besproken maatregelen zijn als volgt:

- Horizonbepaling gekoppeld aan een evaluatie. Dit zorgt ervoor dat een verlenging alleen mogelijk is als de toegevoegde waarde van de bevoegdheid voldoende is onderbouwd. In de evaluatie worden tevens de risico's doorgelicht en wordt nagegaan of de maatregelen adequaat zijn, wat een positief effect kan hebben op alle geïdentificeerde risico's.
- Een *evidence-based* aanpak waarbij ANPR pas wordt ingezet voor een bepaalde toepassing als het aantoonbaar iets oplevert. Op basis van het onderzoek *Hits en Hints* (Flight & van Egmond, 2011) wordt ervan uitgegaan dat de bevoegdheid met name van meerwaarde is binnen de opsporing, om richting te kunnen geven aan het onderzoek. Door ANPR alleen in te zetten waar het naar verwachting van meerwaarde is, wordt de inzet beperkt en het risico op *information overload* en *function creep* beperkt. Daarnaast is het risico op het niet tijdig verwijderen van gegevens kleiner omdat er minder gegevens worden verwerkt.
- Een 'beperkte' opslagtermijn van 28 dagen leidt er ook toe dat er beperkter gegevens worden opgeslagen (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, bijlage 207622, 2013, p. 15). Daarmee verkleint de kans op privacy-inbreuken en *function creep*, en neemt ook de impact van hacken of lekken af.
- Het uitgangspunt is dat ANPR alleen wordt ingezet op zogenaamde *hotspots*, dit zijn knooppunten waar veel bewegingen van daders kunnen worden geregistreerd. Dit vraagt om een variabele inzet van camera's die mee bewegen met hot spots (zowel vast als mobiel). Dit verkleint de kansen op verplaatsingseffecten, op toename van kenteken- en voertuigdiefstallen en op *chilling effects*. Tevens wordt daarmee tegemoetgekomen aan het gelijkheidsbeginsel. Doordat de inzet variabel is wordt ook de gegevensverzameling beperkt, wat de risico's van *function creep* en *information overload* beperkt. Daarnaast verkleint het de impact van het risico dat gegevens niet tijdig worden verwijderd.
- Het aan- en uitzetten van camera's kan de risico's ook beperken. Onder meer vanwege de onvoorspelbaarheid richting potentiële daders, maar ook omdat het

de gegevensverzameling beperkt. Hiervoor is echter niet gekozen omdat daarmee ook het risico bestaat gegevens te missen ten tijde van een misdrijf.

- Een zorgvuldig cameraplan waarin vaste camera's en mobiele camera's zijn opgenomen op basis van de belangrijkste knooppunten zorgt voor flexibiliteit en onvoorspelbaarheid richting daders. Het cameraplan bevat ook technische eisen waaraan de camera's moeten voldoen zodat de kans op technische fouten kleiner wordt. Het gebruik van willekeurige locaties naast *hotspots* kan de kans op verplaatseffecten verkleinen en komt ook tegemoet aan het gelijkheidsbeginsel. Het kan ook inzicht bieden in verplaatsingseffecten die zich hebben voorgedaan.
- Een meldplicht voor datalekken kan het risico op het hacken en lekken van gegevens verkleinen. Waarbij de aanname is dat het de organisatie zal stimuleren adequate maatregelen te nemen. Hiermee wordt tevens voorkomen dat gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor ze zijn bedoeld.
- Adequate beveiliging van de ANPR-gegevens verkleint de risico's op identiteitsfraude, hacken en lekken van gegevens en privacy-inbreuken. Dit gebeurt onder meer door beperking van toegang tot de gegevens doordat het voorbehouden is aan geautoriseerde opsporingsambtenaren. Van iedere bevraging wordt vastgelegd wie de bevraging doet en met welke reden.
- Strafbaarstelling van computervredebreuk verkleint de kans op hacken en de kans op privacy-inbreuken. Daarbij bestaat de aanname dat deze strafbaarstelling wordt gebruikt om hackers te vervolgen en berechten en dat dit een preventieve werking heeft richting potentiële hackers.
- Naast de wettelijke bepaling in de wet gelden ook de waarborgen die zijn gesteld in de Wpg en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Daarbij gaat het onder meer om:
 - beperkt verzamelen (art. 3 Wpg, art. 39b lid 1 Wjsg)
 - kwaliteit van gegevens (art. 4 lid 1 Wpg, art. 4 Wjsg)
 - vooraf duidelijke doelen formuleren (art. 6-10 Wpg, art. 2 Wjsg)
 - doelbinding (art. 3 Wpg, art. 39b lid 2 Wjsg),
 - beveiligingsmaatregelen treffen (art. 4 lid 2 Wpg, art. 7 Wjsg),
 - transparantie (art. 21 Wpg, art. 18 en 43 Wjsg),
 - rectificatiemogelijkheden (art. 24 Wpg, art. 22 en 46 Wjsg)
 - verantwoordelijkheid (art. 1 onder g Wpg, art. 39a Wjsg)
- Een heldere juridische grondslag moet bijdragen aan de transparantie over hoe gegevens mogen worden gebruikt. Dit vermindert de kans op privacy-inbreuken en *function creep*.
- Er zijn geen volledig geautomatiseerde beslissingen. Bij het gebruik van ANPR-gegevens zit er altijd een menselijke schakel tussen. Dit moet de kans op fouten verkleinen en identiteitsfraude eerder kenbaar maken.
- Heldere voorlichting naar het publiek en scholing van de politie moet bijdragen aan de transparantie over welke gegevens worden vastgelegd en verwerkt. Het moet ook eventuele chilling effects verkleinen.

De toezichthouders Autoriteit Persoonsgegevens en de Inspectie van Justitie en Veiligheid doen onderzoek naar de naleving en uitvoering van het gebruik van ANPR, daarmee hebben zij een 'risicobeheersende functie op alle risico's' (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, bijlage 207622, 2013, p. 20).

4 Ontwikkeling van ANPR in Nederland

In onderstaande wordt kort ingegaan op de ontwikkeling van ANPR in Nederland. De ontwikkelingen worden besproken aan de hand van drie perioden: de periode tot 2010, de periode 2010 tot 2019 en de periode vanaf 2019. In de periode tot 2010, was het gebruik van ANPR nog beperkt gereguleerd. Door een uitspraak van het CBP golden er vanaf 2010 beperkingen in het gebruik van ANPR door de politie. Dit gaf de aanzet voor de regering om met verdere wetgeving te komen, resulterend in artikel 126jj dat begin 2019 in werking trad.

4.1 Periode tot 2010

De eerste experimenten met ANPR-camera's in Nederland vonden plaats in 1995. Deze experimenten waren vooral technisch van aard, bijvoorbeeld hoe de camera's konden worden gebruikt om kentekens te herkennen (Flight & van Egmond, 2011). Pas in 2004 werden ANPR-camera's ook daadwerkelijk ingezet door de politie. Het toenmalige KLPD en de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond waren de eerste regionale politiekorpsen die hiermee experimenteerden. ANPR werd in deze periode zowel voor de handhaving als opsporing gebruikt, hiertoe werden alle passagegegevens voor een bepaalde periode opgeslagen. De duur van de opslag werd per korps bepaald en varieerde van 10 tot 120 dagen (Flight & van Egmond, 2011). Het is onduidelijk hoeveel ANPR-camera's door de korpsen werden ingezet in deze periode.

In verschillende evaluaties in de periode tot 2010 wordt geconcludeerd dat ANPR bijdraagt aan de informatiepositie van de politie en een bijdrage kan leveren aan het politiewerk.¹⁰ Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen het gebruik van ANPR voor opsporings- en handavingsdoeleinden. Voor opsporingsdoeleinden konden er vanwege de omvang en gebruikte methodiek in de evaluaties geen harde conclusies worden getrokken wat betreft efficiëntie en effectiviteit. Zo bleek uit de evaluatie van de regio IJsselland dat ANPR voor twaalf van de negentien onderzochte opsporingszaken bruikbare informatie opleverde¹¹ (van den Tillaart, e.a., 2010). Er werd geconcludeerd dat ANPR goedkoper is in tijd en geld en een grotere kans heeft op hits ten opzichte van alternatieve opsporingsmiddelen.¹² De onderzoekers concludeerden echter tevens dat op basis van het onderzoek geen harde conclusies konden worden getrokken. Ook voor de handhaving geldt dat de evaluaties uit deze periode betrekking hebben op relatief kleine pilots. Uit deze pilots bleek dat er vaak meer hits waren dan dat er capaciteit beschikbaar was om deze op te volgen.¹³ Zo had de politie Rotterdam-Rijnmond in 2009 ruim 265.000 kentekens gescand, wat leidde tot meer dan 6.500 hits (2,5%). Van deze hits konden er met de beschikbare capaciteit 2.700 daadwerkelijk worden opgevolgd. Het merendeel van de hits (ruim 75%) had betrekking op openstaande boetes of belastingschulden

10 Zie onder meer: Flight en van Egmond (2011); Haaglanden (2009); Politie Rotterdam-Rijnmond (2009), van den Tillaart e.a. (2010).

11 De gebruikte ANPR-toepassingen in deze twaalf opsporingszaken zijn inclusief het gebruik van referentielijsten. In paragraaf 2.1 wordt op basis van ditzelfde onderzoek gesproken over elf opsporingszaken, dit is exclusief het gebruik van referentielijsten.

12 Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opvragen van camerabeelden bij tankstations.

13 Zie onder meer: Flight en van Egmond (2011); Rommen en Binnekamp (2006).

(Flight & van Egmond, 2011). Met name voor de handhaving leek de toepassing daarmee van grote meerwaarde.

Juridisch kader

Hoewel er in deze periode geen specifieke juridische grondslag was voor het gebruik van ANPR-camera's door de politie, vormde artikel 2 Politiewet 1993 (het latere artikel 3 Politiewet 2012) een impliciete grondslag. Dit artikel omschrijft de algemene taakstelling van de politie en vormt 'een algemene rechtvaardiging voor politietoedredden waar geen andere specifieke grondslag voorhanden is' (van Poucke, 2017, p. 19). Deze taakstelling is als volgt omschreven: 'de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.' In de uitvoering van deze taak kan de politie op basis van artikel 2 Politiewet doen wat 'noodzakelijk' is (Flight, 2016), voor zover het gaat om beperkte inbreuken op grond- of mensenrechten (Hoge Raad, 2012). Mits aan deze voorwaarde is voldaan kunnen niet specifiek in de wet geregelde opsporingsmethoden, zoals ANPR, worden ingezet.

Wanneer ANPR-camera's een foto maken en dit opslaan is er sprake van verwerking van persoonsgegevens. Voor het verwerken van ANPR-gegevens gold tot 1 januari 2008 de Wet Politiregisters (WPoR). Op basis van artikel 9 en 10 WPoR diende deze verwerking in een apart privacyreglement geregeld te worden. Op basis hiervan konden ANPR-gegevens worden verwerkt. Bij het gebruik van ANPR kan onderscheid gemaakt worden tussen *hits* en *no-hits*. Wanneer een voertuig een ANPR-camera passeert en het kenteken komt voor op een referentielijst, een lijst met daarin kentekens die door de politie worden gezocht, is er sprake van een *hit*. Voertuigen die niet op deze lijst voorkomen zijn zogenaamde *no-hits*. Omdat de opslag van *no-hits* kon botsen met beginselen zoals noodzakelijkheid en rechtmatigheid (proportionaliteit- en subsidiariteit) uitte het CBP zijn zorgen over de opslag van *no-hits*. Toch kon ANPR voor beide doeleinden worden ingezet binnen de kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Wel werd, onder meer in de evaluatie van de regio Rotterdam-Rijnmond, de kanttekening gemaakt dat dit in de toekomst mogelijk zou kunnen veranderen (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2007). Op 1 januari 2008 werd de WPoR vervangen door de Wpg, daarmee verviel de reglementeringsplicht.¹⁴ Artikel 1 sub a Wpg omschrijft politiegegevens als 'elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van de politietask wordt verwerkt'. Omdat kentekens indirect kunnen leiden tot de identificatie van een persoon, betekent dit dat zij in het kader van ANPR als politiegegevens aan te merken zijn. Volgens artikel 3 lid 1 Wpg mogen politiegegevens slechts worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens deze wet geformuleerde doeleinden. De Wpg maakt onderscheid tussen de dagelijkse politietask (artikel 8 Wpg) en de gerichte verwerking van politiegegevens (artikel 9 en 10 Wpg). Artikel 8 lid 1 Wpg bepaalt dat politiegegevens kunnen worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietask, zoals beschreven in artikel 2 Politiewet 1993. Deze taakstelling is ruim omschreven waardoor de grenzen lastig bepaalbaar zijn. Volgens de memorie van toelichting van de Wpg valt hier in ieder geval surveillance, advisering over preventie, afhandeling van de verkeersproblematiek, eenvoudig recherchewerk, verlenen van hulp en handhaven van wetten en regels onder (Kamerstukken II, 30327, nr. 3, 2005).

¹⁴ De Wbp gold op basis van artikel 2 lid 2 sub c niet voor de verwerking van gegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietask, bedoeld in het artikel 2 lid 1 Politiewet 1993 (het latere artikel 3 lid 1 Politiewet 2012). Dit betekent dat voor het verwerken van ANPR-gegevens de Wpg als uitgangspunt gold.

Zodra gegevens niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak dienen zij op basis van artikel 8, zesde lid, Wpg te worden vernietigd. Uit dit laatste concludeert het CBP in de in 2009 gepubliceerde 'richtsnoeren ANPR' dat het daarmee niet mogelijk is om *no-hits* te verwerken. Voor het verwerken van *no-hits* ontbreekt volgens het CBP de noodzaak, omdat zij niet voorkomen in een referentielijst en daarmee niet direct van toepassing zijn voor het uitoefenen van de dagelijkse politietaak. Om deze gegevens te verwerken is daarom een andere wettelijke grondslag nodig, die vooralsnog ontbrak.

4.2 Periode vanaf 2010

Waar de periode tot 2010 zich kenmerkte door pilots die gepaard gingen met evaluaties, hebben er na 2010, voor zover bekend, weinig evaluaties of onderzoeken meer plaatsgevonden. Het belangrijkste onderzoek komt van Flight en van Egmond uit 2011. Zij bevestigen het al eerder geschetste beeld dat ANPR voor de handhaving erg waardevol lijkt, maar dat het niet bekend is wat de meerwaarde is voor de opsporing omdat de 'harde cijfers' ontbreken (Flight & van Egmond, 2011, p. 15). Uit het onderzoek blijkt verder dat er in 2011 ruim 200 ANPR-camera's door de politie in gebruik waren. In 2015 waren er bijna 600 ANPR-camera's in gebruik (Homburg e.a., 2016).

In januari 2010 publiceert het CBP twee onderzoeken naar het gebruik van ANPR door de politiekorpsen Rotterdam-Rijnmond en IJsselland (College bescherming persoonsgegevens, 2010a; College bescherming persoonsgegevens, 2010b). Het CBP concludeert dat beide korpsen ten onrechte ANPR-gegevens die niet in het referentiebestand voorkomen voor een langere periode opslaan. De Minister van Binnenlandse Zaken volgde de denkwijze van het CBP, maar gaf daarbij aan dat het van belang was dat alle ANPR-gegevens voor een bepaalde periode zouden moeten kunnen worden bewaard en dat er dus een wetsvoorstel zou moeten komen (Flight & van Egmond, 2011). In beginsel betekent dit dat na 2010 alleen gebruik kon worden gemaakt van *hits*, waar *no-hits* meteen verwijderd dienden te worden. Hier werden echter twee uitzonderingen op gemaakt. Allereerst werd het mogelijk hiervan af te wijken voor specifieke onderzoeksvragen. Voorbeelden hiervan zijn een opsporingsonderzoek naar woninginbraken in een woonwijk of een opsporingsonderzoek naar ladingdiefstallen op parkeerplaatsen langs de snelweg. De Minister van Binnenlandse Zaken gaf aan dat het in deze gevallen nuttig kan zijn om passages vast te leggen om te zien of er 'bepaalde verbanden tussen de kentekens kunnen worden gelegd, ook als deze gegevens op het moment van de vastlegging geen hit opleveren met de gegevens van een referentielijst' (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013, p. 4). Ten tweede werden *no-hits* soms tijdelijk opgeslagen om geautomatiseerd te zoeken naar vooraf ingestelde profielen¹⁵ (Homburg e.a., 2016). Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het opsporen van smokkelaars door te zoeken naar voertuigen die 's nachts veelvuldig de grens passeren. Hiervoor is het nodig *no-hit-gegevens* enkele uren te bewaren zodat dit kentekens oplevert die zich gedragen passend bij het vooraf opgestelde profiel. Indien een voertuig voldoet aan het vooraf ingestelde profiel wordt dit kenteken als *hit* opgeslagen.

¹⁵ Hierbij worden op basis van passagegegevens gezocht naar gedragingen. In paragraaf 5.2.2 wordt hier nader op ingegaan.

Juridisch kader

Wat betreft het juridisch kader verandert er in de periode vanaf 2010 ten opzichte van de eerdere periode niets wezenlijks. Wel is vanaf 2012 de nieuwe Politiewet 2012 van kracht. Daarmee wordt het oude artikel 2 Politiewet 1993 vervangen door het nieuwe artikel 3 Politiewet 2012. Hier gaan echter geen inhoudelijke veranderingen mee gepaard.

Zoals hierboven al even werd aangehaald is het voor gerichte onderzoeksvragen in opsporingsonderzoeken mogelijk om zowel *hits* als *no-hits* op te slaan. De Minister van Veiligheid en Justitie was van oordeel dat het feit dat kentekens op een bepaalde plaats en op een bepaald tijdstip passeren, redengevend is voor de vastlegging ervan en daarmee ook past binnen de taakstelling van de politie zoals beschreven in artikel 3 Politiewet 2012 (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013). De Hoge Raad (2014) oordeelt in een arrest over de ANPR-pilot in IJsselland dat 'het verwerken van *no-hit-gegevens* en het bewaren ervan gedurende een beperkte periode binnen de huidige wettelijke regels toegestaan kan zijn als dit gebeurt in het kader van een goed beschreven projectplan dat in overeenstemming is met de politietaken'. Voor specifieke onderzoeksvragen geformuleerd in een duidelijk beschreven projectplan lijkt hiermee dus een uitzondering te zijn gecreëerd. Voor de toepassing van ANPR in gerichte opsporingsonderzoeken moet eerst toestemming worden verkregen van het Openbaar Ministerie (OM). Het gebruik van profielen en daarmee de tijdelijke opslag van *no-hits* wordt ook onder het gerichte opsporingsonderzoek geschaard. In een onderzoek van Regioplan (Homburg e.a., 2016) naar de toepassingen en ontwikkelingen van ANPR wordt daarbij opgemerkt dat het onduidelijk is hoe ver de uitspraak van de Hoge Raad rijkt. Zij stellen daarbij de vraag of een *hit* (in dit geval kentekens die voldoen aan een profiel) mag worden opgeslagen als deze niet meteen wordt opgevolgd en alleen wordt vastgesteld dat het gaat om mogelijk delictgerelateerd gedrag. Er zijn echter geen voorbeelden bekend waarbij het opslaan van *hits* zonder directe opvolging heeft geleid tot beperkingen in de inzet.

Eind 2010 volgt een eerste concept wetsvoorstel dat een sterkere juridische grondslag moest geven om *no-hits* langere tijd op te slaan (Minister van Veiligheid en Justitie, 2010). In 2013 wordt het wetsvoorstel voor het eerst besproken in de Tweede Kamer. Over dit wetsvoorstel is veel discussie geweest binnen en buiten het parlement vanwege privacy bezwaren. Dit omdat het opslaan van alle ANPR-gegevens ook met een wettelijke bepaling mogelijk niet verenigbaar is met artikel 8 EVRM. In artikel 8 EVRM is het recht op respect voor privé- en familielevens opgenomen. Op basis van dit artikel kan inbreuk worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers indien daarvoor een wettelijke grondslag is en de inbreuk in een democratische samenleving noodzakelijk is. Bij de beoordeling hiervan speelt onder meer de doeltreffendheid van de nieuwe bevoegdheid een rol, in dit geval het langer kunnen opslaan van *no-hit-gegevens*. Op basis van het wetsvoorstel wijst de Raad van State er in een advies op dat uit de beschikbare evaluaties geen eenduidig beeld naar voren komt of ANPR een meerwaarde biedt voor de opsporing (Kamerstukken II, 33542, nr. 4, 2013). Naar aanleiding van de PIA die is uitgevoerd voor de nieuwe bevoegdheid is in het wetgevingstraject een aantal aanpassingen gemaakt aan het wetsvoorstel. Daarbij gaat het onder meer om de vereiste dat de officier van justitie toestemming moet geven voor de inzet van de bevoegdheid, kentekens handmatig moeten worden gecontroleerd alvorens ze worden verstrekt en dat personen onherkenbaar moeten worden gemaakt voordat de beelden worden verstrekt. In het verlengde daarvan speelde de discussie rondom dataretentie (verplichte opslag van telecommunicatie-verkeersgegevens). In verschillende uitspraken van het Europese Hof van Justitie (2014; 2016) worden duidelijke grenzen gesteld aan het gebruik

van persoons- en gebruikersgegevens met betrekking tot dataretentie. In deze arresten wordt benadrukt dat de beperkingen gelden voor het doel van de maatregel, de duur van de opslag, het geografisch gebied en tot degenen die verdacht worden van betrokkenheid bij ernstige criminaliteit. De vraag is of de voorgestelde 'gegevensopslag voor strafrechtelijke doeleinden waarbij aanwijzingen van betrokkenheid bij strafbare feiten ontbreken' (Kamerstukken II, 33542, nr. 16, bijlage 415031, 2014, p. 17) toelaatbaar is in het licht van de uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Met name omdat het hierbij gaat om opslag van kentekengegevens van personen die op dat moment nog geen strafbaar feit hebben begaan. Zowel de Raad van State als de Minister van Veiligheid en Justitie stellen dat het wetsvoorstel niet gebaseerd is op regelgeving van de Europese Unie en daarmee ook niet valt binnen de reikwijdte van de dataretentie-richtlijn en de uitspraken van het Hof (Kamerstukken II, 33542, nr. 13, 2014). Desondanks wijst de Raad van State erop dat op basis van het arrest Akerberg Fransson (Hof van Justitie, 2013) kan worden afgeleid dat het Unierecht wel degelijk van toepassing kan zijn en sluit dan ook niet uit dat een rechter alsnog zal oordelen dat de voorgestelde opslag van gegevens mogelijk in strijd is met de Europese regels (Kamerstukken II, 33542, nr. 16, bijlage 415031, 2014). In een deskundigenbijeenkomst van de Eerste Kamer op 11 juli 2017 heeft de organisatie Privacy First aangegeven een rechtszaak te beginnen als de wet aan wordt genomen (Kamerstukken I, 33542, nr. E, 2017). Vooralsnog is een dergelijke zaak nog niet gestart vanwege financiële problemen bij die organisatie (Privacy First, 2019).

4.3 Periode vanaf 2019

Op 1 januari 2019 is de wet 'Vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie' in werking getreden. Dat betekent dat op basis van artikel 126jj vanaf deze datum *hit* en *no-hit-gegevens* vier weken worden bewaard. Deze gegevens mogen worden geraadpleegd in geval van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Dat zijn over het algemeen misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, zoals omschreven in artikel 67 lid 1 Sv. Tevens mogen de gegevens worden gebruikt voor de aanhouding van een voortvluchtige verdachte of een veroordeeld persoon als bedoeld in artikel 564 Sv. De gegevens mogen alleen worden geraadpleegd met specifieke zoekopdrachten door geautoriseerde opsporingsambtenaren en met toestemming van de officier van justitie. In hoofdstuk 2 is uitgebreider ingegaan op het juridisch kader van artikel 126jj.

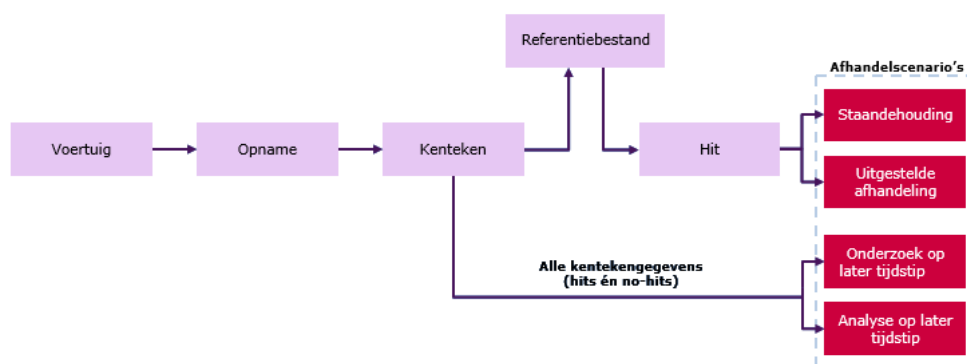
Het nieuwe artikel vervangt niet de al bestaande ANPR-bevoegdheden. Dit betekent dat de eerder besproken bevoegdheden naast 126jj kunnen worden gebruikt. In hoofdstuk 5 worden de verschillende bestaande bevoegdheden en toepassingen nader besproken.

5 Bestaande ANPR-bevoegdheden en -toepassingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ANPR-toepassingen die mogelijk zijn op basis van de bevoegdheden die al bestonden voordat 126jj in werking trad. Figuur 2 geeft een schematisch overzicht van de meest voorkomende toepassingen (Rommen & Binnekamp, 2006). Een eerste toepassing van ANPR is het vergelijken van kentekens van passerende voertuigen met gesignaleerde kentekens die zijn opgeslagen in een zogenaamd referentiebestand. In dit referentiebestand staan kentekens van voertuigen die door de politie worden gezocht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om voertuigen die als gestolen zijn opgegeven of voertuigen die toebehoren aan iemand met een openstaande straf of boete. Wanneer het systeem een kenteken scant dat ook in het referentiebestand voorkomt is er sprake van een *hit*. Bij een *hit* wordt het voertuig staande gehouden om daar direct opvolging aan te geven of worden de gegevens verwerkt om daaraan later opvolging te geven.

Een tweede toepassing ontstaat wanneer alle passerende kentekens worden geregistreerd en opgeslagen. Kentekens die niet in een referentiebestand voorkomen worden ook wel aangeduid als *no-hits*. Het opslaan van *no-hits* maakt het mogelijk om op een later tijdstip passagegegevens te onderzoeken of te analyseren. Een kenteken kan ten tijde van passeren nog niet interessant zijn voor onderzoek, maar wel op een later tijdstip, bijvoorbeeld om gebruikte vluchtroutes te achterhalen. Het op een later tijdstip analyseren van gegevens maakt het ook mogelijk om bepaalde verbanden te leggen tussen geregistreerde kentekens. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om voertuigen die 's nachts veelvuldig de grens passeren, wat indicatief kan zijn voor het smokkelen van mensen of goederen (Rommen & Binnekamp, 2006).

Figuur 2 Veel voorkomende afhandelsscenario's ANPR



5.1 Referentielijsten

De meest gebruikte toepassing van ANPR is het vergelijken van passerende kentekens met de kentekens op een referentielijst. Er zijn verschillende referentielijsten in gebruik. Deze zijn onder meer gekoppeld aan een thema, bijvoorbeeld een lijst met gestolen auto's, auto's die gebruikt worden voor mobiel banditisme of

auto's van personen die gezocht worden in verband met uitstaande boetes. 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. In totaal waren er in 2019 een paar honderd referentielijsten actief. De referentielijsten moeten worden goedgekeurd door de officier van justitie. Voor algemene lijsten, zoals kentekens van gestolen voertuigen, wordt periodiek het gebruik van deze referentielijst goedgekeurd. De politie kan dan zelf deze lijst actualiseren. Voor specifieke referentielijsten, bijvoorbeeld gekoppeld aan een opsporingsonderzoek, zal de officier voor iedere lijst binnen een onderzoek los toestemming moeten verlenen. De politie kan via de applicatie 'Falcon-i' zelf controleren of een gezocht kenteken een *hit* heeft opgeleverd met de referentielijst. Tevens kan zij automatisch een melding ontvangen als een bepaald kenteken op een referentielijst een hit oplevert. Bij een *hit* op basis van een referentielijst wordt ook een foto meegeleverd van het voertuig. In tegenstelling tot foto's die worden geleverd op basis van 126jj, zijn foto's die worden geleverd naar aanleiding van een *hit* op een referentielijst *ongeblurd*. Uit eerdere onderzoeken naar ANPR komt naar voren dat het aantal *hits* vaak dusdanig groot is dat niet in alle gevallen over kan worden gegaan tot directe opvolging (Flight & van Egmond, 2011; Rommen & Binnenkamp, 2006). Dit geldt in het bijzonder voor aan handhaving gerelateerde zaken, zoals het opvolgen van openstaande boetes. Voor de opsporing geldt dat vaak pas na afloop van een misdrijf een mogelijk betrokken kenteken bekend is. Hierdoor zijn de toepassingen van referentielijsten voor de opsporing beperkter. Een voorbeeld van een toepassing uit het voorliggende onderzoek waar dit wel relevant was voor de opsporing is een woninginbraak waarbij een getuige het kenteken van de vluchtauto heeft gezien. Dit kenteken wordt op een referentielijst geplaatst en indien er een *hit* komt kan er directe opvolging plaatsvinden. Aanvullend geven meerdere respondenten aan dat het gebruik van de referentielijsten van grote meerwaarde is voor het effectiever en efficiënter inzetten van observatieteams. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarbij een voertuig in beeld was naar aanleiding van een schietpartij, waarbij tevens de verdachte getapt werd:

'(...) dus er liep een tap op hem en die zagen we op enig moment weer oppoppen in X en dan zie je hem gewoon, dan kun je gewoon 100% zeker van zijn die rijdt nu op [die weg]. Dus wij konden tegen het OT zeggen van luster hij komt nu waarschijnlijk naar Y, hij rijdt nu bij X (...) en komt nu langs bij Z, dan horen we het OT 'ja we hebben hem', het is voor hun ook wel lekker als ze weten van oké er moet nu ieder moment moet die auto even langs gaan komen.'

De referentielijsten kunnen ook als preventieve maatregel worden ingezet. Voor bekende dadergroepen zijn specifieke referentielijsten opgesteld. Voor deze lijsten gelden specifieke criteria die jaarlijks door een officier van het Landelijk Parket worden gecontroleerd. In een interview geeft de betreffende officier aan dat een vermelding op deze referentielijsten geen verdenking creëert, maar dat het een extra hulpmiddel is voor ambtenaren op straat. Een fictief voorbeeld hiervan is een dadergroep die veel inbraken pleegt. De dadergroep is afkomstig uit het zuiden van het land en pleegt inbraken in het noorden van het land. Tijdens gerichte acties, gedurende periodes dat veel inbraken plaatsvinden, kan de politie ervoor kiezen een signaal te ontvangen als personen van deze dadergroepen zich in het noorden van het land begeven. Een functionaris van de politie zegt daarover het volgende:

'We hebben heel erg last van een bepaalde groep inbrekers. (...) Dan krijgen we (...) de kentekens door [en] dan worden ze [op de referentielijst] gezet,

maar dat is echt dan bijvoorbeeld in een bepaald weekend, dan zorgen [we] dat er inzet is (...). Komt er seintje van de ANPR [dan] worden ze aan de kant gezet, gecontroleerd, gekeken of er inbrekerswerktuigen zijn en gezegd 'we letten op je', in de hoop dat ze omkeren en weer teruggaan.'

Er kan ook sprake zijn van een uitgestelde afhandeling. Daarbij kan het gaan om *hits* van mensen met een openstaande boete. Indien daar geen capaciteit voor beschikbaar is zal deze op een later moment worden opgevolgd. In het kader van de opsporing kan er echter ook bewust voor worden gekozen om niet direct één delict op te volgen, maar met behulp van *hits* bijvoorbeeld routes of patronen in kaart te brengen om sterker bewijs te vergaren.

5.2 Opslag alle passagegegevens

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. Zoals eerder beschreven, is het voor de bestaande ANPR-bevoegdheden in beginsel niet mogelijk om alle passagegegevens (tijdelijk) op te slaan. Hiervoor gelden echter een aantal uitzonderingen, welke in onderstaande tekst worden besproken.

5.2.1 Specifieke onderzoeksvragen

Een eerste uitzondering geldt voor specifieke onderzoeksvragen waarbij alle passagegegevens in een afgebakend gebied en gedurende een gespecificeerde tijd kunnen worden opgeslagen.¹⁶ Als er bijvoorbeeld sprake is van een toename van autodiefstallen in een bepaalde wijk kan er een specifieke opsporingsbehoefte zijn. Op basis van een duidelijk afgebakend onderzoeksplan kunnen kentekens in een specifiek gebied en gedurende een gespecificeerde tijd worden vastgelegd en geanalyseerd. Dit kan onder meer door mobiele ANPR-camera's bij de uitgangswegen van een buurt te zetten. Uit de analyse kan bijvoorbeeld naar voren komen dat een bepaald voertuig nooit in een wijk komt behalve op de dagen dat er een diefstal plaatsvindt, of dat regelmatig een ander voertuig meerrijdt met gestolen voertuigen. Op basis van een onderzoeksplan kunnen mobiele ANPR-camera's ook als observatiemiddel worden ingezet. Bijvoorbeeld om een dadernetwerk in kaart te brengen. Een opsporingsambtenaar noemt als voorbeeld de aanpak van motorbendes:

'Dat heeft echt heel veel baten opgeleverd. Ook bijvoorbeeld daar kom je zo ook achter, bepaalde voertuigen heb je dan in beeld, die heb je dan wel op je [referentielijst], maar dan zie je in een keer daar weer nieuwe voertuigen bij, dat gaat zo snel in die wereld! En dan is het van joh, zijn ze erbij betrokken of zijn ze er niet bij betrokken. En dan is diegene die het onderzoek leidt, die het plan van aanpak heeft gemaakt, die zegt ja het is voor ons dus écht gouden informatie. Want dan komen er in een keer weer andere mensen in beeld, andere voertuigen in beeld.'

Om gebruik te maken van deze specifieke toepassing is toestemming van de officier van justitie nodig. Van deze toepassing wordt beperkt gebruikgemaakt. Volgens één van de respondenten, betrokken bij het beheer van verzamelde data op basis van

¹⁶ Hiervoor gelden geen vaste termijnen, het is aan de officier van justitie (en uiteindelijk aan de rechter) om te bepalen wat proportioneel is.

deze toepassing, gaat het landelijk gemiddeld om één opsporingsonderzoek per maand.

5.2.2 Profielen

Een variatie op bovenstaande toepassing is het gebruik van profielen. Hierbij worden op basis van passagegegevens gedragingen in beeld gebracht. Met behulp van de applicatie 'iTrechter' kunnen gedragspatronen worden ingevoerd, de applicatie kan binnen de passagegegevens nagaan of een kenteken voldoet aan deze patronen. Om gebruik te kunnen maken van deze profielen is eerst toestemming nodig van een officier van justitie. De profielen bevatten verschillende niveaus van complexiteit wat betreft gedragspatronen. Een voorbeeld hiervan is het detecteren van zogenaamde 'parkeerplaatshoppers'. Deze personen gaan parkeerplaatsen langs de snelweg verkennen om te kijken of er interessante vrachtwagens staan om uit te stelen. In een eerder rapport, uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het WODC, wordt uiteengezet hoe zo'n gedraging en profiel eruitziet binnen de iTrechter (Homburg e.a., 2016, p. 14):

'(1) elke voertuig dat, (2) binnen een straal van x kilometer, (3) en binnen een tijdbestek van x uur, (4) in een bepaalde tijdsperiode, (5) minimaal x maal een parkeerplaats bezoekt.'

Ook het voldoen aan een profiel maakt iemand niet meteen een verdachte, maar het wordt gezien als een 'extra hengel' om effectiever de juiste personen staande te houden in plaats van willekeurige voorbijgangers. Om de gedragingen in kaart te brengen is het nodig om alle passagegegevens een korte tijd op te slaan. Zonder deze opslag is het bijvoorbeeld niet mogelijk om een gedraging zoals die van parkeerplaatshoppers te registreren. In het gros van de gevallen gebruiken de profielen een opslagtermijn van 20 minuten om een gedraging vast te stellen, maar dat kan ook langduriger in overleg met het OM. Er zijn gemiddeld tussen de drie- en vierhonderd profielen gelijktijdig actief. Bij enkele tientallen profielen is er sprake van complexe profielen zoals geïllustreerd in het bovenstaande voorbeeld van parkeerplaatshoppers. Voor het overgrote deel gaat het om minder complexe profielen. In deze minder complexe gevallen wordt gebruikgemaakt van een aantal variabelen om hits te genereren. Een voorbeeld hiervan is de eerder genoemde aanpak van bekende dadergroepen, hierbij worden kentekens gekoppeld aan een tijd en specifieke ANPR-camera's op basis waarvan het systeem *hits* genereert.

5.2.3 Calamiteitenlogging

Een speciale toepassing waarbij passagegegevens worden opgeslagen is de zogenaamde calamiteitenlogging. Deze toepassing is eind 2018 als proef gestart.¹⁷ De calamiteitenlogging is onder beheer van de Landelijke Eenheid en kan worden geraadpleegd met toestemming van de hoofdofficier van justitie van de Landelijke Eenheid. Bij situaties waarbij sprake is van 'een zeer ernstige, acute en reële calamiteit en/of dreiging tegen de rechtsorde' (persoonlijke communicatie, 5 juni 2020¹⁸) worden tijdelijk landelijk alle ANPR-gegevens opgeslagen. Het gaat daarbij onder meer om aanslagen, ontvoeringen of concrete bedreigingen jegens een persoon. Er worden dan geen gegevens meer gewist tot de dreiging beëindigd is. Ook

¹⁷ De toepassing wordt op dit moment intern bij de politie geëvalueerd. De resultaten hiervan zijn nog niet openbaar.

¹⁸ Afkomstig uit vertrouwelijke presentatie van de Landelijke Eenheid over calamiteitenlogging.

als er geen sprake is van een dreiging worden voor de calamiteitenlogging beelden opgeslagen, deze worden echter constant op de laatste drie uur na geschoond. Op deze manier is er altijd beeldmateriaal beschikbaar als er zich een calamiteit of dreiging voordoet.

Tijdens de proefperiode wordt gemiddeld 1 à 2 keer per dag gebruikgemaakt van de calamiteitenlogging (persoonlijke communicatie, 5 juni 2020). De gegevens zijn afkomstig van alle ANPR-camera's waarover de politie de beschikking heeft. Indien nodig kunnen ook mobiele camera's worden ingezet op specifieke plekken. De gegevens worden in het kader van artikel 3 Politiewet opgeslagen en worden gebruikt voor het 'wegnemen, voorkomen of beperken van schade of slachtoffers' (persoonlijke communicatie, 5 juni 2020). De beelden kunnen helpen bij het uitlopen van scenario's in een vroeg stadium en bij het achterhalen van onder meer vluchtroutes van verdachten. De calamiteitenlogging wordt alleen gebruikt om een reële acute dreiging te beëindigen, daarna worden de gegevens vernietigd. De calamiteitenlogging kan in beginsel niet voor opsporingsdoeleinden worden gebruikt. De vraag is in hoeverre dit onderscheid altijd te maken is, omdat het beëindigen van een dreiging ook kan bestaan uit het opsporen van een verdachte. In de praktijk betekent het wel dat verkregen beeldmateriaal niet kan worden gebruikt in het aanvullende opsporingsonderzoek. Eventueel bewijsmateriaal zal via andere BOB-middelen moeten worden verkregen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van 126jj.

5.2.4 Vorderen gegevens commerciële ANPR-camera's

Ook sommige commerciële partijen slaan ANPR-gegevens voor een langere tijd op. Daarom wordt in deze paragraaf kort ingegaan op de mogelijkheden die de commerciële ANPR-camera's bieden. Er zijn verschillende commerciële partijen die ANPR-camera's beheren ten behoeve van verkeersmanagement. Deze camera's bevinden zich naast snelwegen ook op N-wegen of binnenwegen, voor zover deze locaties relevante verkeerstroom bevatten. Twee commerciële partijen die veel genoemd werden in de interviews zijn Vialis en ARS. Zij registreren passagegegevens en slaan deze voor een bepaalde tijd op om onder andere de verkeersdrukke en -doorstroming te meten. Door de gegevens op te slaan kan bijvoorbeeld worden bijgehouden hoe lang een voertuig erover doet om van punt A tot B te komen. Voor dit doeleinde registreren deze partijen alleen de kentekens, zij slaan geen foto's van de voertuigen op. De politie vordert met enige regelmaat kentekengegevens bij deze partijen en dit brengt een aantal voor- en nadelen met zich mee.¹⁹ Een belangrijk voordeel is dat in sommige regio's de dekking erg goed is, waardoor vaak veel aanvullende informatie kan worden verkregen. Zo vertelt een opsporingsambtenaar:

'We zijn af en toe jaloers op een Rotterdam of een Zwolle, waar op een knooppunt echt alles wordt gemonitord. En dat merken we ook in onderzoeken. Joepie, ze zijn richting Rotterdam gegaan. Nou dan gaat de vlag al bijna uit, omdat je weet dat daar meer kans op slagen is zeg maar.'

De dekking van de commerciële camera's verschilt echter per regio. In de regio Rotterdam is de dekking erg uitgebreid, maar in Noord-Brabant zijn er bijvoor-

¹⁹ Op basis van artikel 126nd Sv kan de politie met een door de officier van justitie verstrekt bevel camerabeelden vorderen.

beeld niet of nauwelijks camera's. Daarnaast maken partijen in toenemende mate gebruik van MAC-adressen in voertuigen²⁰ om de drukte op wegen te monitoren, daarmee komt de noodzaak om ANPR-camera's te gebruiken deels te vervallen. Deze MAC-adressen kunnen ook gevorderd worden door de politie, maar zijn wat minder laagdrempelig in gebruik dan ANPR-gegevens. Dit komt omdat het niet standaard bekend is welk MAC-adres bij een voertuig hoort, om dit te achterhalen zullen dus extra inspanningen moeten worden geleverd.

Kentekens door commerciële partijen worden voor een langere periode opgeslagen. Het is onbekend hoe lang de kentekengegevens precies worden bewaard. Uit de interviews komt echter naar voren dat het gaat om een aantal maanden, wat een voordeel is ten opzichte van de 28-dagen termijn die onder 126jj wordt gehanteerd. Een nadeel is dat het vorderen van gegevens bij commerciële diensten vaak geld kost. Zij vragen een vergoeding voor de kosten die zij maken om de gegevens op te vragen en te leveren. Uit de interviews komt naar voren dat deze vergoeding afhankelijk is van het type vraagstelling. Het kan ook voorkomen dat een bevraging leidt tot een nieuwe vraag, waardoor uiteindelijk meerdere vorderingen worden gedaan. In sommige onderzoeken kan dit oplopen tot duizenden euro's. Vanwege de meerwaarde in onderzoeken lijkt het in de praktijk echter geen beperking voor de inzet van het middel. Zoals ook blijkt uit de volgende citaten van twee opsporingsambtenaren:

'500 euro voor de eenvoudige vordering, ja dat kan oplopen tot duizenden euro's. Nou maakt op zich geld, nouja weet je, opsporen kost geld.'

'Ik heb weleens een bestandje gekregen, maar dan moet je denken in de range van 500-1000 euro.(...) Hangt er een beetje van af volgens mij hoeveel gegevens je wilt hebben. (...) Alleen ja, dat zijn geen schrikbarende bedragen. Dat is geen reden om het niet te doen.'

Naast private ANPR-camera's op de wegen worden er ook ANPR-camera's gebruikt in bijvoorbeeld parkeergarages of op bedrijfsterreinen. Het bereik van deze camera's is uiteraard beperkter dan dat van de camera's op de wegen. Ondanks de beperkte dekking van deze camera's kunnen ze soms ook waardevolle informatie opleveren. Een voorbeeld hiervan is een casus waarbij informatie van een private ANPR-camera doorslaggevend bleek te zijn voor het herleiden van een verdachte. In hoofdstuk 8 wordt nader op deze casus ingegaan.

²⁰ Veel moderne voertuigen bevatten bluetooth om verbinding te maken met bijvoorbeeld mobiele telefoons. Ieder bluetooth apparaat bevat een uniek MAC-adres. Bluetooth apparaten zenden dit adres uit zodat andere apparaten verbinding kunnen maken. Doordat dit apparaat actief zendt kan dit adres ook worden opgevangen en gevolgd.

6 ANPR-camera's in het kader van 126jj

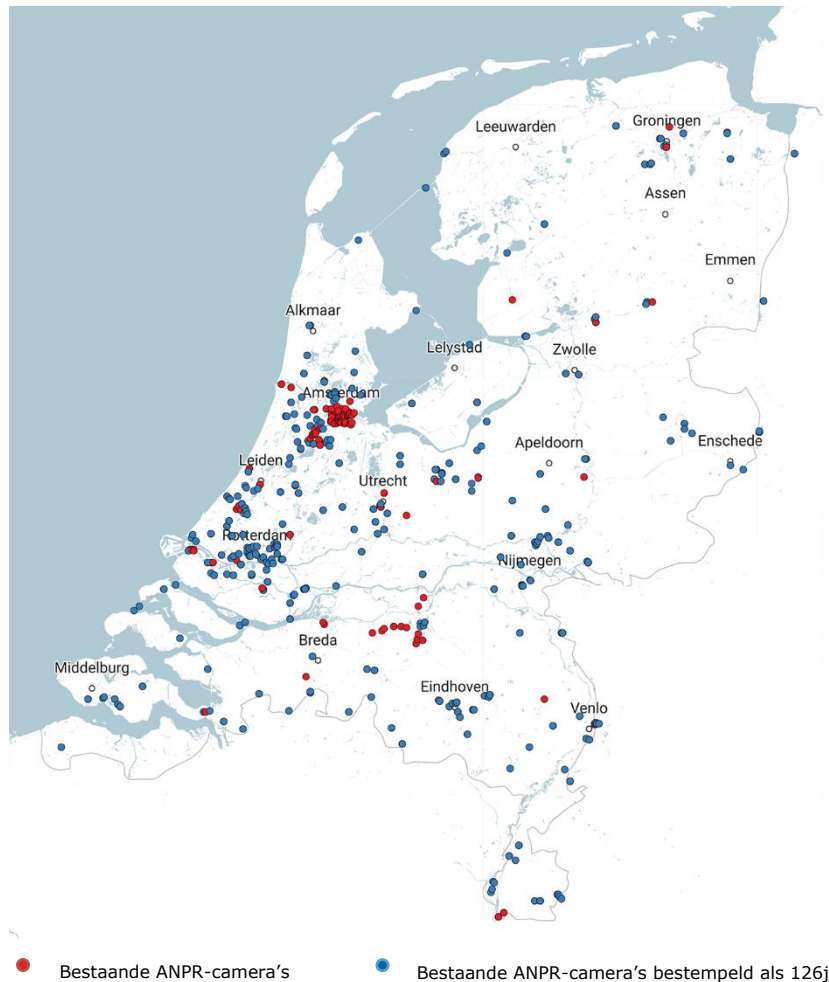
Dit hoofdstuk gaat in op de ANPR-camera's die worden gebruikt in het kader van 126jj. Eerst wordt kort stilgestaan bij de beschikbare ANPR-camera's van de politie. Vervolgens wordt uiteengezet hoe het opstellen van het cameraplan in de praktijk is verlopen. Daarna wordt kort stilgestaan bij de kwaliteitseisen die er worden gesteld aan de ANPR-camera's die worden ingezet voor 126jj. Ten slotte wordt beschreven hoeveel kentekenregistraties er plaats hebben gevonden op basis van 126jj.

6.1 ANPR-camera's

De politie heeft zowel mobiele als vaste camera's in eigen beheer. Mobiele camera's worden bijvoorbeeld in politievoertuigen geplaatst of op een statief naast de weg opgezet (ook wel flexibele camera's genoemd). Vaste camera's boven snelwegen kunnen langere tijd specifieke punten monitoren. In totaal gaat het om ongeveer 300 vaste camera's. Daarnaast zijn ongeveer 150 politiewagens uitgerust met ANPR-camera's; het is onbekend hoeveel flexibele camera's in bezit zijn. Naast de camera's waar zij zelf over beschikt, heeft de politie ook nog toegang tot camera's van de KMar, flitspalen en milieucamera's. De camera's van de KMar bevinden zich onder meer bij de grensovergangen, gericht op voertuigen die in en uit het land gaan. Dit gaat om ongeveer 15 locaties (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, bijlage 207622, 2013, p. 14). De flitspalen zijn officieel eigendom van het Openbaar Ministerie en vallen onder beheer van het CJIB (Nationale Politie, 2020). In totaal gaat het om ongeveer 250 flitspalen. Tenslotte heeft de politie toegang tot ongeveer 55 milieucamera's in Amsterdam, welke beheerd worden door de gemeente. Het gebruik daarvan staat echter ter discussie, omdat op moment van schrijven (maart 2020) vooralsnog een officieel mandaat ontbreekt om beelden afkomstig van deze camera's te gebruiken (van Teeffelen, 2019). Een nadeel van de milieucamera's, voor met name de opsporing, is dat deze alleen voertuigen vastleggen die het centrum van de stad in gaan, maar niet van voertuigen die het centrum uit gaan. Dit in tegenstelling tot veel andere locaties waar ANPR-camera's beide rijrichtingen monitoren.

Figuur 3 geeft een overzicht van alle cameralocaties. De bolletjes geven bestaande ANPR-camera's aan die toegankelijk zijn voor de politie. De blauwe bolletjes geven ANPR-camera's aan die tevens bestempeld zijn als 126jj-camera. Het overzicht laat zien dat de Randstad de hoogste cameradichtheid heeft, gevolgd door een aantal locaties dicht bij de grens. Begin 2020 had de politie de beschikking over ongeveer 1580 ANPR-camera's, daarvan waren 1324 ANPR-camera's bestempeld als 126jj. 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.

Figuur 3 Overzicht beschikbare ANPR-camera's politie (april 2020)



6.2 Cameraplan

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 wordt ieder jaar een overzicht gepubliceerd in de Staatscourant van de ANPR-camera's die worden ingezet voor 126jj. Dit overzicht bevat ook een motivatie op basis van de criteria beschreven in artikel 3 lid 2 AMvB. Bij de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2019 is het eerste cameraplan gepubliceerd in de Staatscourant (Cameraplan ANPR Nationale Politie 2019) en op de website van de politie (Nationale Politie, 2018). Op 15 januari 2020 is het tweede cameraplan gepubliceerd in de Staatscourant (Cameraplan ANPR Nationale Politie 2020). In het eerste cameraplan is alleen een overzicht van de cameralecaties opgenomen en geen motivatie van de locaties. In het tweede cameraplan is de volgende passage opgenomen (Cameraplan ANPR Nationale Politie, p. 1):

'Criteria bedoeld in artikel 3, tweede lid:

Camera's worden slechts overeenkomstig het cameraplan geplaatst en ingezet op locaties:

- *die vanwege de specifieke aard daarvan een bepaald risico in zich hebben,*
- *die gekenmerkt worden door intensieve verkeersstromen of een specifieke*

functie waarvan bekend is dat bepaalde strafbare feiten op dergelijke locaties worden gepleegd.

De camera's worden afzonderlijk per locatie benoemd en van elke locatie is een afzonderlijk document waarin onder andere de motivatie zoals bedoeld in artikel 3, tweede lid van het besluit staat. De formulieren zijn ondertekend door een Officier van Justitie van de specifieke eenheid. Door ondertekening van dit plan door de Korpschef van de Nationale Politie (NP), als beheerder als verantwoordelijke wordt bekrachtigd'.

De afzonderlijke documenten waarin de motivatie voor de plaatsing van de camera's per locatie is opgenomen is niet openbaar beschikbaar. Het is onduidelijk of met de huidige beschrijving wordt voldaan aan de eis uit artikel 2 lid 3, welke stelt dat de motivatie deel uitmaakt van het cameraplan.

Eén keer per jaar wordt het cameraplan aangepast en gepubliceerd. Het eerste jaar ontbraken er verschillende camera's, deze nieuwe cameralocaties zijn in het tweede cameraplan opgenomen. Bij de invoering van 126jj is er door de politie voor gekozen om nog geen gebruik te maken van mobiele camera's. Sinds eind 2019 is deze mogelijkheid er wel, maar hier is vooralsnog geen gebruik van gemaakt. In de toekomst kan het zijn dat mobiele camera's worden toegevoegd en deze kunnen dan tussentijds worden toegevoegd aan het cameraplan. Om een indicatie te geven van de ontwikkeling van het aantal ANPR-camera's dat als 126jj camera is bestempeld wordt in figuur 4 de ontwikkeling van het aantal actieve 126jj camera's weergegeven. Daarin is met name in de eerste paar maanden een sterke toename zichtbaar, ook is zichtbaar dat het aantal camera's constant fluctueert. Dit heeft onder meer te maken met wegwerkzaamheden waardoor camera's tijdelijk uitstaan. Daarnaast komt het voor dat er technische defecten zijn. Omdat voor het repareren van een camera de rijbanen moeten worden afgesloten worden reparaties vaak gelijktijdig met gepland onderhoud van Rijkswaterstaat uitgevoerd. Hierdoor kan het voorkomen dat een reparatie enkele weken op zich laat wachten.

Figuur 4 Ontwikkeling aantal actieve 126jj camera's (juni-dec 2019)



Bij de introductie van 126jj is aan iedere eenheid gevraagd om binnen hun gebied aan te geven welke bestaande ANPR-camera's als 126jj konden worden bestempeld. Voor iedere camera is een aparte motivatie geschreven door de eenheden. De criteria die gelden om een camera te bestempelen als 126jj vormen geen drempel. Bestaande ANPR-camera's worden veelal voor dezelfde doeleinden als 126jj-camera's in gebruik genomen, daarom zijn 126jj toepassingen vaak eenvoudig te motiveren. Volgens het LCTA is er in beginsel geen limiet op het aantal camera's dat als 126jj bestempeld kan worden. Zij geven aan dat de enige beperking is dat er geen sprake mag zijn van een landelijk dekkend netwerk, maar met het huidige aanbod van ANPR-camera's is dit volgens hen (nog) niet mogelijk. In de beginperiode waren er verschillen tussen de eenheden hoeveel ANPR-camera's als 126jj werden bestempeld. Sommige eenheden leken terughoudend met het aanmelden van camera's, terwijl andere eenheden vrijwel alle ANPR-camera's binnen de eigen eenheid hebben aangemeld. Inmiddels zijn binnen de eenheden de meeste beschikbare ANPR-camera's aangemeld als 126jj.

Bij het aanmelden van de camera's voor het eerste cameraplan was de regie niet optimaal. Het eerste jaar gaven veel respondenten aan teleurgesteld te zijn over de dekking van de 126jj-camera's. Vaak werden er camera's gemist die wel ingezet werden voor referentielijsten, maar niet werden gebruikt in het kader van 126jj. Een ander probleem waren de grenscamera's. Er bestond onduidelijkheid of deze onder verantwoordelijkheid van de KMar of de politie vielen, aangezien ze door beide partijen kunnen worden aangemeld als 126jj-camera. In de praktijk kwam het echter voor dat geen van beide partijen de camera's had aangemeld voor het eerste cameraplan. Hierdoor zijn de camera's pas in gebruik genomen na de publicatie van het tweede cameraplan. Een politiefunctionaris kwam hier pas achter toen er een 126jj-verzoek kwam waarbij de grenscamera's werden bevraagd:

'[Er was een] misverstand over de camera's van de KMar en daar baal ik zelf persoonlijk heel erg van. Want die had ik dus niet meegenomen, terwijl ik een aantal grensovergangen heb. En omdat ik ervan uit ging dat KMar-camera's in één keer door (...) de LCTA gekenmerkt zouden worden als (...) 126jj. Toen kwamen we erachter dat de grensovergangen bij ons dus geen gegevens bewaren. (...) En dan kwamen we erachter op verschillende verzoeken, vooral met verdovende middelen, [dat] we een nee moesten verkopen omdat die camera's [geen deel uitmaakten van het cameraplan]. Ja ik zeg die bewaart geen gegevens, om die en die redenen. Ja dat is wel even balen.'

6.3 Kwaliteit camera's

Zoals beschreven in paragraaf 2.3.1 moeten de camera's in staat zijn om minimaal 90% van de kentekens correct te registreren. In de praktijk wordt hieraan invulling gegeven door dit als norm te hanteren bij de aanschaf van nieuwe ANPR-camera's. Het is niet bekend wat het foutpercentage is van als 126jj bestempelde camera's in de praktijk. Het systeem registreert wanneer handmatig een kenteken wordt afgekeurd, maar verwijdert deze gegevens na 28 dagen. Er kunnen dus geen cijfers over de foutmarge worden gegenereerd. Wel zijn er een aantal algemene observaties ten aanzien van de foutmarge.

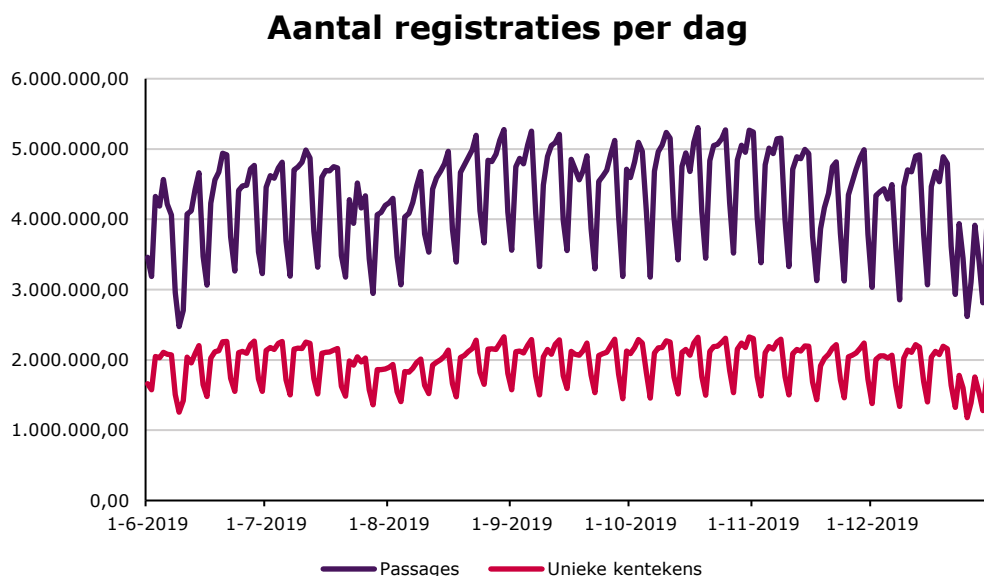
Zoals opgemerkt in paragraaf 2.3.1 heeft het genoemde percentage van 90% betrekking op 'normale' omstandigheden. Het is onduidelijk wat de reikwijdte van

het begrip normaal is. Vanuit het LCTA wordt aangegeven dat de 90% betrekking heeft op ideale omstandigheden. Bij slecht weer en in het donker²¹ zal de foutmarge hoger zijn. De meeste ANPR-camera's die worden gebruikt zijn inmiddels al een aantal jaren oud. Volgens het LCTA neemt de kwaliteit van de camera's gedurende de levensduur af. Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen voor een aanbesteding om de ANPR-camera's te vervangen. Het is nog niet bekend wanneer dit precies gaat plaatsvinden, maar het streven is dit binnen een paar jaar af te ronden. In de interviews komt een wisselend beeld naar voren wat betreft de foutmarge. Sommige geautoriseerde opsporingsambtenaren melden dat zij zelden een kenteken hoeven af te keuren, terwijl andere daar regelmatig tegenaan lopen. In de evaluatie zal uitgebreider worden ingegaan op het foutpercentage van de ANPR-camera's die worden ingezet voor 126jj.

6.4 Aantal kentekenregistraties

Vanaf juni 2019 is een overzicht bijgehouden van het aantal kentekenregistraties dat plaatsvindt in het kader van 126jj. In figuur 5 is het aantal geregistreerde passages per dag en het aantal uniek geregistreerde kentekens per dag weergegeven. Gemiddeld worden er 4,3 miljoen passages per dag geregistreerd, waarvan ongeveer de helft een uniek kenteken betreft. Dit betekent dat ieder voertuig wat geregistreerd wordt gemiddeld twee 126jj ANPR-camera's passeert. Omdat het gaat om een gemiddelde kan het zijn dat sommige personen op een traject geen enkele ANPR-camera passeert terwijl een anderen meerdere camera's passeren. De belangrijkste fluctuaties worden veroorzaakt door de weekenden en vakantieperiodes. Daarnaast zijn er nog kleine verschillen door camera's die tijdelijk zijn uitgeschakeld, bijvoorbeeld vanwege een defect of wegwerkzaamheden.

Figuur 5 Aantal 126jj geregistreerde passages per dag en aantal uniek geregistreerde kentekens per dag



²¹ De camera's maken infraroodfoto's waardoor ze ook in het donker te gebruiken zijn, maar ook dan zal de kwaliteit minder zijn.

In totaal zijn er van 1 juni 2019 tot 31 december 2019 921.252.634 passages geregistreerd in Argus. In tabel 1 zijn de aantallen per maand zichtbaar.

Tabel 1 Aantal geregistreerde passages per maand

Maand	Aantal
Juni	119.913.771
Juli	131.453.832
Augustus	135.994.755
September	134.717.906
Oktober	144.864.879
November	132.400.843
December	121.906.648
Totaal	921.252.634

7 126jj in de praktijk

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering van 126jj in de praktijk. Eerst wordt ingegaan op de beginperiode en implementatie van 126jj. Daarna wordt ingegaan op de bekendheid van de wet onder de functionarissen van de politie en het OM. Voor de evaluatie worden naast functionarissen van de politie en OM ook functionarissen van de KMar betrokken. Vervolgens zal het proces van aanvraag tot levering van ANPR-gegevens in het kader van 126jj worden beschreven. Er is onderscheid gemaakt tussen het aanvragen en uitvoeren van een verzoek (het bevragen). Voor het aanvragen en uitvoeren van een verzoek zijn verschillende processtappen beschreven. Bij de verschillende stappen in het proces zullen tevens de eerste ervaringen worden gedeeld.

Overkoepelend kan worden gesteld dat het eerste jaar een introductiejaar was, dat gepaard ging met opstartproblemen. Ondanks dat de wet al enkele jaren werd voorbereid, bleek een groot deel van de betrokkenen overvallen door de komst van de bevoegdheid. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat in de voorbereiding geen overeenstemming is gevonden over waar binnen de politieorganisatie het eigenaarschap van de nieuwe bevoegdheid zou worden belegd. Hierdoor is de uitrol van 126jj, met name binnen de eenheden, vrij ad-hoc opgepakt. Enkele eenheden liepen daardoor ook vertraging op met binnen de eigen eenheid op tijd mensen op te leiden die ANPR-verzoeken konden uitvoeren. Inmiddels zijn de meeste opstartproblemen verholpen.

7.1 Opstartproblemen bij implementatie 126jj

In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de belangrijkste opstartproblemen die speelden bij de implementatie van 126jj. De wet is in 2017 aangenomen in de Tweede Kamer. Oorspronkelijk was de planning dat de wet op 1 januari 2018 in werking zou treden. Uiteindelijk is de wet pas op 1 januari 2019 in werking getreden. Dit kwam onder meer omdat de wet plenair werd behandeld in de Eerste Kamer (en niet werd afgedaan als hamerstuk²²) en omdat het procesmatig niet lukte om alles op tijd op orde te hebben.

Vanuit het LCTA is hard gewerkt om het systeem waarin de 126jj-gegevens worden opgeslagen – genaamd Argus – op tijd af te hebben en te voldoen aan alle (technische) eisen. Omdat de eisen die gesteld werden aan het systeem gedurende het wetgevingstraject strenger werden, betekende dit ook extra werkzaamheden voor het team om dit aan te passen. Het bleek lastiger om de procesmatige kant van de bevoegdheid op tijd op orde te hebben, omdat niet duidelijk was waar in de organisatie de bevoegdheid moest worden belegd. In een vroeg stadium is om onbekende redenen besloten de bevoegdheid bij de eenheden neer te leggen. Hoewel het systeem landelijk wordt beheerd, is het bevragen van het systeem een taak van de eenheden zelf. Daarbij zijn zowel de Dienst Regionale Informatieorganisatie (DRIO) als de GBK's (politiezijde) van de verschillende eenheden overwogen. Om verscheidene redenen is hier echter geen overeenstemming over gevonden. Voor de DRIO geldt dat zij in beginsel alleen informatie verrijken en geen taak hebben bij het vergaren van informatie. Om deze reden waren zij er geen voorstander van om het

²² De wet is op 21 november 2017 aangenomen in de Eerste Kamer.

eigenaarschap van 126jj op zich te nemen. De GBK's werden overwogen omdat zij al soortgelijke taken uitvoeren, bijvoorbeeld het uitvoeren van CIOT-bevragingen waarbij telecomgegevens worden opgevraagd. De GBK's zijn echter nog niet formeel ingericht, waardoor het onduidelijk is in welke vorm en met welke capaciteit zij in de toekomst verder gaan. Om deze reden hebben de eenheden in de opstartfase zelf besloten welk deel van de organisatie 126jj oppakte, wat ertoe leidde dat verschillende eenheden verschillende onderdelen van de organisatie aanwezen om hierin een taak te vervullen. De intentie is om dit op termijn uniform in te richten binnen de verschillende eenheden.

Mede hierdoor geven respondenten aan dat ze tijdens de opstartfase van de nieuwe bevoegdheid de regie misten. Dit geldt met name landelijk, maar in mindere mate ook binnen de eigen eenheid. Dit is ook zichtbaar in het moment waarop de verschillende eenheden in staat waren zelf bevragingen uit te voeren. In veel gevallen was de organisatie daarvan afhankelijk van enkele personen die zich binnen de eenheid hard maakten voor het inrichten van het proces, zoals een van de betrokken geautoriseerde opsporingsambtenaren vertelt:

'Eind vorig jaar [2018] werd bekend dat de regelgeving nu ook daadwerkelijk ingezet ging worden. Vanuit het landelijk overleg was dus meteen de opmerking van 'ja dan moet er dus wel wat geregeld worden'. Binnen onze eenheid ging dat niet zonder slag of stoot. Er zijn wat afdelingen geweest die daarin eigenlijk een beetje de handen ervan af trokken, terwijl die landelijk eigenlijk wel een rol hadden toebedeeld, maar daar zat geen druk op, daar zat geen stok achter de deur dus eigenlijk kon iedereen zeggen 'ja we hebben geen capaciteit dus we gaan het niet doen'. Dat resulteerde in het gevolg dat wij eigenlijk aan zagen komen, dat als we niets zouden doen, hebben we straks wel een wetgeving die werkt, maar geen opgeleide en geautoriseerde mensen. Dus ik heb toen met een teamchef van de RR, regionale recherche, en onze eigen teamchef (...) de zaak opgepakt en we hebben georganiseerd dat zowel het OM geïnformeerd werd [en] medewerking van de BOB-kamer ontstond.'

Na de start van de wet op 1 januari 2019 heeft het nog een aantal maanden geduurd voordat alle eenheden voldoende mensen hadden opgeleid om zelfstandig verzoeken in Argus te kunnen verwerken. In het begin kwam daarmee extra druk te liggen op de eenheden die al wel verzoeken konden verwerken. Enerzijds leverde dit spanning op, omdat eenheden die het netjes geregeld hadden de dupe werden van eenheden die het niet op tijd geregeld hadden. Anderzijds was er ook veel collegialiteit zichtbaar, waarbij men elkaar binnen de verschillende eenheden toch uit de brand hielp:

'Ja maar dat is denk ik sowieso, als het gaat om collegialiteit, dan is dat zeg maar heel groot. Maar ik weet wel dat er discussie is geweest van joh weet je, onze eenheid gaat het dan inrichten en... sowieso vind ik, [wij zijn] altijd wel heel braaf hè, ik bedoel wij zullen niet zo snel buiten de lijntjes kleuren. Maar op een ander niveau was het dan wel van joh, hebben wij het dan ingericht, en dan gaan andere mensen het niet doen, maar die willen er wel gebruik van maken. Ja ga het dan ook maar zelf inrichten ook. Maar als het dan daadwerkelijk gaat om mensen die bezig zijn met het onderzoek. (...) Op het moment dat mijn collega daar, dat ik zie van hij komt in de problemen, en hij zegt XX kan je dat voor mij. Dan is het natuurlijk gaan we dat dan doen.'

Dus het is wel een beetje van op welk niveau daar die beslissingen worden genomen, en welke verantwoordelijkheid iemand draagt.'

Een bijkomend probleem was dat bij de start van de wet in januari de documentatie nog niet op orde was om een aanvraag te kunnen doen. Dit hield in dat er geen standaard bevelen en aanvraagformulieren beschikbaar waren. In het begin was het hierdoor onduidelijk of het mogelijk was een bevraging te doen zonder de juiste documentatie. Het probleem van de ontbrekende formulieren is vanuit het overkoepelende overleg GBK's toen snel opgepakt en de formulieren zijn in korte tijd gerealiseerd.

De meeste opstartproblemen die hierboven zijn geschetst zijn inmiddels opgelost. Net voor het afronden van dit rapport is bekend geworden dat er overeenstemming is bereikt over het eigenaarschap van 126jj. Het eigenaarschap wordt belegd bij de DRIO. In de volgende rapportage wordt hier nader op ingegaan.

7.2 Bekendheid

Bij de inwerkingtreding van de wet is hierover landelijk gecommuniceerd op het intranet van de politie. Sommige eenheden ondernamen extra activiteiten om de nieuwe bevoegdheid te promoten. De bekendheid over het bestaan en de mogelijkheden van 126jj was gedurende het eerste jaar beperkt, maar groeiende. Zo vertelde een geautoriseerde opsporingsambtenaar over de bekendheid in zijn of haar eenheid:

'Ja het wordt wel iets meer, maar het is nog niet extreem ofzo. Het is ook bij de mensen nog niet zo bekend, als ik vraag van ANPR heb je dat weleens gedaan? 'Oh dat wist ik helemaal niet'. En X is hier weleens geweest voor een presentatie voor iedereen, maar dat zakt natuurlijk ook weer weg. Mensen hebben daar geen interesse in, tenzij ze het een keer nodig hebben.'

De bekendheid verschilt ook per team binnen de eenheden. Een functionaris van een GBK aan politiezijde zegt hierover:

'De researchteams wel. In de blauwe teams wat minder, maar dat moeten we misschien nog een beetje zo houden, anders gaan die natuurlijk al die bevragingen doen, bij diefstal al. Maar daar is het wel bekend ja. (...) De veelvoorkomende criminaliteit, dus de basisteams, die zijn er ook wel mee bekend.'

Zoals deze persoon aangeeft wordt het door sommigen ook als iets positiefs gezien dat de bekendheid (nog) beperkt is. Voor de wet in werking trad was het onduidelijk hoeveel gebruik zou worden gemaakt van de nieuwe bevoegdheid. In de beginperiode is daarom ook gekozen om de bevoegdheid getrapt in werking te laten treden. Het kan dan ook een bewuste keuze zijn om niet veel ruchtbaarheid aan de bevoegdheid te geven, uit angst dat er bij grote bekendheid te weinig capaciteit zou zijn om alle verzoeken te verwerken. Een geautoriseerde opsporingsambtenaar zegt in dat kader:

'Wij zijn niet aan het promoten gegaan, omdat wij ook vanaf het begin af aan eigenlijk altijd zoiets hadden van ja weet je, het is er, men mag er gebruik van maken, we maken het bekend op intranet, maar we willen het ook

z'n beloop laten. In de zin van, laat degene die de behoefte heeft het ook zelf ontdekken.'

Op het intranet van de politie is een speciale pagina gewijd aan ANPR. Daar is informatie over de verschillende bevoegdheden te vinden en wordt aangegeven hoe hier gebruik van kan worden gemaakt. Op dezelfde pagina is ook informatie te vinden over de locaties van de ANPR-camera's die onder de verschillende bevoegdheden kunnen worden gebruikt. De (proactieve) informatievoorziening is binnen de eenheden verschillend. In sommige eenheden zijn er presentaties verzorgd of zijn informatieflyers gemaakt. In veel eenheden zijn daarnaast ook specifieke werkinstructies gemaakt voor de bevoegdheid.

Bij het OM is bij de start van de wet onder meer aandacht geschonken aan de bevoegdheid in de nieuwsbrief strafrecht en er is een mail aan de recherche-officieren uitgegaan dat 126jj van kracht is. In de interviews komt naar voren dat de bekendheid met de nieuwe bevoegdheid onder de officieren bij de start van de wet nog beperkt was. Zo geeft een officier van justitie die bij één van de casussen is betrokken aan:

'Ik weet nog dat op een gegeven moment dat ik een aanvraag voorbij zag komen. Ik had echt zoiets van hoezo een aanvraag? Toen heb ik letterlijk in de wettekst moeten kijken, van oh, er is een artikel bij gekomen. Dat wist ik op dat moment nog even niet, dus dat was ook weer voor mij een eye opener.'

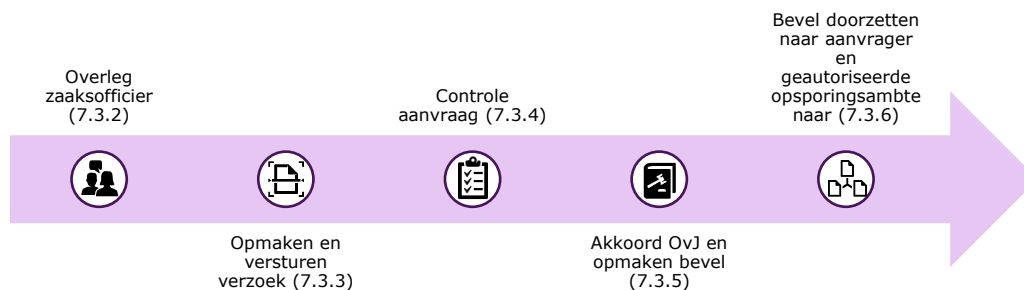
Naast het bewustzijn over het bestaan van de bevoegdheid was het voor aanvragers in het begin ook niet altijd duidelijk wat allemaal mogelijk was met de bevoegdheid. Zo geeft een medewerker van een GBK aan nu beter in staat te zijn om te adviseren hoe de bevoegdheid kan worden ingezet:

'In het begin hadden wij die informatie ook gewoon niet. Ja, kentekenregistratie, tijdstip en locatie. Dat is wat het systeem zou kunnen geven. Maar kan je aan de hand van die criteria ook gewoon die zwarte Porsche of die rode FIAT panda eruit halen? Ja, geen idee. Totdat je in gesprek gaat met deskundigen en zeggen van ja, we zien wel wat, maar we kunnen niet zulke vragen beantwoorden en ook niet zo breed. En daar is nu wel meer zicht op gekomen, waardoor je ook gewoon de collega aan de voorkant kunt meenemen in wat wil je nu, wat komt er op die vordering dadelijk terecht en hoe wordt daar uitvoering aan gegeven.'

7.3 Procesbeschrijving en praktijk aanvraag

In deze paragraaf wordt ingegaan op de procesbeschrijving en de praktijk van het aanvragen van 126jj-gegevens. Het proces om een 126jj-verzoek in te dienen is in grote lijnen overal hetzelfde. Zoals geldt voor alle bijzondere opsporingsbevoegdheden loopt het aanvragen, opmaken en goedkeuren van een bevel via de GBK. Wel is er verschil tussen de eenheden wat betreft de rol die de GBK's naast deze 'standaard' werkzaamheden vervullen in dit proces. Gezien de rol van de GBK's wordt in deze paragraaf eerst stilgestaan bij wat de GBK's precies zijn en doen. Vervolgens worden de verschillende stappen van het aanvraagproces beschreven. Deze zijn schematisch weergegeven in figuur 6.

Figuur 6 Procesbeschrijving 126jj-aanvraag



7.3.1 De gemeenschappelijke BOB-kamer

De GBK's zijn een initiatief uit het actieprogramma 'Minder regels, meer op straat' (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). Dit actieprogramma had als doel de administratieve lasten bij de politie te verlichten. De realisatie van een gemeenschappelijke BOB-kamer van politie en OM in 2012 moest hieraan bijdragen. De BOB-kamers coördineren de afhandeling van de aanvragen voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. In de kamers werden politie en OM samen gehuisvest. Het idee daarvan was dat dit efficiencywinst zou opleveren, zou leiden tot hogere kwaliteit en zou leiden tot minder uitval in de stafrechtsheten (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014). Inmiddels zijn de meeste GBK's weer opgesplitst naar losse BOB-kamers van de politie en OM. Wel wordt voor 126jj nog steeds hetzelfde proces gehanteerd dat grotendeels overeenkomt met het proces dat is geschetst in Figuur 6. BOB-aanvragen komen binnen bij de collega's van de politie en zij doen eerst een technische toets. Zij controleren aan de hand van kwaliteitscriteria of de aanvraag voldoet aan alle eisen. Vervolgens zetten zij het door naar de collega's van het OM binnen de GBK. De OM-collega's maken een bevel op en laten dit controleren door de officier van justitie. Vervolgens wordt het bevel teruggestuurd naar de politiecollega's, zij sturen dit door naar de aanvrager en archiveren ook het bevel. Wat dat betreft is een 126jj-aanvraag niet anders dan andere BOB-aanvragen die zij verwerken. De respondenten geven dan ook aan dat de extra belasting door 126jj vooralsnog minimaal is:

'Voor het OM maakt het niet uit of we nou een 126nd, 126k of een jj opmaken. We hebben gewoon een aanvraag nodig en dan komt er een bevel van vordering uit en dat sturen we door. Dus voor ons maakt dat niet zo heel erg veel uit. Waar ik bang voor was is dat bijvoorbeeld de vordering een limiet had, dus een limiet van een kenteken of een paal of een kort tijdsbestek. Daar ging mijn angst naar uit dat we meerdere vordering op een aanvraag moesten maken, maar dat is niet gebeurd.'

De GBK's hebben sinds de oprichting in 2012 met tijdelijke bezetting gedraaid, deze bezetting wordt op korte termijn geformaliseerd. De omvang van de GBK's verschilt per regio. Met het splitsen van de GBK's is in sommige eenheden het takenpakket van de politie BOB-kamer uitgebreid. Naast het controleren van aanvragen houden zij zich ook bezig met interceptiewerkzaamheden, zoals het afhandelen van geheimhouders bij telefoontaps. Deze nieuwe constructie waarin de BOB-werkzaamheden

en interceptiewerkzaamheden worden gecombineerd wordt ook wel de 'Interceptie-desk' genoemd. Voor één eenheid geldt zij ook het bevragen van 126jj hebben ondergebracht bij de politiezijde van hun GBK. Een andere eenheid heeft het bevragen van 126jj ondergebracht bij de interceptiedesk.

7.3.2 Overleg zaaksofficier

Voorafgaand aan het indienen van een verzoek wordt in de meeste gevallen afgestemd met de zaaksofficier. Vaak komt het initiatief vanuit de politie om de bevoegdheid in te zetten. In overleg met de officier wordt besloten of de inzet van 126jj in een zaak wenselijk is. 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. Zoals één van de gesproken officieren aangeeft wordt het over het algemeen gezien als een middel waarvan de privacy-inbreuk beperkt is:

'Wij kunnen zo ver gaan tot het inbouwen van microfoons in ruimtes en weet ik het allemaal. Camera's, observatieteams, dat is natuurlijk een hele grote inbreuk. Er zijn ook onderzoeken waarbij je van A tot Z weet wat iemand doet. En ja, hier, het enige wat ik nu kan zeggen is van ja meneer Jansen is op dat tijdstip langs die ANPR-paal gereden. Ja, en als meneer Jansen niet in mijn onderzoek voorkomt dan boeit het me echt totaal niet. Dus ik vind het één van de minst ingrijpende opsporingsmethoden.'

Veel respondenten geven daarbij aan dat het verkrijgen van ANPR-gegevens van non-verdachten voor hen niet interessant is. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij een open zoekvraag waarbij alle passagegegevens van een bepaalde locatie op een bepaalde tijd worden verkregen:

'Ik persoonlijk vind die inbreuk heel erg klein. Wat ik zeg, je werkt met bulk. Dus je gaat gewoon kijken van wie kan er wat mee te maken hebben en wie niet. En wie niet dat laat je ook meteen los. Want je hebt zoveel informatie, je gaat het liefst zo snel mogelijk filteren. Weet je, aan iedereen die daar voorbij is gereden waar je niks aan hebt, daar heb je ook niks aan. Dat ga je allemaal loslaten. Je gaat filteren totdat je een klein groepje mensen overhoudt. Ja daar kan je op door Rechercheren. Maar je gaat niet iedereen uitpluizen die daarlangs is gereden. Ja, dat is niet te doen.'

Dit betekent niet dat er geen begrip is voor de privacy beperkingen die worden gesteld aan de bevoegdheid. Verschillende respondenten geven aan te begrijpen dat er beperkingen worden gesteld, waarbij een balans moet worden gevonden tussen de belangen van de opsporing en privacy. Deze afweging maakt de officier door onder meer te kijken naar de subsidiariteit en proportionaliteit van de inzet:

'Hoe meer inbreuk het middel maakt, hoe kritischer je wordt op de noodzaak, de proportionaliteit, dat hele verhaal. Histo's [historische gegevens] is voor de meeste officieren bij [zware criminaliteit] iets dat heel makkelijk kan. Je verzamelt gewoon data en daar kan de politie een analyse mee doen en voor de rest gebeurt er niks mee.'

De ernst van de zaken speelt een belangrijke rol bij het wel of niet overwegen van 126jj. Verschillende respondenten geven aan dat het bijvoorbeeld bij een simpele winkeldiefstal 126jj niet zal worden overwogen. Voor de ernstigere zaken geldt dat het vaak van belang is om snel veel informatie te verzamelen die richting kan geven aan het verdere onderzoek. Als een verdachte een voertuig heeft gebruikt wordt het gebruik van 126jj dan ook al snel overwogen. Zoals een officier van justitie aangeeft:

'Woninginbraak is natuurlijk high impact crime, dus wat zwaardere delicten. Vooral als het gaat om een reeks, een groep waarvan we verwachten dat we daar heel veel last van hebben. Dan is de overweging sneller dat je denkt: gaan we wel doen. Ik zou het niet bij iedere willekeurige zaak doen. Niet bij een strooptocht langs winkels of iets dergelijks, dan zou ik niet zo snel zeggen we gaan 126jj doen. Dan weet ik ook niet wat je ermee zou willen. Volgens mij moet je het inzetten op de zaken waar je iets mee kunt en die zwaar genoeg zijn.'

7.3.3 Opmaken en versturen verzoek

Voor het indienen van een verzoek kan de aanvrager een formulier gebruiken uit BVH en Summ-IT. Dit zijn registratiesystemen van de politie voor het verwerken van strafzaken en opsporingsonderzoeken. In dit formulier moet de aanvrager verschillende gegevens invullen: de reden van de aanvraag, de op te vragen 126jj-gegevens, welke ANPR-locaties, over welke periode, het eventuele (deel van het) kenteken, de onderzoeksnaam, naam van de officier en parketnummer. Uitgangspunt daarbij is dat de aanvrager de zoekvraag zo specifiek mogelijk formuleert ten aanzien van het kenteken, de datum, tijd en plaats. In sommige gevallen vindt daarom eerst overleg plaats met een geautoriseerde opsporingsambtenaar over wat een geschikte zoekvraag kan zijn. Soms vervullen de GBK's ook deze rol.

7.3.4 Controle aanvraag

Na het versturen van het verzoek voeren de politie collega's van de GBK's een technische controle uit. Zij controleren of alle bovenstaande elementen genoemd zijn in de aanvraag en of deze correct zijn. Daarnaast kan een inhoudelijke controle worden uitgevoerd. Het verschilt per eenheid hoe uitgebreid deze controle is. In veel gevallen wordt bijvoorbeeld gekeken tot hoeveel dagen terug gegevens worden opgevraagd. Als dit meer dan 28 dagen is, dan wordt de aanvraag vaak al teruggestuurd of wordt er contact opgenomen met de aanvrager. Bij sommige eenheden gaat de controle verder. Zij maken ook een inschatting van de uitvoerbaarheid van de aanvraag. Hier kan het bijvoorbeeld gaan om een (gedeeltelijk) open zoekvraag waarbij gegevens over een langere periode worden gevraagd. Dit soort verzoeken kunnen dusdanig veel informatie opleveren dat dit niet uitvoerbaar is voor de geautoriseerde opsporingsambtenaar die Argus bevraagt:

'Kijk, als er iemand vraagt ik wil van die camera's van drie weken, ja, dan weten wij al van dat is niet de bedoeling. Dus dan gaan wij (...) bij Team Technisch Toezicht, van joh zouden jullie eens contact met die collega willen opnemen om te kijken wat is nou eigenlijk de vraag? Want wij zien natuurlijk alleen maar een PV-verdenking en maar niet echt ja doel, dat wordt vaak heel kort omschreven, (...) dus daar gaan wij inhoudelijk niet in adviseren, maar wij stellen het wel vast als we dat zien en dan verwijzen wij naar Team Technisch Toezicht.'

7.3.5 Akkoord OVJ en opmaken bevel

Als de controle is uitgevoerd wordt de aanvraag doorgestuurd naar de collega's van het OM. Zij gebruiken de gegevens om een correct bevel op te maken. Deze leggen zij voor aan de officier van justitie. 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. In de tot nu toe gevoerde gesprekken zijn geen specifieke situaties naar voren gekomen waarbij een verzoek door de officier is afgewezen. In de evaluatie wordt hier nader naar gekeken.

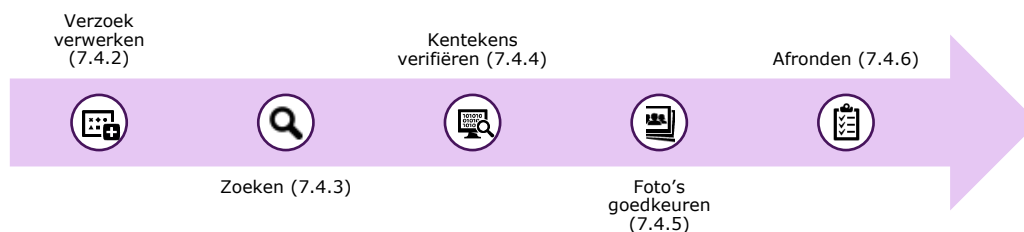
7.3.6 Bevel doorzetten naar aanvrager en geautoriseerde opsporingsambtenaar

Op het moment dat het bevel is ondertekend wordt het zowel naar de aanvrager als de geautoriseerde opsporingsambtenaar gestuurd. Tevens archiveren de medewerkers van de GBK's het bevel. In sommige gevallen gaat het bevel direct naar de geautoriseerde opsporingsambtenaar die de zoekvraag uitvoert in Argus. In andere gevallen gaat het naar een centrale mailbox waartoe alle geautoriseerde opsporingsambtenaren binnen een eenheid toegang hebben, zodat zij nieuwe verzoeken op kunnen pakken. Soms gaat het eerst langs een aantal coördinatoren die aanvragen beoordelen en doorzetten naar de juiste geautoriseerde opsporingsambtenaar.

7.4 Procesbeschrijving en praktijk bevraging

In deze paragraaf wordt ingegaan op het proces van het bevragen van Argus. Zoals eerder opgemerkt mogen alleen geautoriseerde opsporingsambtenaren het systeem bevragen. In onderstaande tekst wordt eerst kort ingegaan op het proces dat is ingericht om opsporingsambtenaren te autoriseren. Vervolgens wordt ingegaan op de individuele stappen in het proces om Argus te bevragen. Daarbij wordt aangesloten op de stappen zoals die ook zijn beschreven in de handleiding 'Bevragen ANPR-gegevens', die wordt gebruikt in de training van nieuwe geautoriseerde opsporingsambtenaren. Deze stappen zijn schematisch weergegeven in figuur 7.

Figuur 7 Procesbeschrijving 126jj-bevraging



7.4.1 Geautoriseerde opsporingsambtenaren

Alleen geautoriseerde opsporingsambtenaren mogen 126jj verzoeken uitvoeren in Argus. Iedere eenheid heeft daarvoor een lijst met namen aangeleverd van ambtenaren die door de Minister zijn aangewezen als geautoriseerde opsporingsambtenaren. Op moment van schrijven gaat het om 126 personen. Per eenheid verschilt de achtergrond van de personen en de aantallen die zijn aangedragen. In veel gevallen gaat het om een mix van personen van de DRIO, Team Technisch Toezicht (TTT)²³ en de recherche. Om het aantal geautoriseerde opsporingsambtenaren te beperken bestaat er de richtlijn dat er per eenheid maximaal rond de tien geautoriseerde opsporingsambtenaren worden aangesteld. Periodiek is er een controle waarbij wordt gekeken of er personen zijn die drie maanden of langer niet meer hebben ingelogd. Indien dat het geval is wordt nagegaan of hun autorisatie nog nodig is. Voordat personen aan de slag gaan als geautoriseerde opsporingsambtenaar krijgen zij een training van het LCTA. Tijdens de training wordt in een testomgeving geoefend met het gebruik van Argus. In dit testsysteem zitten geen 126jj-gegevens, in plaats daarvan wordt het systeem gevoed met ANPR-gegevens op basis van lopende referentielijsten. Daarnaast is er de handleiding 'Bevragen ANPR-gegevens' als naslagwerk voor het hele proces.

7.4.2 Verzoek verwerken

De geautoriseerde opsporingsambtenaren krijgen de verzoeken tot het bevragen van Argus binnen. Hoe dit wordt gecoördineerd verschilt per eenheid, maar vaak is er een gezamenlijke postbus waar de geautoriseerde opsporingsambtenaren toegang toe hebben en verzoeken naar beschikbaarheid kunnen oppakken. Bij het ontvangen van een schriftelijk bevel controleren zij nogmaals of de juiste gegevens zijn aangeleverd. Om een zoekvraag te beginnen moeten zij deze gegevens overnemen in Argus. De volgende gegevens worden in Argus geregistreerd:

- de datum en tijd van het bevel van de officier van justitie;
- de naam van de officier van justitie;
- het schriftelijke bevel;
- indien er sprake is van spoed kan er ook gekozen worden voor een telefonisch bevel (hier wordt later uitgebreider op ingegaan);
- de zoekvraag uit het bevel.

Daarnaast worden de volgende gegevens over de opdracht geregistreerd:

- de datum en tijd waarop het verzoek is ontvangen;
- de naam of dienstnummer van de opdrachtgever;
- de naam en functie van de aanvrager;
- het registratiesysteem waarin het onderzoek is vastgelegd (BVH of Summ-IT) en bijbehorend nummer en naam;
- het autorisatieniveau dat een gebruiker *binnen* het onderzoek nodig heeft om de gegevens in te mogen zien;
- het autorisatieniveau dat een gebruiker *buiten* het onderzoek nodig heeft om de gegevens in te mogen zien.

Figuur 8 geeft een weergave uit Argus waarin een verzoek wordt verwerkt. Na controle van de gegevens en het invullen van de velden zijn er drie mogelijkheden voor

²³ Iedere eenheid heeft een Team Technisch Toezicht waar onder meer het beheer van technische hulpmiddelen zoals bodycams, drones en ANPR is belegd.

de geautoriseerde opsporingsambtenaar: de aanvraag kan worden geannuleerd, afgewezen, of de zoekvraag kan worden gestart. Bij het annuleren gaan alle ingevulde gegevens verloren. Bij het afwijzen wordt alles opgeslagen, maar wordt niet gestart met de zoekvraag. Dit gebeurt bijvoorbeeld als blijkt dat de beoogde zoekvraag niet uit te voeren is. Als er voor wordt gekozen om verder te gaan naar zoeken, dan verschijnt er eerst een pop-up met daarin een overzicht van de ingevulde gegevens en de vraag of deze correct zijn. Als op bevestigen wordt gedrukt worden alle gegevens opgeslagen. Eenmaal bevestigd kunnen vanwege de logging in Argus geen wijzigingen meer worden aangebracht.

Figuur 8 Schermafbeelding Argus simulatie verwerken verzoek

Argus
 ANPR gegevens i.h.k.v. art. 126jj Sv.

Verzoek verwerken > Zoeken > Kentekens verifiëren > Foto's goedkeuren > Afronden

Nieuw verzoek tot het raadplegen van Argus

Bevel:

Datum/tijd bevel * ⓘ

Officier van Justitie * ⓘ

Schriftelijk bevel ⓘ
☒

Telefonisch bevel ⓘ
☐

Zoekvraag * ⓘ

Is [REDACTED] in de periode van 8 maart t/m 10 maart op een van de volgende locaties geweest:
 A1, A2, A4, A9, A13, N11, N201 of N207?

Opdracht:

Datum/tijd verzoek * ⓘ

Opdrachtgever * ⓘ

Functie opdrachtgever * ⓘ

Bronadministratie * ⓘ

Nummer * ⓘ

Naam onderzoek * ⓘ

WPG Grondslag * ⓘ

Autorisatieniveau * ⓘ

Afhandelingscode ⓘ

< Annuleren
Afwijzen
Verder naar zoeken >

Ontvangen verzoeken

Tabel 2 geeft een weergave van het totale aantal ontvangen verzoeken in Nederland.

Tabel 2 Aantal ontvangen verzoeken in Nederland

Maand	Totaal per				
	maand	Afgewezen	Behandeld	Schriftelijk	Telefonisch
Januari	7	1 (14,3%)	6 (85,7%)	5 (71,4%)	1 (14,3%)
Februari	72	6 (8,3%)	66 (91,7%)	60 (83,3%)	6 (8,3%)
Maart	65	9 (13,8%)	56 (86,2%)	49 (75,4%)	7 (10,8%)
April	58	6 (10,3%)	52 (89,7%)	44 (75,9%)	8 (13,8%)
Mei	108	11 (10,2%)	97 (89,8%)	61 (56,5%)	36 (33,3%)
Juni	113	19 (16,8%)	94 (83,2%)	39 (34,5%)	55 (48,7%)
Juli	146	17 (11,6%)	129 (88,4%)	105 (71,9%)	24 (16,4%)
Augustus	88	13 (14,8%)	75 (85,2%)	65 (73,9%)	10 (11,4%)
September	85	3 (3,5%)	82 (96,5%)	54 (63,5%)	28 (32,9%)
Oktober	101	13 (12,9%)	88 (87,1%)	67 (66,3%)	21 (20,8%)
November	138	17 (12,3%)	121 (87,7%)	81 (58,7%)	40 (29,0%)
December	138	13 (9,4%)	125 (90,6%)	69 (50,0%)	56 (40,6%)
Totaal	1119	128 (11,4%)	991 (88,6%)	699 (62,5%)	292 (26,1%)

In totaal zijn er in 2019 1119 verzoeken gedaan. Daarvan zijn er in totaal 991 in behandeling genomen. Uit de cijfers komt naar voren dat er in de zomermaanden augustus en september een kleine afname is geweest in het aantal ontvangen verzoeken. In het najaar is het aantal verzoeken weer toegenomen. Omdat het bij de start van de wet onbekend was hoeveel gebruik zou worden gemaakt van de bevoegdheid was initieel afgesproken om de bevoegdheid getrapt in te voeren. Het uitgangspunt was om in de periode januari tot en met april te starten met 12-jaars zaken. In de periode mei tot juni zou dit worden verruimd naar 8-jaars zaken en vanaf juli zouden ook de 4-jaars zaken worden opgepakt (Nationale Politie, 2020). Dit is uiteindelijk niet landelijk gehanteerd. Mede door het relatief kleine aantal verzoeken heeft iedere eenheid een eigen beleid hierin gekozen, zo vertelt een geauto-riiseerd opsporingsambtenaar:

'En dat is ook aftasten aan het begin, want wij dachten in het begin hebben ze natuurlijk met die hele ANPR-bevraging zo'n fase gehad van het aantal jaars feiten gefaseerde opbouw. En we waren eerlijk gezegd een beetje, nou bang is een groot woord, maar wel verontrust, dat het aantal aanvragen zo groot zou zijn dat dat wellicht problemen op zou leveren qua capaciteit, omdat wij al krap zitten in het personeel.'

Op basis van de cijfers uit tabel 2 lijkt het vooralsnog mee te vallen met deze toename. Wel gelden in sommige eenheden nog beperkingen ten aanzien van de ernst van de feiten die zij aannemen. De meeste respondenten geven aan dat het aantal bevestigingen minder is dan zij hadden verwacht. Er bestaat een gemengd beeld onder de respondenten over de vraag of het aantal bevestigingen toeneemt of afneemt.

Belangrijk om op te merken is dat het hier gaat om het totale aantal verzoeken. Afhankelijk van het bevel kunnen binnen een verzoek meerdere zoekopdrachten

worden uitgevoerd. Een andere kanttekening is dat binnen één onderzoek ook meerdere verzoeken kunnen worden uitgezet. In sommige onderzoeken worden op basis van het eerste verzoek vervolgvragen gesteld. Tabel 3 geeft een overzicht van het aantal onderzoeken waarvoor een verzoek is ingediend en het aantal verzoeken. Hierin is zichtbaar dat 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.

Tabel 3 Aantal verzoeken per onderzoek

Aantal verzoeken	Frequentie	Percentage
1	404	72,8%
2	84	15,1%
3	27	4,9%
4	14	2,5%
5	5	0,9%
6+	21	3,8%
Totaal	555	100,0%

Afgewezen verzoeken

In totaal zijn er 128 verzoeken afgewezen. In de meeste gevallen gaat het om verzoeken die niet uitvoerbaar zijn. Vaak zal de geautoriseerde opsporingsambtenaar daarover in gesprek gaan met de aanvrager. Meestal wordt dan gekeken of het mogelijk is om aan het verzoek op andere wijze vorm te geven. Indien de aangepaste zoekvraag kan worden uitgevoerd binnen de reikwijdte van het bestaande bevel wordt die alsnog uitgevoerd, zoals een van de geautoriseerde opsporingsambtenaren aangeeft:

'En dat is een beetje de afweging die uiteindelijk gemaakt is, dus dan gaan we wel even in gesprek met de aanvrager van het onderzoek, om te kijken van oké, wat wil je nou echt hebben, want dit is gewoon niet te doen. En dan maak je wel gebruik van die vordering uiteindelijk, en van de mogelijkheden, alleen wel een stukje beperkter dan het is. (...) Als wij er vier dagen twee mensen op moeten zetten om dat soort gegevens te gaan bekijken, nou dan is het wat mij betreft niet meer proportioneel.'

Als de aangepaste zoekvraag buiten de reikwijdte valt moet er een nieuw bevel worden aangemaakt. Op dat moment wordt een verzoek afgewezen. Het afwijzen van een verzoek is ook een manier om te documenteren dat een verzoek is afgehandeld. Dit is mede van belang omdat geautoriseerde opsporingsambtenaren in beginsel uitvoering moeten geven aan het bevel. Zoals een opsporingsambtenaar aangeeft:

'Nou ja, het is bij ons wel van u vraagt wij draaien. Dus wij gaan ons niet bemoeien met kan het niet beter zus of kan het niet beter zo, we mogen ook niet in de onderzoeken duiken. Dus het is eigenlijk echt, nou ja ik wil niet zeggen bevel is bevel, maar wat er in het bevel staat van de officier dat voeren wij uit.'

Telefonische verzoeken

Indien er sprake is van spoed kan een zoekvraag ook worden gestart op basis van een telefonisch bevel. Tabel 4 geeft het aantal telefonisch bevelen weer, waarbij is geregistreerd hoeveel daaropvolgende schriftelijke bevelen op tijd zijn en welke te

laat zijn (na 72 uur nog open staan). In de tabel is zichtbaar dat in mei en juni plotseling een sterke toename is in het aantal telefonisch bevelen. In de maanden daarna neemt het aantal telefonisch bevelen af en neemt het weer toe in het najaar. Het is onbekend waarom het aantal telefonisch bevelen zo sterk is toegenomen en fluctueert. Een mogelijke verklaring kan de doorlooptijd van de aanvraag zijn. Door gebruik te maken van een telefonisch bevel kan een verzoek direct worden uitgevoerd. Dit is een discussiepunt dat wordt meegenomen in de evaluatie.

Tabel 4 Aantal telefonisch bevelen en tijdige afhandeling

Maand	Telefonisch bevel	Schriftelijk bevel te laat	Schriftelijk bevel op tijd
Januari	1	0 (0%)	1 (100%)
Februari	6	1 (16,7%)	3 (50%)
Maart	7	1 (14,3%)	3 (42,9%)
April	8	3 (37,5%)	5 (62,5%)
Mei	36	3 (8,3%)	10 (27,8%)
Juni	55	5 (9,1%)	12 (21,8%)
Juli	24	3 (12,5%)	13 (54,2%)
Augustus	10	6 (60%)	4 (40%)
September	28	13 (46,4%)	11 (39,3%)
Oktober	21	6 (28,6%)	13 (61,9%)
November	40	4 (10,0%)	29 (72,5%)
December	56	11 (19,6%)	32 (57,1%)
Totaal	292	56 (19,2%)	136 (46,6%)

In de interviews komt naar voren dat er in de beginfase wat onduidelijkheid bestond over de wijze waarop invulling moest worden gegeven aan het telefonisch bevel. In één van de casussen moest de betrokken opsporingsambtenaar alsnog schriftelijk veel informatie aanleveren, hierdoor kostte het telefonisch bevel bijna net zoveel tijd als het opstellen van een schriftelijk bevel.

Op basis van artikel 126jj lid 4 Sv moet de officier van justitie binnen 72 uur het bevel op schrift stellen. Deze termijn is overgenomen in Argus; de geautoriseerde opsporingsambtenaar dient het schriftelijk bevel binnen 72 uur in Argus in te voeren. Verschillende geïnterviewde geautoriseerde opsporingsambtenaren geven aan te maken te hebben met aanvragers die het schriftelijk bevel te laat aanleveren. Deels wordt dit verklaard door de doorlooptijd van het opmaken van een bevel. Zo kan het bijvoorbeeld vanwege beperkte bezetting in het weekend langer duren als een aanvraag aan het einde van de week wordt ingediend. Daarnaast zijn er geen consequenties binnen Argus als een bevel te laat wordt aangeleverd. Hierdoor ontbreekt de stimulans om dit tijdig te doen, zeker als de gegevens inmiddels ontvangen zijn. Binnen één eenheid is daarom besloten de gegevens pas aan te leveren als een schriftelijk bevel is ontvangen. Zij voeren dan wel vast de zoekvraag uit zodat de gegevens klaar staan als het schriftelijk bevel is ontvangen. Het zou wel juridische consequenties kunnen hebben doordat niet wordt voldaan aan artikel 126 lid 4 Sv.²⁴ Het niet voldoen aan de termijn is een vormverzuim dat eventueel kan leiden tot strafvermindering of bewijsuitsluiting. Tabel 4 laat zien dat ruim 19% van de schriftelijke bevelen te laat is ingevoerd. Het is onbekend of de schriftelijke bevelen ook te laat op schrift zijn gesteld. In de evaluatie wordt ook hier nader naar gekeken.

²⁴ In artikel 126jj lid 4 Sv staat: 'Bij dringende noodzaak kan het bevel mondeling worden gegeven. De officier van justitie stelt in dat geval het bevel binnen drie dagen op schrift.'

7.4.3 Zoeken

Als het verzoek verwerkt is kan een zoekvraag worden aangemaakt. De geautoriseerde opsporingsambtenaar heeft een aantal variabelen die hij of zij kan gebruiken. In figuur 9 is een schermafbeelding zichtbaar van het zoekscherm in Argus. Er kan worden gezocht op landcode, kenteken, locatie en de tijdsperiode. Bij het zoeken kan op een volledig kenteken worden gezocht, maar het kan ook zijn dat er slechts een gedeeltelijk kenteken bekend is. In dat geval kan ook worden gezocht op een deel van het kenteken, bijvoorbeeld AB??12. Indien er helemaal geen kenteken bekend is, kunnen ook alle kentekens gedurende een tijdsperiode op een bepaalde locatie worden opgevraagd. Het zoeken op landcodes is op dit moment nog beperkt mogelijk omdat niet alle ANPR-camera's in staat zijn de landcodes te registreren. Hier wordt daarom niet of nauwelijks gebruik van gemaakt.

Figuur 9 Schermafbeelding Argus invoeren zoekopdracht (tijdelijk)

Argus
ANPR gegevens i.h.k.v. art. 126jj Sv.

Verzoek verwerken Zoeken Kentekens verifiëren Foto's goedkeuren Afronden

Zoeken

Zoekcriteria:

Landcode + Kenteken(s) * 6 Minuten 6 Van * 6 Tot * 6

ANPR01 2 12-03-2018 00:59 12-03-2018 09:59

Locaties Geselecteerde locaties *

Filter... Filter...

A67 Eindhoven
A7 Hoorn
N11 Alphen a/d Rijn
N2 Deurne
N207 Leimuiden
N9 Alkmaar

A2 Breukelen
A9 Amstelveen
N201 Waterlooftunnel

Zoekopdracht toevoegen

Zoekopdrachten:

Gezocht op "ANPR01", van 12-03-2018 00:59 tot 12-03-2018 09:59 5 resultaten

Afronden Door naar kentekens verifiëren >

Tabel 5 en 6 geven een overzicht van het type uitgevoerde zoekvragen. Tabel 5 geeft de uitgevoerde zoekvragen uit 2019 weer. In de tabel wordt een onderscheid gemaakt tussen zoekvragen waarbij op een specifiek kenteken wordt gezocht en op zoekvragen waarbij op een onvolledig of ontbrekend kenteken wordt gezocht. In tabel 6 zijn voor de periode 1 januari 2019 tot mei 2020 de typen zoekvragen uitgesplitst naar zoekvragen waarbij op een specifiek kenteken wordt gezocht, zoekvragen waarbij op een onvolledig kenteken wordt gezocht en zoekvragen met een ontbrekend kenteken (zoekvraag op datum, tijd en plaats).²⁵

²⁵ Door een fout in de verstrekte data is dit overzicht alleen beschikbaar voor de periode tot mei 2020. Omdat gegevens na 28 dagen worden verwijderd in Argus was het niet mogelijk deze data achteraf te corrigeren voor 2019.

Tabel 5 Frequentie type uitgevoerde zoekvragen in 2019

Type zoekvraag	Aantal*	Percentage
Eén of meer volledige kentekens	889	57,8%
Onvolledig of ontbrekend kenteken**	650	42,2%
Totaal	1539	100%

* Het totaal uitgevoerde zoekvragen is groter dan het totale aantal ontvangen verzoeken omdat binnen een verzoek (bevel) meerdere zoekopdrachten kunnen worden uitgevoerd.

** De zoekopdracht bevatte één onvolledig kenteken (m.a.w. er is gezocht met een deel van het kenteken bijv. 'AB??99 'of 'YX*') of er is geen specificatie van het kenteken gegeven (m.a.w. er is gezocht op '*').

Tabel 5 geeft een overzicht van het type uitgevoerde zoekvragen. Uit de cijfers blijkt dat bijna 58% van de bevragingen betrekking heeft op één of meer volledige kentekens. De resterende bevragingen hebben betrekking op kentekens die gedeeltelijk bekend waren of zoekvragen waarbij geen kenteken bekend was.

Tabel 6 Frequentie type uitgevoerde zoekvragen in de periode januari 2019 tot mei 2020

Type zoekvraag	Aantal*	Percentage
Eén of meer volledige kentekens	1302	56,2%
Eén of meerdere onvolledig kentekens**	50	2,1%
Geen kenteken***	966	41,7%
Totaal	2318	100%

* Het totaal uitgevoerde zoekvragen is groter dan het totale aantal ontvangen verzoeken omdat binnen een verzoek (bevel) meerdere zoekopdrachten kunnen worden uitgevoerd

** De zoekopdracht bevatte één onvolledig kenteken (m.a.w. er is gezocht met een deel van het kenteken bijv. 'AB??99 'of 'YX*')

*** Er is geen specificatie van het kenteken gegeven (m.a.w. er is gezocht op '*')

Tabel 6 laat zien dat ruim de helft van de zoekvragen betrekking heeft op één of meer volledige kentekens. In tegenstelling tot tabel 5 zijn in tabel 6 de zoekvragen met een onvolledig of ontbrekend kenteken uitgesplitst. Hieruit blijkt dat bijna 42% van de zoekvragen betrekking hebben op een zoekvraag waarbij geen kenteken wordt gebruikt. In deze gevallen wordt gezocht op een specifieke locatie op een bepaalde datum en tijd. In iets meer dan 2% van de gevallen gaat het om zoekvragen waarbij een deel van het kenteken bekend is.

Ongeveer 55% van alle zoekvragen beslaat een termijn van minder dan een dag. In de meeste gevallen gaat het om een periode van minder dan een uur tot maximaal een paar uur. Bij 11% van de bevragingen is een zoekopdracht uitgevoerd die betrekking heeft op de volledige 28 dagen. De resterende zoekopdrachten hebben betrekking op de tussenliggende tijdsperiodes, welke casusafhankelijk lijken te zijn (zie tabel 7). In de praktijk betekent het dat naarmate de tijdsperiode en het aantal onbekende tekens in een kenteken van een zoekvraag groter wordt, het aantal resultaten enorm toeneemt. Hoe meer resultaten er zijn, hoe tijdrovender de vervolgstappen zijn. In de komende paragrafen wordt nader ingegaan op de benodigde werkzaamheden en de doorlooptijd. Het aantal dagen waarop wordt teruggezocht is redelijk gelijk verdeeld. Uitzondering hierop zijn de zoekopdrachten die 28 dagen terug worden uitgevoerd, deze zoekopdrachten vormen bijna 29% van alle zoekopdrachten. Een mogelijke verklaring is dat voor de zekerheid gegevens worden veiliggesteld die anders verloren gaan.

Tabel 7 Gebruikte termijn en aantal dagen terug in zoekopdrachten

Dagen	Termijn zoekopdracht		Aantal dagen terug	
	Frequentie	Percentage	Frequentie	Percentage
<1	842	54,7%	26	1,7%
1	51	3,3%	30	1,9%
2	34	2,2%	28	1,8%
3	23	1,5%	25	1,6%
4	13	0,8%	39	2,5%
5	14	0,9%	40	2,6%
6	12	0,8%	32	2,1%
7	25	1,6%	49	3,2%
8	26	1,7%	28	1,8%
9	10	0,7%	54	3,5%
10	13	0,8%	48	3,1%
11	8	0,5%	32	2,1%
12	13	0,8%	44	2,9%
13	8	0,5%	37	2,4%
14	10	0,7%	60	3,9%
15	10	0,7%	40	2,6%
16	10	0,7%	24	1,6%
17	18	1,2%	24	1,6%
18	4	0,3%	28	1,8%
19	11	0,7%	58	3,8%
20	11	0,7%	28	1,8%
21	22	1,4%	51	3,3%
22	22	1,4%	36	2,3%
23	19	1,2%	28	1,8%
24	31	2,0%	52	3,4%
25	28	1,8%	37	2,4%
26	31	2,0%	37	2,4%
27	50	3,3%	79	5,1%
28	170	11,1%	445	28,9%
Totaal	1539	100%	1539	100%

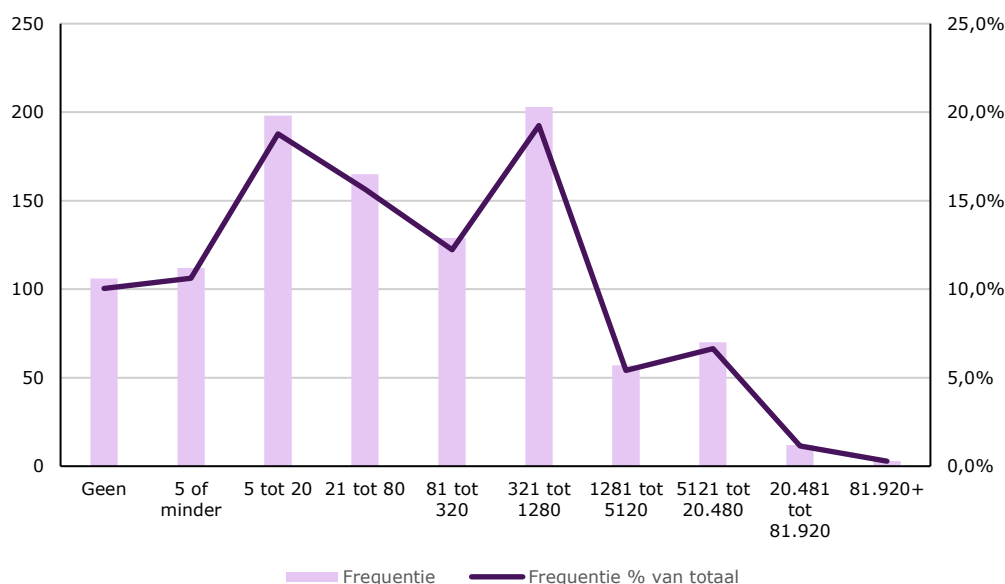
Konvooi analyse

Indien er wordt gezocht op een specifiek kenteken kan ook een zogenaamde 'konvooi analyse' worden gedaan. Bij een konvooi analyse wordt er gekeken of er andere voertuigen zijn die het voertuig volgen (of voorgaan). Bij een moord(poging) kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een slachtoffer gedurende een periode wordt geobserveerd. Als een slachtoffer op meerdere tijdstippen een ANPR-camera is gepasseerd kan worden geanalyseerd of een ander voertuig een paar minuten voor of na het slachtoffer ook deze camera's passeerde. Soortgelijke patronen zijn zichtbaar bij onder meer drugstransporten, waarbij vaak een of meerdere auto's met het transport meerijden. Ongeveer 7% van alle zoekopdrachten heeft betrekking op een konvooi analyse. In hoofdstuk 8 wordt hier nader op ingegaan. In de zoekopdracht kan worden aangegeven wat de bandbreedte in minuten is voor de konvooi analyse. Omdat kentekengegevens van alle passerende voertuigen worden bevraagd, geldt ook hier dat hoe langer de tijdsperiode ervoor en erna is, hoe tijdrovender de bevraging wordt.

Uitvoerbaarheid zoekopdrachten

De geautoriseerde opsporingsambtenaar krijgt voor het afronden van de zoekopdracht te zien hoeveel resultaten een zoekvraag oplevert. De geautoriseerde opsporingsambtenaar kan dan besluiten de zoekvraag af te breken of te herformuleren. In dat geval kan ook opnieuw contact worden gezocht met de aanvrager. Ter indicatie om hoeveel gegevens het gaat geeft figuur 10 een overzicht van het aantal uitgevoerde zoekopdrachten en de hoeveelheid kentekengegevens die zijn geleverd. Dit is exclusief de afgewezen zoekopdrachten.

Figuur 10 Aantal geleverde gegevens per verzoek



Het is aan de geautoriseerde opsporingsambtenaars zelf om in te schatten wat nog uitvoerbaar is. Vaak is het delict leidend in de overweging. Wat dat betreft bepaalt de ernst van het delict vaak hoeveel tijd een geautoriseerde opsporingsambtenaar bereid is om erin te stoppen:

'Kijk als we praten over een heel ernstig delict, moord en doodslag of anders media gevoelige of politiek gevoelige zaken, kortom, dan kan ik me voorstellen dat daar in overleg tijd en ruimte voor gemaakt wordt. Maar voor een regulier delict zonder vaak hele concrete aanwijzingen (...) daar werden kentekens bevraagd over een grote tijdspanne en dat genereerde honderden zo niet duizenden hits. Dat is praktisch onuitvoerbaar. En die optie zit in het systeem dat je op een gegeven moment (...) de verdere uitvoering stopt. Alleen dan kun je dus wel in een discussie komen van ja het is besproken en het is akkoord bevonden, (...) maar het is niet uitvoerbaar.'

Sommige respondenten geven aan dat dit soms kan leiden tot ingewikkelde situaties waarin de officier een bevel heeft gegeven, maar zij hier vanwege de vereiste inspanningen geen gehoor aan kunnen geven. Omdat alle handelingen worden opgeslagen binnen Argus wordt deze afwijzing ook geregistreerd. Dit wordt ook gezien als een vorm van verantwoording door de geautoriseerde opsporingsambtenaren:

'Maar ze zeggen ook altijd, je moet alles verwerken, ook al is het niet uitvoerbaar, dan heb je het wel vastliggen, en dan kun je het meten. (...) Dan kan je zeggen toen het is afgewezen vanwege die gronden.'

Locaties

In de beginfase leidden de camerolocaties uit het cameraplan soms tot verwarring. Op het intranet van de politie is een aparte sectie ingericht met informatie over ANPR. Hier staat onder meer een kaart met alle ANPR-camera's die worden gebruikt voor de referentielijsten. Daarnaast stond er ook het cameraplan van 126jj op, maar dan zonder kaart. Hierdoor waren aanvragers soms in de veronderstelling dat zij de camerolocaties van de referentielijsten konden opgeven in hun verzoek. Bij het verwerken van het verzoek moesten geautoriseerde opsporingsambtenaren dan ook regelmatig nee verkopen. Een ander probleem was dat de camera's uit het cameraplan en in Argus niet dezelfde benaming hadden als de camera's van de referentielijsten. In het systeem van de referentielijsten (genaamd Falcon-i) was het mogelijk om specifieke camera's te bevragen op locaties. Omdat een locatie vaak meerdere rijbanen heeft en ook twee rijrichtingen, hangen er vaak meerdere camera's op één locatie. In Argus zijn deze camera's echter gebundeld en niet individueel te bevragen:

'(...) als je in Argus gaat kijken daar heb je gewoon alleen maar een camera-groep, dus dan krijg je in en uit. Vervolgens maak je dan die bevraging op, eigenlijk is de vordering alleen maar geschreven voor in, maar dat bestaat niet. Het is in én uit, je gaat dan wel de bevraging doen voor in en uit, je levert die data aan, maar ik zeg er wel expliciet bij van 'hey let erop je hebt in én uit, dus je moet straks in die hele Excel-bestand moet je zelf gaan filteren wat in en uit is'. En zo heb ik het wel vaker meegemaakt dat de camera's zoals ze in Falcon-i zijn benoemd in Argus als groepen worden weggezet, dus dat komt niet helemaal overeen.'

Zoals dit citaat laat zien leverde dit ook problemen op voor de hoeveelheid resultaten die een zoekvraag oplevert. Voor bepaalde zoekvragen kan het bevragen van één locatie aanzienlijk meer gegevens opleveren dan het zoeken op een rijrichting of afslag. Dit geldt in het bijzonder voor zoekvragen die geen of een gedeeltelijk kenteken bevatten.

De bovenstaande problemen zijn bekend bij de beheerders van Argus en zijn inmiddels deels verholpen. Er is een kaart beschikbaar voor zowel de Falcon-i als de 126jj camera's. Daarnaast worden de benamingen in beide systemen gelijkgetrokken. Voor sommige 126jj-locaties is het inmiddels mogelijk om afzonderlijke camera's bij afslagen en rijrichting te selecteren. Voor andere locaties is de intentie dit ook te implementeren.

7.4.4 Kentekens verifiëren

Als de resultaten bevestigd zijn moeten de individuele kentekens worden geverifieerd. De gegevens zijn veiliggesteld totdat alle stappen zijn afgerond. Dat wil zeggen dat ze tot die tijd niet automatisch na 28 dagen worden vernietigd. Figuur 11 laat een schermafbeelding uit Argus zien van deze stap. Op de pagina verschijnen steeds - in setjes van tien - de kentekens met daarbij een foto uitsnede van het kenteken. De geautoriseerde opsporingsambtenaar geeft per kenteken aan of het systeem het kenteken juist heeft gelezen. Als ze eenmaal zijn goed- of afgekeurd, hoeven de kentekens niet meer te worden geverifieerd. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een geautoriseerde opsporingsambtenaar een deel van de kentekens al eerder heeft geverifieerd. Om tijd te besparen worden de geverifieerde kentekens standaard niet weergegeven. Indien wenselijk kunnen alle kentekens, dus ook de geverifieerde kentekens, worden weergegeven. De kentekens dienen steeds per tien

te worden goed- of afgekeurd alvorens de volgende tien kentekens verschijnen. Dit kan per kenteken, maar ook alle tien de kentekens kunnen in één keer goed- of afgekeurd worden. Pas als alles is geverifieerd kan naar de volgende stap worden gegaan.

Figuur 11 Schermafbeelding Argus kentekens verifiëren²⁶

Tijdstip	Kenteken	Controlestatus
09-03-2018 14:19		Fout x Goed v
09-03-2018 14:19		Fout x Goed v
09-03-2018 14:19		Fout x Goed v
09-03-2018 14:19		Fout x Goed v
09-03-2018 14:19		Fout x Goed v
09-03-2018 14:19		Fout x Goed v
09-03-2018 14:19		Fout x Goed v
09-03-2018 14:19		Fout x Goed v
09-03-2018 14:19		Fout x Goed v
09-03-2018 14:19		Fout x Goed v
		Alles fout x Alles goed v
		Volgende

Als de zoekvraag 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. In die gevallen moet de geautoriseerde opsporingsambtenaar bij het leveren van de gegevens duidelijk aangeven dat er geen controle heeft plaatsgevonden. De aanvrager krijgt de uitsneden van de kentekens op foto aangeleverd en kan met behulp van de uitsneden zelf controleren of de kentekens correct zijn. Mocht er een vervolgvraag komen waarin gevraagd wordt naar een specifiek kenteken dan worden de kentekens wel gecontroleerd (voor zover deze gedurende 28 dagen nog niet eerder zijn beoordeeld).

Het systeem is zo ingericht dat kentekens alleen geleverd kunnen worden als deze zijn goedgekeurd. Hierdoor moet de geautoriseerde opsporingsambtenaar alsnog enige inspanning leveren door de resultaten per sets van tien goed te keuren, ondanks dat er geen controle plaatsvindt. Een geautoriseerde opsporingsambtenaar zegt daarover het volgende:

'Ja je hoeft nergens naar te kijken eigenlijk. Dan kan je in principe alles gewoon goedkeuren, want het is toch een range. Onbekend kenteken dus alles

²⁶ Kentekens in de afbeelding zijn vanwege privacy-overwegingen in dit rapport onherkenbaar gemaakt.

moet er eigenlijk in wat je tegenkomt. (...) Want het is nu gegroepeerd per tien. Eigenlijk moet je kunnen kiezen tussen 100, 200, 300 ik weet niet. Dat zou het mooiste zijn. Dan moet je alsnog checken, (...) maar dat is beter dan dat je elke keer door moet bladeren. Want vooral een range bevraging dan is het 500 in een keer laten zien, goedkeuren en klaar. Dan ben je echt zo klaar.'

Een mogelijk risico is dat hiermee kentekens worden goedgekeurd die ook deel uitmaken van een andere bevraging. Daardoor zou het kunnen dat bij een bevraging waar gezocht wordt op een specifiek kenteken, onjuiste gegevens worden geleverd, omdat die ongezien werden goedgekeurd.

Bij een deel van de respondenten lijkt het onbekend dat bij dit type zoekvragen geen controle vereist is. Zij geven aan erg veel tijd kwijt te zijn met het controleren van kentekens bij grote bevragingen:

'Dus stel er is een woninginbraak geweest of iets, dan heb je behoorlijke criminaliteit, of bijvoorbeeld moordzaken (...) dan adviseer ik vraag voor bijvoorbeeld de hele regio X alle vervoerbewegingen op tussen bepaalde tijdstippen. Alleen ja dan krijg je dus heel veel vervoersbewegingen. Maar dat is voor mij heel veel werk, omdat ik zeg maar ik heb bevragingen en dan zitten er 30 of 40.000 vervoersbewegingen in. En ik moet per 10 foto's kijken of het het juiste kenteken is. Dus dan ben ik een of twee dagen bezig om al die foto's te bekijken of het juiste kenteken is.'

7.4.5 Foto's goedkeuren

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. Bij het keuren van de foto's verschijnen steeds 12 overzichtsfoto's (waarop het hele voertuig te zien is) van goedgekeurde kentekens. Net zoals in de vorige stap verschijnen alleen foto's die nog gekeurd moeten worden. Een foto wordt goedgekeurd als er geen herkenbare personen of niet-openbare plaatsen zichtbaar zijn. Als dit wel het geval is dan kan een individuele foto worden aangeklikt en kan door middel van een kader de persoon of het object onherkenbaar worden gemaakt (ook wel *blurren* genoemd). Vervolgens kan de aanpassing worden opgeslagen of worden geannuleerd. Eenmaal opgeslagen kan dit niet meer worden teruggedraaid en is dit permanent gewijzigd in Argus.²⁷

Naast het controleren van de kentekens kost ook het *blurren* veel tijd. Als het gaat om veel resultaten wordt er daarom vaak als oplossing voor gekozen om initieel geen foto's mee te leveren. Als de aanvrager na het analyseren van de gegevens alsnog van een specifieke passage graag de foto's wil hebben dan kan een zoekopdracht op die passage worden uitgevoerd. Zoals één van de geautoriseerde opsporingsambtenaren aangeeft worden in de praktijk daarom vaak maar van kleine bevragingen de foto's geleverd:

'Het is wel arbeidsintensief natuurlijk. In het begin moest je echt met een gummetje gaan zitten gummen. Nu hebben ze er wel iets ingebouwd dat je er alleen een kader eromheen hoeft te trekken en dan is ie geblurd. Kijk als je 20 foto's moet blurren, ja dan blur je er 20, maar als je er 100 moet

²⁷ Een uitzondering daarop wordt besproken in paragraaf 8.4.3.

doen, dan vraag je je collega ja is het nodig? Blur je voor herkenning of niet? En als ze dan zeggen voor herkenning dan krijg je geen foto's. En als ze dan zeggen ja we willen toch wel voor het voertuig, ja dan moet je gaan blurren. En daar ben je dan twee uur mee bezig.'

7.4.6 Afronden

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. In sommige gevallen is het bestand te groot om per mail te versturen, in deze gevallen wordt er gebruikgemaakt van WeTransfer. De politie heeft binnen WeTransfer een eigen beveiligde omgeving om bestanden uit te wisselen. Op het moment dat het bestand is gedownload kan het ANPR-verzoek in Argus worden afgerond. Op het moment dat een zoekopdracht is afgerond worden de gegevens – indien 28 dagen zijn verstreken – automatisch verwijderd. Het is dus niet mogelijk om de resultaten van de zoekopdracht op een later moment nog een keer te downloaden. Indien er wat misgaat bij het verstrekken van de gegevens aan de aanvrager kunnen deze gegevens – afhankelijk van de verstreken termijn – niet meer beschikbaar zijn. Sommige geautoriseerde opsporingsambtenaren bewaren daarom voor de zekerheid lokaal op hun eigen computer een kopie van de geleverde resultaten. Dit is echter vaak op eigen initiatief zonder duidelijke kaders, waardoor het risico bestaat dat gegevens te lang onbeheerd worden opgeslagen.

7.4.7 Gebruikerservaringen Argus

De geautoriseerde opsporingsambtenaren geven over het algemeen aan tevreden te zijn met het gebruik van het systeem. Verschillende respondenten vinden het programma makkelijk in gebruik. Tegelijkertijd gaven zij ook dingen aan die zij als een beperking ervaren, drie daarvan werden in meerdere interviews genoemd.

Ten eerste kunnen binnen Argus alle openstaande verzoeken worden weergegeven. Dit zijn de verzoeken waarbij nog een schriftelijk bevel moet worden gevoegd voordat zij kunnen worden afgesloten. Het kan ook gaan om verzoeken waarbij de zoekvraag nog niet is afgerond, bijvoorbeeld omdat nog niet alle kentekens zijn geverifieerd. Daarnaast is er ook een categorie verzoeken waarbij een foutieve zoekvraag is ingevoerd. Deze verzoeken kunnen niet worden afgerond zonder bevel en blijven daardoor openstaan. Als de zoekvraag bijvoorbeeld een foutief kenteken bevat valt deze niet onder de strekking bevel. Verschillende respondenten geven aan dat deze pagina hierdoor erg onoverzichtelijk is.

Ten tweede gaven meerdere geautoriseerde opsporingsambtenaren aan dat zij graag de mogelijkheid zouden hebben om een stap terug te kunnen doen in Argus als er een fout is gemaakt, in plaats van een nieuwe zoekvraag te moeten starten. Een fout maken betekent dat alle informatie opnieuw moet worden ingevuld in Argus. Om dit deels te ondervangen krijgen gebruikers een *pop-up* alvorens zij de zoekvraag beginnen om te controleren of zij alle gegevens correct hebben ingevuld.

Ten slotte geven veel respondenten aan behoefte te hebben aan een overzicht van de verzoeken die zij en hun collega's hebben verwerkt. Op deze manier kunnen zij zien welke verzoeken nog openstaan en welke al verwerkt zijn. Als oplossing wordt

nu in sommige gevallen lokaal een overzicht bijgehouden in Excel of wordt gebruikgemaakt van de gezamenlijke postbus om terug te vinden welke verzoeken zijn uitgevoerd.

7.5 Verstrekking 126jj-gegevens aan gebieden overzee en het buitenland

In 2019 is geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om gegevens te verstrekken aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Er zijn wel verschillende rechtshulpverzoeken uit andere landen gekomen. Exacte cijfers hiervan zijn niet bekend. Een rechtshulpverzoek komt binnen bij de Internationaal Rechtshulp Centra (IRC). De IRC's zijn ingesteld door het OM en de Politie. Iedere regio heeft een eigen IRC die onderling met elkaar in contact staan. Op het moment dat er een rechtshulpverzoek komt wordt eerst gekeken welke regio het verzoek oppakt. Als het om ANPR gaat wordt gekeken welke bevoegdheid daarvoor het beste kan worden ingezet. Als het om een 126jj bevoegdheid gaat toetst de officier van justitie of deze aan alle vereisten voldoet. In sommige gevallen wordt vervolgens het normale proces van de GBK's gevolgd. Het is echter ook mogelijk dat het bevel direct van de officier naar de geautoriseerde opsporingsambtenaren gaat. De bevraging volgt vervolgens het normale proces.

Een rechtshulpverzoek kent een langere looptijd dan een binnenlands verzoek. Vanwege de opslagtermijn van 28 dagen komt het voor dat hierdoor gegevens verloren zijn op het moment dat de zoekopdracht wordt uitgevoerd. Het is onbekend hoe groot dit probleem is. Hier zal nader naar worden gekeken in de evaluatie. De beperkingen van deze bevoegdheid zijn niet altijd bekend in het buitenland, met name het feit dat personen onherkenbaar worden gemaakt leidt soms tot verwondering bij buitenlandse collega's:

'En dan krijgen wij die [geblurde] beelden dus aangeleverd. (...) Dan gaat dat beeld naar het buitenland toe. Dan kunnen we twee minuten wachten en dan [zeggen ze] 'ja maar daar hebben we niks aan'. Dan zeg ik nee dat snap ik, maar wij hebben het ook niet. Kunnen jullie het dan wel zien? En dan zeg ik, ik niet, maar die ANPR-collega die kan het wel zien. Maar die gaat ze niet verstrekken want dat kan niet. En dan volgt er weer discussie, (...) nou ja dat wekt wat frustratie op natuurlijk.'

7.6 Doorlooptijd en beschikbaarheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de doorlooptijd en beschikbaarheid bij de uitvoering van de nieuwe bevoegdheid. In het proces is onderscheid gemaakt tussen het aanvragen van een verzoek en het uitvoeren van een verzoek (het bevragen van Argus). Verschillende respondenten geven aan dat een aanvraag om een bevel te krijgen gemiddeld twee tot drie dagen duurt om af te ronden. De doorlooptijd van een 126jj-bevraging is afhankelijk van de zoekopdracht. Een zoekvraag voor een specifiek kenteken kan in een korte tijd worden voltooid. Als er op tijd en locatie wordt gezocht zonder kenteken kan een bevraging echter vrij tijdrovend zijn, zoals in bovenstaande stappen is beschreven. Hetzelfde geldt als er voor wordt gekozen om foto's bij de bevraging te leveren, in dat geval kost het onherkenbaar maken van personen en niet-openbare plaatsen extra tijd.

In de interviews wordt over het algemeen aangegeven dat het contact tussen politie en OM voorspoedig verloopt, wat ook bijdraagt aan een kortere doorlooptijd. Door meerdere respondenten wordt daarnaast aangegeven dat een 126jj bevraging ten opzichte van andere BOB-middelen relatief snel is:

'En kijk dan is zo'n Argus bevraging, als je dat snel kunt doen, net wat je nodig hebt dat de verdachten langer vast blijven zitten, dat we meer tijd hebben om meer dingen op te vragen. Dus als we dan telefoongegevens opvragen nou dat duurt ook een aantal dagen. Nou dan moet je net in die drie dagen maar voor mekaar krijgen. Ik bedoel een telefoon uitlezen, die gaat dan naar de digitale recherche, die telefoon wordt uitgelezen, je wilt graag weten wat er in die telefoon staat aan gesprekken, WhatsApp, weet ik veel, ja dat duurt ook altijd even. Dus dan is zo'n Argus bevraging is heel mooi dat je dat snel kunt doen. En in principe, de officier geeft mondeling toestemming, dus dat kun je dezelfde dag gelijk doen. En dat is misschien net wat je nodig hebt dat de verdachten langer vast blijven zitten op dat moment.'

Buiten kantooruren ligt dit soms anders. Voor veel eenheden en GBK's geldt dat zij alleen tijdens kantooruren verzoeken in behandeling nemen en uitvoeren. Aan het einde van de middag en in de weekenden liggen sommige aanvragen daardoor stil. Dit leidt dan ook tot een langere doorlooptijd. Om deze reden heeft één eenheid een piketregeling ingevoerd, zodat zij altijd in staat zijn om een verzoek uit te voeren. In sommige andere eenheden wordt dit nog overwogen. Uit de interviews blijkt dat dit vooralsnog niet tot grote problemen heeft geleid. In de zaken waarbij er spoed is wordt vaak een oplossing gevonden, zoals een geautoriseerde opsporingsambtenaar aangeeft:

'Dus we hebben wel gezegd van joh, komt het een keer voor, dan word ik in ieder geval gebeld en dan kan ik altijd nog gaan vragen van is er een collega toevallig dit weekend in dienst, dat kan ook vanuit de recherche kunnen ze best in dienst zijn. En dan kan ik die collega even benaderen via de WhatsApp van goh wie heeft er dienst op dit moment, en als er niemand is ja dan zal één van ons moeten opdraven.'

Bij één van de geselecteerde casussen was sprake van een ernstig delict in het weekend met veel spoed. Daar heeft uiteindelijk na rondvragen iemand van een andere eenheid die weekenddienst had de bevraging uitgevoerd.

7.7 Privacy-audit

Jaarlijks wordt er door de politie een privacy-audit uitgevoerd waarin getoetst wordt of aan de bepalingen in de Wpg op adequate wijze uitvoering is gegeven. De interne auditdienst van de politie, Concernaudit Politie, is belast met uitvoeren van de privacy-audit. Tijdens de implementatiefase bestond er binnen de politie echter onduidelijkheid over of de audit intern of extern moest worden uitgevoerd en welk organisatiedeel het opdrachtgeverschap had. Hierdoor is de privacy-audit niet op tijd in het jaarplan 2019 van de Concernaudit terecht gekomen en is het niet gelukt de privacy-audit op tijd te realiseren. Voor 2020 is de privacy-audit wel in het jaarplan van de Concernaudit opgenomen. In de evaluatie worden de resultaten van deze privacy-audit nader beschouwd.

8 Opsporingsproces

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij het gebruik van 126jj in het opsporingsproces. Om hier een beeld van te krijgen zijn naast de reguliere interviews tien zaken geselecteerd voor nadere analyse. Deze zaken zijn geanalyseerd om een beeld te krijgen van de manier waarop 126jj in de praktijk wordt ingezet. In paragraaf 8.2 zijn de verschillende toepassingen en doelen van 126jj beschreven. In paragraaf 8.3 is een overzicht te vinden van de geselecteerde zaken. In het overzicht is aangegeven hoe 126jj is ingezet, met welk doel en wat het heeft opgeleverd. In paragraaf 8.7 zijn korte zaakbeschrijvingen te vinden. In het rapport wordt verder niet specifiek ingegaan op de zaken om te voorkomen dat mogelijke opsporingsbelangen worden geschaad. Wel kunnen er passages uit de zaaksinterviews worden gebruikt, maar deze zijn niet direct herleidbaar tot zaken of personen. Ten slotte wordt ingegaan op wat de impact is van de gehanteerde opslagtermijn van de ANPR-gegevens en het onherkenbaar maken van foto's op de opsporing.

8.1 Typen misdrijven

Onder de nieuwe bevoegdheid kunnen verzoeken 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. Voor ieder verzoek binnen Argus wordt het zaaknummer aan de hand van een BVH- of Summ-IT-nummer geregistreerd. Omdat er geen technische koppeling is tussen Argus enerzijds en BVH en Summ-IT anderzijds bleek het niet mogelijk om voor alle verzoeken in kaart te brengen wat het onderliggende delict is. Een aantal eenheden registreert zelf welke verzoeken zij doen en om wat voor type misdrijf het gaat. Een aantal andere eenheden was bereid dit voor 2019 en/of 2020 te doen. In 2019 hebben vier eenheden deze gegevens voor het monitorrapport verstrekt. Tabel 6 geeft een overzicht van de typen misdrijven waarvoor zoekvragen in Argus zijn verricht. Deze zijn geclassificeerd op basis van het hoofddelict. Ter illustratie: als het ging om een onderzoek naar handel naar harddrugs waarbij geweld werd toegepast is er voor gekozen om 'harddrugs' te registreren als hoofddelict. Gezamenlijk hebben de vier eenheden 290 afgehandelde zoekvragen verricht, ongeveer 17,5% van het totale aantal afgehandelde zoekvragen.²⁸ Omdat binnen een opsporingsonderzoek meerdere zoekvragen kunnen worden verricht is ook gecorrigeerd voor het aantal unieke onderzoeken. Helaas was deze correctie op basis van de data slechts voor drie van de vier eenheden mogelijk.²⁹ Daarmee vertegenwoordigt het aantal unieke onderzoeken in tabel 6 ongeveer 21% van het totale aantal unieke onderzoeken waarvoor een verzoek is ingediend (555).

Zoals weergegeven in tabel 8, zijn er vier typen delicten waarbij 126jj het meest wordt ingezet. Dit zijn diefstal (met geweld), harddrugs gerelateerde delicten, in-

28 Op basis van het totale aantal uitgevoerde zoekopdrachten en afgewezen verzoeken.

29 Eén eenheid heeft alleen de aantallen per hoofddelict bijgehouden, waardoor het niet terug te herleiden is naar het aantal unieke onderzoeken. Omdat in één onderzoek meerdere verzoeken kunnen worden uitgevoerd kan hierdoor een vertekend beeld ontstaan.

braken en ten slotte delicten die te maken hebben met moord en doodslag. Bij diefstal (met geweld) gaat het onder meer gaan 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.

Tabel 8 126jj verzoeken uitgesplitst naar type misdrijf

Type misdrijf	Aantal afgehandelde zoekvragen	Totaal %	Aantal unieke onderzoeken	Totaal uniek %
Afpersing	6	2,1%	4	3,4%
Bedreiging met misdrijf	1	0,3%	1	0,8%
Bevel tot voorlopige hechtenis	6	2,1%	4	3,4%
Bezit vuurwapen	6	2,1%	2	1,7%
Brandstichting	6	2,1%	2	1,7%
Cybercrime	2	0,7%	1	0,8%
Diefstal (met geweld)	42	14,48%	22	18,64%
Dood of letsel door schuld	1	0,3%	1	0,8%
Fraude	1	0,3%	0	0,0%
Geweld/ruzie	1	0,3%	1	0,8%
Gijzeling	2	0,7%	1	0,8%
Harddrugs	80	27,6%	22	18,6%
In vereniging geweld plegen	3	1,0%	2	1,7%
Inbraak	31	10,7%	11	9,3%
Milieu	9	3,1%	0	0,0%
Moord	4	1,4%	3	2,5%
Moord-doodslag	47	16,2%	22	18,6%
Opzetheling	2	0,7%	1	0,8%
Overige Drugs	1	0,3%	1	0,8%
Overval in woning	3	1,0%	3	2,5%
Overval op overige objecten	1	0,3%	1	0,8%
Schietincident	7	2,4%	4	3,4%
Softdrugs	13	4,5%	4	3,4%
Stalking	3	1,0%	1	0,8%
Terrorisme	1	0,3%	1	0,8%
Verduistering	1	0,3%	1	0,8%
Vermissing	2	0,7%	1	0,8%
Vernieling of beschadiging	1	0,3%	1	0,8%
Wederrechtelijke vrijheidsberoving	9	3,1%	4	3,4%
Wegenverkeerswet	1	0,3%	0	0,0%
Witwassen	3	1,0%	1	0,8%
Zedendelict	4	1,4%	2	1,7%
Totaal	290	100,0%	118	100,0%

8.2 Doel bevraging en toepassingen

Uit de geselecteerde zaken en aanvullende interviews komen een aantal doelen en toepassingen vaker naar voren. In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

8.2.1 Veiligstellen gegevens

De nieuwe bevoegdheid wordt vaak gebruikt voor het veiligstellen van gegevens. Bij de start van een onderzoek zonder aanwijzingen of richting is grote behoefte aan informatie die als startpunt kan worden gebruikt. In veel gevallen wordt dan gebruikgemaakt van telecomgegevens of camerabeelden en met de komst van 126jj ook van ANPR-gegevens. Een officier van justitie beschrijft het in één van de casussen als volgt:

'Het hoort er gewoon bij, het is onderdeel van de instrumenten die we hebben om te beginnen. Ja, als we een TGO³⁰ zouden hebben en we treffen elkaar een uur later op het bureau bij wijze van spreken, dan begint de politie met alle info binnenhalen die er is. Dus dat zijn mastgegevens, ANPR, het is één van de dingen je gaat doen.'

Meer informatie betekent ook de mogelijkheid om verschillende scenario's uit te lopen en te onderzoeken, zoals één van de officieren stelt:

'In het begin weet je soms 24 uur niet eens wie het slachtoffer is. Soms weet je al binnen 24 uur wie de verdachte is, of zelfs al bij het eerste telefoontje dat er al meteen uit de buurt komt. Maar wat het scenario ook is in het begin, je weet wel bij jezelf het kan later een heel ander verhaal zijn dat op de proppen komt. Dus dat het scenario weer anders blijkt en dan moet je dat ook weer kunnen uitsluiten. Dus je moet in het begin alle informatie verzamelen om later mogelijk het meest wilde scenario wat je zelf echt niet bedacht krijgt in de eerste paar uur wanneer je heel druk bent nog te kunnen weerleggen of te kunnen uitsluiten.'

In grote zaken uitgevoerd door TGO's speelt ook een rol dat vaak pas later informatie of verdachten naar voren komen. Omdat hier vaak enige tijd overheen gaat kan sommige informatie op een later moment niet meer beschikbaar zijn. Om die reden worden ook bevestigingen 'voor de zekerheid' gedaan, om gegevens veilig te stellen in het geval ze op een later tijdstip nodig blijken te zijn. Een officier zegt hier het volgende over:

'Ja, je bent bang iets te missen. Het moet onderbouwd zijn, dus je kunt niet alle auto's van NL gaan bevestigen, maar je ziet wel dat er een soort angst is van: 'Oh jee, we moeten nu opschieten met de histo's, want straks is alles weg'. Dus als je bij iemand denkt dat ie er iets mee te maken heeft, dat weet je niet, vraag dan maar een histo op, terwijl als je weet dat het 3 jaar bewaard blijft dan kun je zeggen van: 'Nou, we wachten even'.'

Meerdere respondenten geven aan dat de opslagtermijn hen ertoe beweegt om voor de zekerheid gegevens veilig te stellen. Zoals bovenstaand citaat illustreert denken zij terughoudender om te gaan met de inzet van de bevoegdheid als zij weten dat

30 Team Grootchalig Onderzoek, dat ad-hoc wordt samengesteld voor de opsporing van een ernstig misdrijf, meestal een moordzaak.

de gegevens niet verloren gaan. Sommige respondenten geven aan dat bij andere BOB-middelen het risico dat beelden niet meer beschikbaar zijn minder groot is. Voor het vorderen van mastgegevens geldt weliswaar in principe een limiet van 3 uur die kan worden bevestigd, maar de mogelijkheid bestaat om gegevens in een bepaald gebied voor een bepaalde tijd te bevriezen. In het begin kwamen soortgelijke verzoeken voor 126jj. Het is echter vrijwel onmogelijk als geautoriseerde opsporingsambtenaar zulke grote bevestigingen te doen en dus gebeurt dit in de praktijk niet.

8.2.2 Patronen in kaart brengen

Voor sommige vormen van criminaliteit is het van toegevoegde waarde om de gedragingen van verdachten over een langere periode te analyseren. Bij drugshandel zijn op deze manier bijvoorbeeld drugsroutes in kaart te brengen. Als routes bekend zijn en men weet wanneer drugs vervoerd worden, kan ervoor worden gekozen om verdachten staande te houden op het moment dat de drugs getransporteerd worden en zo te komen tot een heterdaad situatie. Ook kunnen aan de hand van deze patronen mogelijke aanvullende verdachten of locaties in kaart worden gebracht. Een betrokken opsporingsambtenaar zegt daarover het volgende:

'Als het gaat om drugs [komt daar] altijd transport bij kijken en dan willen we weten wat de bewegingen zijn geweest. Op het moment dat je zo'n zaak behandelt kunnen er altijd dingen zijn waar je nu nog geen weet van hebt en hij vertelt niks. Als je vervolgens interessante locaties ziet kan dat ook weer rest- of sturingsinformatie zijn. (...) Als er elke keer een bepaalde route gereden wordt, [valt] daar misschien op te interveniëren.'

Ook is het mogelijk om op verschillende locaties te analyseren of er dezelfde kentekens voorkomen. Uit de interviews komt een voorbeeld naar voren waarbij een moord is gepleegd op een bepaalde locatie. Op een tweede locatie wordt een uitgebrande auto gevonden en op een derde locatie heeft een schietpartij plaatsgevonden. Door alle drie de locaties te bevestigen en kentekens te vergelijken kunnen kentekens naar voren komen van auto's die op twee of drie locaties zijn geweest. Dit kan relevante informatie opleveren voor vervolgonderzoek. Het opvragen van alle kentekens op een locatie, datum en tijd wordt ook wel aangeduid als een blokbevestiging.

Eén van de geselecteerde casussen heeft te maken met mobiel banditisme. Dit type criminaliteit kenmerkt zich door het gegeven dat het zich verplaatst door het land. Dit houdt in dat gedurende een aantal maanden steeds een andere regio te maken heeft met dezelfde dadergroep. Door middel van aangiftes is de route die deze daders afleggen goed in kaart te brengen.³¹ In dit type casuïstiek zou de bovengenoemde methodiek uitkomst kunnen bieden. Door ANPR-gegevens op te vragen rondom de locaties waar aangifte is gedaan zouden kenteken(s) eruit kunnen worden gefilterd die op meerdere locaties aanwezig waren ten tijde van het delict. In deze casus bleek dit echter niet mogelijk omdat de bevestiging honderdduizenden kentekengegegevens opleverde. Zoals eerder beschreven is dit voor de geautoriseerde opsporingsambtenaren in het huidige systeem niet uitvoerbaar.

³¹ In deze casus werd een specifiek kostbaar onderdeel uit landbouwvoertuigen gestolen, waardoor het vermoeden bestond dat de zaken met elkaar te maken hadden.

Konvooi analyse

Een specifieke toepassing is de konvooi analyse. Dit is in feite een variant op de bovenstaande beschreven toepassingen. Bij een konvooi analyse wordt gekeken of er bepaalde voertuigen zijn die in de directe nabijheid van een voertuig rijden. Dit is een toepassing die regelmatig wordt gebruikt. Zoals in hoofdstuk 7 is beschreven gaat het in 7% van de gevallen om dit soort verzoeken. Uit de interviews komen een aantal voorbeelden naar voren waar het relatief vaker voor wordt ingezet.

Allereerst wordt het met enige regelmaat toegepast bij drugsonderzoeken. Bij drugstransporten is vaak sprake van een volgauto die op enige afstand achter het transport aan rijdt. Binnen Argus is het mogelijk om alle kentekens op te vragen die binnen een bepaalde tijdsperiode in de buurt zijn van een specifiek voertuig. Door dit op meerdere locaties op te vragen en vervolgens te filteren op kentekens die op al deze locaties binnen de tijdsperiode aanwezig waren kunnen volgauto's worden geïdentificeerd.

Ook bij (doods)bedreigingen en moordzaken worden konvooi analyses toegepast. In veel van deze zaken worden personen eerst een tijd geobserveerd of gevolgd door de daders voordat het delict plaatsvindt. Door middel van een konvooianalyse kunnen de mogelijke verdachten in kaart worden gebracht, omdat wordt aangenomen dat zij zich meerdere malen in de buurt van het voertuig van het slachtoffer bevonden. Omdat dit ernstige delicten zijn, is er vaak meer capaciteit beschikbaar om de analyse uit te voeren. Dit neemt niet weg dat dit soort analyses veel capaciteit vergen. Dit blijkt ook uit een gesprek met een betrokken opsporingsambtenaar waarbij er 20 locaties werden bevraagd:

'Daarna hebben we die 126jj gedaan op die 20 bevragingen 2 minuten daarvoor en 2 minuten erna. Ja dat is natuurlijk een hels karwei. Want degene die dat gedaan heeft die moet al die auto's in Excelletjes proppen. (...) En vervolgens heb ik dat doorgespeeld naar de analist. En de bedoeling was natuurlijk gelijk van oké als je die gegevens hebt, dan moet daar natuurlijk ook een vergelijking op kunnen worden gemaakt. Dus uiteindelijk hadden we van al die 20 palen de gegevens. Die gegevens gaan in een systeem die de analist gebruikt, die kan daar heel mooi clustertjes van maken, dus je krijgt eigenlijk 20 clustertjes met duizenden kentekens, waar natuurlijk altijd het kenteken van de bevraagde in zit. En dan ga je wel of niet hits krijgen.'

Capaciteit

Het inzetten van 126jj waarbij grote hoeveelheden gegevens worden opgevraagd is sterk afhankelijk van de ernst van de zaak en de capaciteit van het onderzoeksteam. Allereerst geldt dat de geautoriseerde opsporingsambtenaar bij grote bevragingen soms één of twee volle dagen bezig kan zijn om de gewenste gegevens te leveren. Dit geldt in het bijzonder als ook de overzichtsfoto's worden gevraagd. In deze situaties is de ernst van het misdrijf leidend in de bereidheid van de geautoriseerde opsporingsambtenaar om het bevel uit te voeren:

'Ja en dat is voor mij, kijk bij X een half uurtje, dan heb je zesduizend vervoersbewegingen, moet ik zesduizend foto's nakijken en ik heb ze al gehad van 30.000 foto's, dan moet je 30.000 foto's gaan bekijken. Daar ben ik nou wat meer terughoudender. Kijk als we een moord en doodslag hebben, ja dan doe ik dat wel, maar voor een inbraak dan denk ik wel van is het waard om 2 dagen foto's te gaan bekijken. En dan moet je je ook afvragen, komt er wat uit?'

Niet alleen voor de geautoriseerde opsporingsambtenaar geldt dat het bevel uitvoerbaar moet zijn. Ook voor het onderzoeksteam geldt dat zij voldoende capaciteit moeten hebben om de aangevraagde gegevens adequaat te kunnen analyseren. In de regel geldt dat naarmate de ernst van de zaak toeneemt, de grootte van het onderzoeksteam ook toeneemt. Daarmee is er ook meer bereidheid en capaciteit om de gegevens te kunnen analyseren. Dit betekent dat de complexere bevragingen in Argus vaak voorbehouden zijn aan de ernstigere delicten en niet snel worden ingezet bij minder zware zaken zoals een woninginbraak.

8.2.3 Zoeken naar signalement binnen blokbevraging

Bovenstaande toepassingen laten zien wat er mogelijk is als gegevens (deels) geautomatiseerd kunnen worden geanalyseerd om tot nieuwe opsporingsinformatie te komen. Het komt echter ook voor dat 126jj wordt ingezet om een blokbevraging te doen waar bijvoorbeeld alleen een signalement bekend is. In dit geval is het relatief tijdrovend werk waarbij alle gegevens één voor één moeten worden bekeken.

Een voorbeeld is als er een signalement is afgegeven van een vluchtauto. Door een blokbevraging te doen ten tijde van het delict kan dit voertuig mogelijk worden teruggevonden. Afhankelijk van de tijd en plaats kan dit tot enorme hoeveelheden passagegegevens leiden. Ook hier geldt dat de ernst van de zaak van invloed is op de capaciteit en bereidheid om grote bevragingen te kunnen doen en te analyseren. Delicten die plaatsvinden in de nacht lenen zich dus met name goed voor dit type analyses, omdat er op deze tijdstippen vaak relatief weinig passages zijn. Hierdoor is het minder tijdrovend om de benodigde foto's te controleren en mee te leveren. Hetzelfde geldt voor het uitvoeren van de analyse door de aanvrager.

8.2.4 Combineren van BOB-middelen

In veel zaken wordt 126jj naast andere opsporingsmiddelen ingezet. Een kentekenregistratie van het voertuig van een verdachte op de plaats delict is vaak onvoldoende als bewijsmiddel. Het plaatst de verdachte niet op de plaats delict. Een voertuig kan bijvoorbeeld ook uitgeleend of gestolen zijn. Daarnaast is de bevoegdheid niet geschikt om personen te identificeren, omdat er geen foto's zichtbaar zijn van de persoon die in het voertuig zit. Dit probleem speelt ook bij andere opsporingsmiddelen die worden gebruikt ter lokalisatie. In veel zaken worden bijvoorbeeld telecomgegevens opgevraagd, maar ook hier kan een telefoon uitgeleend of gestolen zijn. Een officier geeft aan hoe het combineren van opsporingsmiddelen ertoe kan leiden dat inzittenden ondanks het *blurren* van ANPR-foto's toch in kaart kunnen worden gebracht:

'Wat jullie [de politie] volgens mij ook heel vaak doen is dan vervolgens als we een telefoonnummer hebben van die persoon waarvan wij denken dat die in de auto zit, die ga je dan ook bevragen. En dan denk je oh ja, die auto heeft kennelijk deze route gereden, namelijk langs de ANPR en die telefoon is meegereisd, nou oké dan zal hij waarschijnlijk in de auto zitten. Heel vaak is ook wel de vraag (...) hoeveel mensen zaten er in de auto. Als je dan twee geblurde gezichten ziet, nou in ieder geval twee, maar dan weet je niet wie.'

Een bijkomende uitdaging is dat daders vaak hun telefoon uitzetten ten tijde van het delict. Een opsporingsambtenaar geeft aan hoe ANPR in die situaties uitkomst kan bieden:

'Wij proberen de inbraken vrij klein te houden, dus qua bijzondere opsporingsbevoegdheden maken wij niet van het hele spectrum gebruik. De meeste waar wij gebruik van maken zijn inderdaad de historische verkeersgegevens. Ook inderdaad om voornamelijk te kijken waar is men geweest. En nu komt Argus er natuurlijk ook bij, want die kan ook vrij relevant zijn omdat een beetje doorgewinterde crimineel weet toch wel dat die zijn telefoon niet actief moet hebben op het moment dat die inbreekt.'

Deze modus operandi komt in meer casussen naar voren. Het kunnen inzetten van ANPR is in deze zaken extra waardevol. In bovenstaande voorbeelden leidt de combinatie van opsporingsmiddelen tot een sterkere verdenking. In andere zaken leidt de inzet van 126jj gecombineerd met andere opsporingsmiddelen ook tot nieuwe inzichten. Een goed voorbeeld is een zaak waarbij alleen het telefoonnummer van de verdachte bekend was. De identiteit van deze persoon was niet bekend. Op basis van de telecomgegevens werd zichtbaar dat de verdachte een bepaalde route had afgelegd waar verschillende ANPR-camera's aanwezig waren. Door op specifieke tijden de ANPR-gegevens van de camera's op te vragen en deze te filteren kwam er één specifiek kenteken naar voren. Daarna is een vervolgvraag uitgevoerd waarbij de historische gegevens voor dit specifieke kenteken zijn opgevraagd. De locaties op basis van de passagegegevens zijn vergeleken met de opgevraagde telecomgegevens en op deze manier is men in het onderzoek achter de identiteit van de verdachte gekomen.

Bovenstaande casuïstiek laat zien dat met name het cumulatief inzetten van BOB-middelen van grote meerwaarde is in onderzoeken. Het succes van een zaak is vaak niet direct toe te schrijven aan één specifiek opsporingsmiddel.

8.2.5 Al langer bestaande ANPR-bevoegdheden

ANPR-bevoegdheden die al eerder bestonden worden op een soortgelijke wijze ingezet. In de casuïstiek komen hier enkele toepassingen van naar voren. Allereerst is het mogelijk dat een auto via een referentielijst staande wordt gehouden, waarna later via een historische bevraging aanvullend bewijs wordt verzameld. In de interviews komt een voorbeeld naar voren waarbij sprake was van een reeks van inbraken. Het voertuig van de verdachten was gesignaleerd en wordt op een referentielijst gezet. Vervolgens wordt het voertuig staande gehouden. In het voertuig worden gestolen spullen aangetroffen die mogelijk verband houden met eerdere diefstallen. Door het historisch bevragen van het kenteken kan ditzelfde voertuig in de buurt worden geplaatst van de eerdere diefstallen.

Het scenario kan ook worden omgedraaid. Op basis van een analyse van 126jj-gegevens kan een kenteken naar voren komen dat relevant is in het opsporingsonderzoek. In dat geval wordt dit specifieke kenteken vervolgens zowel historisch als toekomstig bevestigd. Het voordeel daarbij is dat bij de referentielijst automatisch nieuwe hits worden gemeld. Daarnaast worden bij hits van referentielijsten *ongeblurde* foto's geleverd waar mogelijk identificerende informatie op te zien is.

Bij zaken waarin weinig informatie beschikbaar is bij de start van een onderzoek worden de langer bestaande ANPR-bevoegdheden vaak standaard ingezet. Dit geldt in het bijzonder bij de ernstigere zaken waarbij voldoende capaciteit is om alle gegevens te analyseren. Zoals een van de officieren het omschrijft:

'(...) Als wij voor ons onderzoek een belangrijk of interessant voertuig hebben dan zetten we die gewoon in de ANPR. (...) Want ja, je wilt gewoon weten wat iemand doet. Ja, zo simpel is het. Alles valt en staat bij informatie, dus ja je moet zoveel mogelijk binnen harken.'

Bij historische bevragingen wordt vaak gebruikgemaakt van zowel 126jj als ANPR-camera's van derde partijen, zoals commerciële ANPR-camera's of milieu-camera's. In de casuïstiek komen hiervan verschillende voorbeelden naar voren. Daarbij speelt de ernst van de zaak en de capaciteit van de betrokkenen een belangrijke rol. In een zaak waar sprake was van een ernstig delict en waarbij ook veel capaciteit beschikbaar was werden bij de start van de zaak alle beschikbare beelden opgevraagd. Daarbij werd gebruikgemaakt van 126jj-camera's, commerciële verkeerscamera's en gemeentecamera's. Op basis van deze beelden is het opsporingsteam het onderzoek begonnen. Op beveiligingscamera's zien zij een bepaald type voertuig weggrijden. Met behulp van ANPR-beelden zijn vervolgens alle voertuigen van dit type in een bepaalde tijdsperiode rondom die locatie in beeld gebracht. In totaal kwam het onderzoeksteam op het spoor van 10 tot 15 voertuigen. De kentekens van deze voertuigen zijn historisch bevraagd en de eigenaren zijn in kaart gebracht. Al vrij snel blijkt dat bij één van deze voertuigen sprake is van een gedupliceerd kenteken waarop verder is gerechercheerd. In een andere zaak is het onderzoek gestart op basis van gegevens van een private ANPR-camera op een bedrijventerrein. Deze camera legde een kenteken vast vlak voor aanvang van het delict. Dit kenteken is vervolgens bevraagd via 126jj en ook bij commerciële verkeerscamera's. Op basis daarvan kon worden vastgesteld dat naar alle waarschijnlijkheid dit voertuig betrokken was bij het delict. Opvallend in deze zaak was dat het een voertuig betrof waarvan de eigenaar op vakantie was, hierdoor kon deze persoon worden uitgesloten.

8.2.6 Uitsluiten

Een belangrijk doel bij het doen van bevragingen is ook het uitsluiten van verdachten. Als een moord is gepleegd in Groningen, maar het voertuig van de verdachte bevindt zich op hetzelfde tijdstip in Limburg dan kan dat een indicatie zijn dat de verdachte er niet bij betrokken is. Het kenteken alleen is niet voldoende om iemand uit te sluiten, dus in deze gevallen wordt 126jj vaak naast andere BOB-middelen ingezet, zoals het bevragen van telecomgegevens (zie paragraaf 8.2.4). De inzet van opsporingsmiddelen is daarmee niet alleen van toegevoegde waarde omdat het leidt tot vervolginformatie of eventueel bewijs. Het kan opsporingsteams ook helpen hun middelen gericht in te zetten, zoals een van de opsporingsambtenaren verwoordt:

'Het is bevestigen of uitsluiten, één van de twee. Je moet ergens beginnen, dus iedereen gaat creatief nadenken van hoe kunnen we zoveel mogelijk informatie bij elkaar vergaren. En dan kun je misschien ook weer denken, afsplitsen. Of zeggen van nou dit hebben we onderzocht, maar hier komt niet het gewenste resultaat uit.'

Daders spelen ook in op het gegeven dat er ANPR-camera's zijn. Vaak worden gestolen auto's ingezet bij misdrijven. Deze voertuigen komen echter al snel op een referentielijst van gestolen voertuigen te staan. Om dit te ondervangen maken daders gebruik van duplicaat kentekens. Zij zoeken auto's die er hetzelfde uitzien als het gestolen voertuig met een ander kenteken en maken hiervan een duplicaat. Zolang zij geen overtredingen begaan zullen zij niet opgemerkt worden in het verkeer. De ANPR-camera ziet immers een voertuig met een kenteken dat niet gesignaleerd is. Zoals een opsporingsambtenaar in één van de casussen noemt:

'Als de [auto] maar netjes blijft rijden, want als de [auto] allerlei gekke dingen gaat doen met z'n duplicaat, maar dat weten ze inmiddels, want dan gaat de ene na de andere verkeersboete binnenkomen, dan ga je natuurlijk als normale rechtschapen burger denken wat gebeurt hier. Die kennis hebben ze, als je je aan de regels houdt dan kun je eindeloos met zo'n duplicaat rondrijden.'

Vaak komt pas wanneer een misdrijf wordt gepleegd met het voertuig naar voren dat er sprake is van een duplicaat. Als het voertuig waarvan het kenteken is gedupliceerd zich in een ander deel van het land bevindt ten tijde van het delict kan al snel een mogelijke verdachte worden uitgesloten. Een casus waarbij het ging om een liquidatie laat zien hoe dit proces in zijn werking gaat:

'Normaal gesproken zet je die auto in de fik, dat zou logischer bijna zijn, dat was wel vreemd. Dus dan wordt ANPR ook bevraagd historisch en toekomstig om te kijken. (...) En klopt dat dan met ANPR-gegevens? Of is er een duplicaat-kenteken of een vals kenteken, in Groningen bij wijze van. En ga je daar verschillen zien want dan werk je misschien wel op de verkeerde persoon.'

8.3 Overzicht zaken

In tabel 8 wordt een overzicht gegeven van de zaken die zijn geselecteerd voor nadere analyse in dit onderzoek. In de tabel wordt per zaak beschreven om welk (hoofd)delict het ging, op welke wijze 126jj is ingezet, wat het beoogde doel van de inzet was en wat het resultaat van de inzet was. In paragraaf 8.7 zijn korte zaakbeschrijvingen te vinden. Hoe tot de selectie van zaken is gekomen staat beschreven in de methodologie sectie in paragraaf 1.3. In de tabel wordt het type inzet van 126jj beschreven, daarbij kan het gaan om een blokbevraging, historische kentekenbevraging of een konvooi analyse. Een blokbevraging heeft betrekking op een zoekvraag waarbij alle kentekens worden opgevraagd op een locatie gedurende een specifieke tijdsperiode. Bij een historische kentekenbevraging worden één of meerdere specifieke kentekens historisch bevraagd. Bij een konvooi analyse worden kentekens bevraagd die zich gedurende een bepaalde tijdsperiode rondom een specifiek voertuig hebben begeven.

Tabel 8 Overzicht geselecteerde zaken

Zaak	Delict	Type inzet 126jj	Doel	Resultaat
8.8.1 Brandstichting	Brandstichting	Blokbevraging met signalement.	Startpunt onderzoek, vervolg informatie.	Geen resultaten.
8.8.2 Ernstig geweldsdelict	Geweld	- Blokbevraging met signalement. - Historische bevraging specifiek kenteken gecombineerd met andere opsporingsmiddelen. - Historische bevraging specifieke kentekens. - Konvooi analyse.	- Startpunt onderzoek, vervolg informatie. - Achterhalen verblijfplaats verdachte. - Inzicht krijgen eerdere gedragingen verdachte. - Eventuele voertuig mede verdachten achterhalen.	- Verdachte gevonden met behulp van andere ANPR-camera's - Locatie voertuig gevonden. - Historische informatie laat bewegen andere voertuigen zien. - Voertuig van aanvullende verdachten gevonden.
8.8.3 Drugstransport	Harddrugs	- Konvooi analyse. - Historische bevraging specifiek kenteken.	- Eventuele voertuig mede verdachten achterhalen. - Informatie veiligstellen vervolgonderzoek.	- Voertuig en aanvullende verdachte gevonden. - Informatie veilig gesteld voor overkoepelend onderzoek.
8.8.4 Drugslab	Harddrugs	- Konvooi analyse. - Blokbevraging in combinatie met telecomgegevens.	- Eventuele voertuig mede verdachten achterhalen. - Andere gebruikte voertuigen verdachte opsporen.	- Voertuig en aanvullende verdachten gevonden. - Extra voertuig gevonden.
8.8.5 Bedreiging	Moord (dreiging)	- Historische bevraging specifieke kentekens. - Konvooi analyse.	- Vaststellen of verdachten in de buurt van subject zijn geweest. - Vaststellen of subject werd gevolgd.	- Geen aanwijzingen (uitsluiting). - Geen aanwijzingen (uitsluiting).
8.8.6 Mobiel banditisme	Diefstal	Blokbevragingen.	Achterhalen kenteken(s).	Geen resultaten (niet uitvoerbaar)
8.8.7 Afpersing	Afpersing	- Blokbevraging in combinatie met telecomgegevens. - Historische bevraging specifiek kenteken in combinatie met telecomgegevens.	- Achterhalen voertuig verdachte. - Verifiëren kenteken en telefoon.	- Voertuig en verdachte achterhaald. - Bevestiging gebruikte telefoon en voertuig (ondersteunend bewijsmateriaal).

Zaak	Delict	Type inzet 126jj	Doel	Resultaat
8.8.8 Overval	Diefstal met geweld (poging)	Historische bevraging specifieke kentekens (telefonisch bevel).	Inzicht krijgen bewegingen verdachten, vervolg informatie.	Geen resultaten.
8.8.9 Poging tot liquidatie	Moord (poging)	Historische bevraging specifiek kenteken gecombineerd met bevraging commerciële verkeerscamera's.	Startpunt onderzoek, vaststellen verdachte.	Ondersteunend bewijsmateriaal.
8.8.10 Woninginbraak	Woninginbraak	Historische bevraging specifiek kenteken.	Vaststellen bewegingen verdachten, vervolg informatie.	Geleid tot koppeling met eerdere inbraken. Ondersteunend bewijsmateriaal.

8.4 Termijn opslag beelden, doorlooptijd en onherkenbaar maken van beelden

De gevolgen van de termijn van de opslag van de beelden, de doorlooptijd en het onherkenbaar maken van beelden op het opsporingsproces kwamen vaak ter sprake in de interviews. De opslagtermijn van de beelden was ook een belangrijk discussiepunt in het wetgevingstraject. Daarom wordt in deze paragraaf op deze onderwerpen verder ingegaan. Het gaat hier om een beschrijving van de eerste ervaringen door betrokken functionarissen van de politie en het OM. Bij deze onderwerpen wordt uitgebreider stilgestaan in de evaluatie.

8.4.1 Termijn opslag beelden

Een belangrijk discussiepunt bij de invoering van de nieuwe bevoegdheid ging over de te hanteren termijn voor de opslag van kentekengegevens. In de Memorie van Toelichting valt te lezen dat er is gekozen voor een termijn van 28 dagen die ook wordt gehanteerd voor het bewaren van beelden van gemeentelijke toezichtcamera's (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013, p. 10). Deze termijn wordt door de minister als toereikend beschouwd voor de opsporing van strafbare feiten die niet direct worden ontdekt (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013, p. 10). De minister geeft aan dat deze termijn recht doet aan 'enerzijds het belang van de opsporing van strafbare feiten en anderzijds de belangen van bescherming van de persoonlijke levenssfeer' (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013, p. 10). Wel geeft de minister aan dat de termijn in de evaluatie een rol speelt bij de beoordeling van de effectiviteit van 126jj (Kamerstukken II, 33542, nr. 3, 2013, p. 10). Zoals hierboven opgemerkt, wordt hier meer aandacht aan besteed in de volgende rapportage, maar in onderstaande tekst worden de eerste ervaringen gedeeld.

In de zaken die tot dusver naar voren gekomen zijn is een correlatie te zien tussen het type delict en de gewenste opslagtermijn. In minder complexe zaken gaat het vaak om delicten die op een specifieke dag hebben plaatsgevonden en waarvan het betrokken voertuig mogelijk bekend is. In deze zaken kan in vrij korte tijd een bevraging worden gedaan die veelal binnen de 28 dagen termijn valt. Naarmate het delict complexer wordt neemt de behoefte aan informatie toe en daarmee ook de gewenste termijn. Bij de eerder aangehaalde casus van een woninginbraak bleken de mogelijke daders in een korte periode actief in de regio. De 28 dagen waren in dat geval wel voldoende om alle relevante informatie tijdig veilig te stellen. Ter illustratie een aantal reacties van functionarissen:

'28 dagen, ja dat is af en toe wel eens krap, maar ja, dan moet je gewoon... Ik zie dat niet echt als een groot probleem die 28 dagen. Dat is wel te doen. Dan moet je gewoon op tijd met je aanvraag komen, niet uitstellen van dat doe ik morgen wel. Ja dan komen ze op de laatste dag van ik wil het nu hebben, ja ik doe mijn best, maar ja. Maar dat is wel voldoende.'

'Op het moment dat je gewoon met een strafbaar feit echt te maken hebt, van nou ik heb hier een incident en ik wil weten wie daarbij geweest zijn, dan heb je genoeg aan die 28 dagen. Want binnen die tijd lukt het je echt wel om die aanvraag eruit te hebben. Dus dat is het probleem niet.'

'Ja, 28 dagen vind ik voldoende. Maar wij moeten in onze organisatie wel een beetje pushen. Dat je zegt van joh de snelheid van bevraging. Ik zeg soms wel eens van joh, twijfel niet. En oh ja dat kan morgen wel. Maar als het dan morgen is, denk ook ja welke data wil je bevragen. Als het morgen is, dan heb ik al een dag ANPR verloren. En dat is iets wat we beter bekend moeten maken zeker ook bij onze opsporingsinstanties.'

Bij de complexere zaken geven functionarissen van Politie en het OM aan dat zij graag van een langere termijn gebruik zouden maken. Een aantal factoren speelt hierbij een rol. Een langere termijn helpt bij het beter in kaart brengen van patronen van verdachten. Zij geven aan dat een langere periode van een aantal maanden helpt bij het vaststellen van duurzame gedragingen. Bij een kortere periode kan er ook sprake zijn van tijdelijke gedragingen (bijvoorbeeld vanwege ziekte of vakantie). Een andere uitdaging, die met name bij TGO's speelt, is dat vaak pas maanden na dato blijkt dat een bepaald spoor interessant is. In die gevallen is de termijn van 28 dagen inmiddels verstreken. Ter illustratie ook hiervoor een aantal reacties van functionarissen:

'Een maand is geen patroon, maar stel dat je zegt: 'Kijk, deze heeft in 28 dagen om de dag dit of dat gedaan', ja, het is natuurlijk interessanter als je kan zeggen 'In een half jaar tijd doet ie dit'. Als het een maand is kan hij zeggen dat ie is gaan verhuizen en dat ie een maand heen en weer heeft gereden. Dat valt nog te geloven bij wijze van spreken, maar als je dat een half jaar doet, dan moet je wel met een ander verhaal komen.'

'Als je het puur op liquidaties zou hebben, en dan heb ik het niet over mannetjes die rondrijden op brommertjes die iemand neer schieten, maar als je het puur hebt over liquidaties en je zit op CTER, dan zit je met voorverkenning, je zit met contra dingen, het is veel te weinig.'

'Ja wil je echt gebruik gaan maken van, dat kom je natuurlijk ook wel heel vaak tegen, oh daar is óók toen iets gebeurd, en is toen die auto die ik nu in beeld heb daar nog bij geweest. Ja dan ga je het niet redden met je 28 dagen. Dus dan is ie wel echt te kort. Weet je als je pas in een onderzoek van een jaar erachter komt dat een specifieke auto interessant wordt ja dan kan je dat niet echt meer terugvragen, dus dat is dan wel jammer.'

Zoals eerder opgemerkt, worden om dit probleem te ondervangen extra of bredere zoekvragen uitgezet om gegevens veilig te stellen, zoals een van de betrokken officieren opmerkt:

'Kijk, als op dag X een moord wordt gepleegd wil je in ieder geval zien of iemand die dag op de plaats delict is geweest. Als je vervolgens drie maanden later ontdekt dat er elke vrijdag ontmoetingen plaatsvonden bij een tankstation, dan wil je van al die mensen verkeersgegevens zien om te kijken of ze allemaal op die vrijdagen in de buurt waren. Je weet nu nog niet wat van belang kan zijn. Het hebben is dan een groot goed en niet de eerste reden. Dat is wel vaak de reden bij de verkeersgegevens dat we de maximale periode vragen en hier [126jj-bevragingen] zullen we ook altijd de maximale periode vragen. Je gaat niet een weekje doen.'

8.4.2 Doorlooptijd

Een ander probleem die met name speelt bij de bevragingen die tegen de 28 dagen termijn aanzitten, is de doorlooptijd van een verzoek. Om de doorlooptijd zo kort mogelijk te houden wordt in dit soort situaties vaak gekozen voor een telefonisch bevel. Gebrek aan kennis over deze mogelijkheid bij de aanvrager kan echter betekenen dat er een paar dagen verloren gaan. Ook de datum waarop een geautoriseerde opsporingsambtenaar een zoekopdracht uitvoert kan bepalen of er één of meerdere dagen gemist worden in de bevraging. Een ander probleem speelt bij de wijze waarop ad-hoc onderzoeksteams die een bepaald misdrijf gaan aanpakken worden opgezet. Een opsporingsambtenaar illustreert hoe de wijze waarop de start van een onderzoek verloopt van invloed kan zijn op de mogelijkheid om 28 dagen terug te zoeken:

'Ja het duurt, wij hebben zoveel tijd nodig om tot een opsporingsonderzoek te komen, want er is heel veel gepingpong, capaciteit en gaan we het wel oppakken, gaan we het niet oppakken, daar moeten zoveel mensen over nadenken en wegen en prioriteren en zo. Tegen de tijd dat iemand zegt we hebben een teampje, die moeten dan nog opstarten, inlezen, nou 20 dagen voorbij.'

Hoewel meerdere respondenten tegen het verlies van gegevens door de lange doorlooptijd aanlopen ligt dit niet noodzakelijkerwijs aan de gekozen termijn. Het is aanmerkelijk dat bij iedere gekozen termijn dit probleem speelt als het nodig wordt geacht de volledige looptijd te bevragen en men daardoor tegen de grens van de termijn aanloopt.

8.4.3 Onherkenbaar maken beelden

Zoals eerder opgemerkt wordt naast het kenteken ook een foto opgeslagen bij een kentekenregistratie. Bij de introductie van 126jj is er bewust voor gekozen om geen herkenbare personen of niet-openbare locaties in beeld te brengen. Mochten personen of niet-openbare locaties toch in beeld komen dan worden deze dus onherkenbaar gemaakt alvorens de foto's worden verstrekt. Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting dient de foto primair als middel om te controleren of het juiste kenteken is herkend. Daarnaast kan de foto helpen om vast te stellen of het mogelijk gaat om een gestolen auto met een vervalst kenteken. Ook kan bij een signalement, waar alleen een model en/of kleur bekend is van een voertuig, worden nagegaan of het voertuig een ANPR-camera is gepasseerd.

In het eerste jaar was het bij veel respondenten onbekend dat personen en niet-openbare locaties onherkenbaar werden gemaakt. Omdat bij hits op referentielijsten altijd een *ongeblurde* foto wordt meegeleverd wil het nog wel eens tot verbazing leiden dat dit niet het geval is bij een 126jj-bevraging. Een reactie van een officier van justitie die hier nog niet van op de hoogte was illustreert dit goed:

'Ik ben echt verbaasd dat dat geblurd aangeleverd wordt. Want de essentie is juist dat je natuurlijk dan áls je dan iets hebt, dat je dan wilt weten wie er dan in die auto zit. Dat je daar een gezicht bij hebt. Dus ik, zo hoor je nog eens wat! Dan is het, nou ik zou niet zeggen zinloos, maar dan moet je dus een enorme omweg gaan bewandelen om er vervolgens achter te komen wie dan daadwerkelijk in die auto zit. Terwijl er dus misschien beeldmateriaal van is. Wie heeft dat verzonnen?'

Ook respondenten die bekend zijn met deze voorwaarde zien het als een groot gemis voor de opsporing. Eén van de respondenten noemt een recente zaak waarbij een gecrashte auto wordt gevonden met daarin de buit van een ramkraak:

'En uiteindelijk zijn er druppelsgewijs drie verdachten aangehouden in de omgeving, zonder jas en het regende. Allemaal onder verdachte omstandigheden, dus je zit gewoon gevoelsmatig goed. Zij zullen natuurlijk niet uit zichzelf zeggen dat zij die [auto] hebben bestuurd. Op die manier zou je denken, als je nou frontale camera's, ongeblurd, stukje rolverdeling, hij was bestuurder, je kan ze in ieder geval in die auto plaatsen met mazzel als je de goede beelden hebt, in die zin heeft het wel toegevoegde waarde. Kijk ik snap ook wel dat je vanuit privacy-overweging niet op voorhand alle hits met foto krijgt, en dus dat je wel echt een goede filter moet doen hoe je ongeblurd foto's krijgt.'

Vanuit de opsporing bestaat er dus een wens om in bepaalde gevallen gebruik te kunnen maken van de oorspronkelijke (*ongeblurde*) foto's. Doordat de foto's pas in een later stadium onherkenbaar worden gemaakt leidt dit soms tot dilemma's. Sommige zaken zijn zo ernstig dat vanuit politie en OM toch wordt geprobeerd de oorspronkelijke foto's te krijgen. Er zijn enkele voorbeelden waarbij een foto, die mogelijk tot de dader zou kunnen leiden, *geblurd* werd aangeleverd. Verschillende respondenten geven aan dat dit tot discussie leidde met de officier van justitie die de originele foto's wilde ontvangen. In sommige gevallen werd geprobeerd de foto's via andere BOB-middelen te vorderen zoals 126nd Sv. In één zaak zijn ook daadwerkelijk de originele foto's verkregen. Deze zaak was dusdanig ernstig dat in overleg met de rechercheofficiërs de conclusie was getrokken dat het *ontblurren* voldeed aan de uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit. Er is nog geen rechterlijke uitspraak geweest in deze zaak. De betrokken officier van justitie van het landelijk parket geeft aan dat zij inmiddels meerdere verzoeken langs hebben zien komen, maar dat naast deze zaak geen verzoeken zijn ingewilligd.

In deze zaak waren de foto's al *geblurd* opgeslagen in Argus. Het *blurren* van foto's binnen Argus is technisch onomkeerbaar. Via een omweg konden de foto's echter toch worden verstrekt. Dit was mogelijk doordat er gebruik werd gemaakt van een back-up van het systeem, welke zeven dagen lang wordt bewaard. In de back-up zaten nog de *ongeblurde* foto's. Met veel (technische) inspanning zijn in deze zaak de gegevens verkregen. Voor alle politiesystemen geldt dat er back-ups worden gemaakt om de continuïteit van de systemen te waarborgen. Voor 126jj roept dit vragen op wat betreft de privacy van betrokkenen. Zo worden door de aanwezigheid van back-ups passagegegevens (indirect) langer dan 28 dagen opgeslagen. In de evaluatie zal bij het gebruik van de back-ups voor 126jj en het *blurren* van foto's nader worden stilgestaan.

8.5 Strafrechtelijke afhandeling

Voor de meeste zaken in dit rapport geldt dat het gaat om lopende opsporingsonderzoeken waarvan het merendeel nog niet op zitting is gekomen. Om deze reden is er nog weinig inzicht in de strafrechtelijke afhandeling. Ook op dit punt wordt in de evaluatie dieper ingegaan. Naar alle waarschijnlijkheid zullen dan meer zaken strafrechtelijk zijn afgehandeld. Wel zijn er in de interviews een aantal observaties van respondenten naar voren gekomen die in deze paragraaf kort zullen worden besproken.

In een aantal zaken wordt aangegeven dat de zaak niet had kunnen worden afgerond als er geen gebruik was gemaakt van 126jj. Voorbeelden hiervan worden in paragraaf 8.2.4 genoemd waarbij het gebruik van 126jj in combinatie met andere opsporingsmiddelen tot nieuwe inzichten heeft geleid. In deze zaken is het echter nog niet bekend hoe deze informatie wordt gebruikt op zitting.

Ook wordt 126jj naast andere opsporingsmiddelen ingezet als cumulatief bewijsmiddel. In die gevallen is het vooral ondersteunend bewijs, of zoals sommige respondenten aangeven is er sprake van een 'plusje':

'Maar op een bepaald moment, toen dachten we ja, dat klopt wel. We hebben hem betrapt, dat voertuig daar. (...) Een schietincident waarbij dus ook de ANPR ondersteunend was aan bepaalde mastgegevens dat we zeggen ja dat is bijna één op één. Dus dan is dat een plusje, en dan is dat een plusje. En dan als je nog eens een keertje andere gegevens erbij kunt krijgen, getuigen en alles erbij, wat wil je dan nog meer?'

In één zaak is het gebruik van 126jj doorslaggevend geweest om aan te tonen dat de verdachten op het plaats delict waren. In deze zaak ging het om een reeks van inbraken waarbij de verdachten met gestolen spullen werden aangetroffen. Zonder de mogelijkheid om historische gegevens op te vragen waren zij alleen veroordeeld voor heling. Met het gebruik van deze gegevens konden de verdachten op de plaats delict worden geplaatst.

8.6 Zaakbeschrijvingen

8.6.1 Brandstichting

Betrof een brandstichting op een bedrijventerrein. De identiteit van de dader kon niet worden vastgesteld. Wel konden op basis van bewakingsbeelden het model en type van de auto worden vastgesteld. Er waren twee mogelijke vluchtroutes vanaf deze locatie. Eén vluchtroute ging over wegen waarop ook ANPR-camera's aanwezig waren welke tevens opvraagbaar waren in het kader van 126jj. Voor zowel de ingaande als uitgaande camera's zijn een paar uur voor het delict en korte tijd na het delict alle beelden opgevraagd. Vervolgens is handmatig in deze beelden gezocht naar het model en type voertuig. Hier is het voertuig niet in naar voren gekomen. Waarschijnlijk heeft de dader de tweede vluchtroute gebruikt waar geen ANPR-camera's op de wegen aanwezig waren. In deze casus heeft de inzet van 126jj niet geleid tot een resultaat. Tot op heden zijn er ook met behulp van andere opsporingsmiddelen geen aanknopingspunten gevonden.

8.6.2 Ernstig geweldsdelict

Het betrof een ernstig geweldsdelict waarbij een signalement beschikbaar was van het type auto en de kleur van de auto. Er was geen kenteken beschikbaar. In het onderzoek is gebruik gemaakt van de ANPR-gegevens op basis van 126jj, commerciële verkeerscamera's en milieucamera's. Binnen al deze systemen zijn blokbevragingen gedaan om handmatig te zoeken naar het voertuig op basis van het signalement. Uit deze analyse kwamen 10 tot 15 voertuigen naar voren die allemaal getraceerd werden naar de eigenaar. Hieruit bleek dat bij één voertuig gebruik werd gemaakt van een duplicaat kenteken. Dit specifieke kenteken is vervolgens histo-

risch bevraagd op basis van 126jj en ook op basis van de beschikbare ANPR-gegevens van commerciële camera's. Deze gegevens zijn geanalyseerd in combinatie met andere historische gegevens zoals gevorderde MAC-gegevens³². Hieruit kwam naar voren dat het voertuig de voorgaande weken zich veelal van en naar een bepaalde buurt begaf. Uiteindelijk is het voertuig aangetroffen en zijn ook mogelijke verdachten gevonden. Later in het onderzoek zijn met behulp van historische bevragingen in de bovenstaande systemen ook nog andere betrokken voertuigen gevonden. Tevens is een konvooi analyse uitgevoerd die naar aanvullende verdachten heeft geleid.

8.6.3 Drugstransport

Ging om het uitvoeren van een afgeschermd onderzoek. Dat wil zeggen dat het ging om een (klein) losstaand onderzoek wat onderdeel uitmaakte van een groter embargo onderzoek. De betrokken functionarissen bij deze zaak waren zelf niet betrokken bij het embargo onderzoek en hadden ook geen toegang tot dit onderzoek. Er was melding gemaakt van een voertuig dat mogelijk verdovende middelen aan boord had. Dit voertuig stond al op een referentielijst en is staande gehouden. Omdat het ging om een afgeschermd onderzoek was daarmee in principe de zaak afgedaan. Omdat de auto op een referentielijst stond waren de historische bewegingen bekend. Voor de zekerheid is een 126jj verzoek gedaan en een konvooi analyse uitgevoerd. Uit deze bevraging kwam naar voren dat er sprake was van een tweede voertuig die het transport volgde. Deze tweede auto is later ook op basis van 126jj historisch bevraagd. Op deze manier kon worden aangetoond dat de twee voertuigen vaak samen een bepaalde route aflegde. Omdat het ging om een afgeschermd onderzoek is het hierbij gebleven en is de informatie verstrekt aan het team verantwoordelijk voor het embargo onderzoek.

8.6.4 Drugslab

Naar aanleiding van een ander onderzoek kwamen verdachten naar voren die mogelijk betrokken waren bij het opzetten van een drugslaboratorium. Op basis van kentekens die uit het andere onderzoek bekend waren zijn met behulp van 126jj konvooi analyses uitgevoerd om eventuele andere betrokkenen te identificeren. Een andere 126jj bevraging werd uitgevoerd voor het traceren een verdachte waarvan bekend was dat deze regelmatig van voertuig wisselde. Met behulp van telecomgegevens in de buurt van ANPR-palen zijn blokbevragingen gedaan om het voertuig van de verdachte naar voren te krijgen. De blokbevraging heeft geleid tot het identificeren van een ander voertuig dat de verdachte gebruikte. De konvooi analyse heeft geleid tot het identificeren van een aanvullende verdachte. De 126jj-gegevens hebben bijgedragen aan het verkrijgen van vervolginformatie waarop verder kon worden gerechercheerd. De zaak is nog niet op zitting afgedaan, maar de verwachting is dat de 126jj-gegevens als ondersteunend bewijsmateriaal kunnen worden gebruikt.

8.6.5 Bedreiging

In een onderzoek kwam een concrete dreiging naar voren gericht op een functionaris betrokken bij het betreffende onderzoek. Deze dreiging leek in een vergevorderd stadium, waarbij de verdachten voorverkenningen hadden gedaan voor het uitvoeren van een moordopdracht. Vanwege de ernst van de zaak werden alle mogelijke

³² Zoals is beschreven in hoofdstuk 5 maken commerciële partijen in toenemende mate gebruik van MAC-adressen om verkeersdrukte te monitoren.

opsporingsmiddelen ingezet die mogelijk waardevolle informatie konden opleveren. In de betreffende zaak waren onder meer telefoonnummers en kentekens van verdachten bekend. Deze werden historisch bevraagd om zicht te krijgen op eerdere bewegingen, waaruit mogelijk zou kunnen blijken dat zij de functionaris volgden. In dit geval zijn 126jj-bevragingen gedaan op deze specifieke kentekens. Daarnaast zijn konvooi analyses uitgevoerd op het kenteken van het slachtoffer, om vast te stellen of de functionaris werd gevolgd en zo ja, door wie. Voor aanvullende informatie is ook gebruikgemaakt van mobiele ANPR-camera's. Op basis van de ANPR-bevoegdheden zijn geen concrete verdachten naar voren gekomen. In combinatie met andere opsporingsmiddelen is vastgesteld dat de initiële informatie over de dreiging niet leek te kloppen.

8.6.6 Mobiel banditisme

Het betrof een zaak waarbij sprake was van mobiel banditisme. De bende stal een specifiek kostbaar onderdeel uit landbouwvoertuigen, waardoor het vermoeden bestond dat dat het ging om dezelfde groepering. Op basis van aangiftes was duidelijk dat de bende een spoor van diefstallen in Nederland veroorzaakte. Daarbij gingen zij opeenvolgend in specifieke gebieden te werk. Dit waren vaak afgelegen gebieden waardoor er weinig informatie beschikbaar was. Daarom was het idee opgevat om rondom de locaties van de diefstallen met behulp van 126jj blokbevragingen te doen ten tijde van de diefstal. Op basis van deze gegevens zouden dan mogelijk kentekens naar voren kunnen komen die op meerdere plekken ten tijde van de diefstallen aanwezig waren. Uiteindelijk is 126jj niet ingezet omdat de bevraging dusdanig groot was dat het verzoek niet kon worden ingewilligd.

8.6.7 Afpersing

Betrof een bedrijf dat was gehackt, bij de hack was een grote hoeveelheid persoonsgegevens gestolen. De verdachte wilde geld in ruil voor de gestolen gegevens. Meerdere pogingen ten spijt lukte het niet om de identiteit van de verdachte te achterhalen. De verdachte wisselde onder meer iedere keer als hij belde van simkaart. Uiteindelijk is een geldoverdracht georganiseerd. De verdachte verscheen niet zelf, maar stuurde twee handlangers. Via de telefoons van de handlangers kwam een nummer naar voren dat vermoedelijk van de hacker was. Van dit nummer werden de telecomgegevens opgevraagd en daaruit bleek dat de verdachte een route had afgelegd via een weg waar ook ANPR aanwezig was. Er is met behulp van 126jj een blokbevraging gedaan rondom de tijdstippen dat de verdachte de palen passeerde. Hieruit kwam één kenteken naar voren. Dit kenteken werd later ook nog met behulp van 126jj historisch bevraagd en correspondeerde met locaties op basis van telecomgegevens. Met behulp van het kenteken kon de identiteit van de verdachte worden afgeleid. Deze ANPR-gegevens, gecombineerd met een stemanalyse op basis van eerdere gesprekken en getapte gesprekken, waren belangrijk bewijsmateriaal om tot zitting te komen.

8.6.8 Poging tot overval

Betrof een winkel waar eerder een overval had plaatsgevonden. Er kwamen aanwijzingen dat er mogelijk een nieuwe overval zou plaatsvinden door dezelfde dadergroep. De politie vond geen concrete aanwijzingen, maar de winkelier nam zelf contact op met de politie. De winkelier had twee verdachte klanten gezien en de deur van de winkel gesloten gehouden. Toen hij achter de verdachten aan ging,

zag hij een bestelbus en een personenauto weggrijpen, beide met buitenlands kenteken. Op de beveiligingsbeelden was terug te zien dat de zijdeur van de bestelbus op een kier stond terwijl hij langsreed op het moment dat de twee verdachten voor de winkeldeur stonden. Verondersteld werd dat de verdachten het plan hadden om bij het openen van de deur de winkel te bestormen met extra personen uit de bus. Van beide voertuigen waren de kentekens bekend. Omdat de verdachten waren gevlucht, mogelijk naar het buitenland, werd er een telefonisch 126jj-verzoek ingediend om snel aan informatie over de reisbewegingen van de voertuigen te komen. Daarnaast werden de kentekens op een referentielijst gezet voor toekomstige bewegingen. De bestelbus bleek gestolen. Uit het 126jj-verzoek van de kentekens kwam geen waardevolle informatie naar voren. Later die dag werd de personenauto gesignaleerd via een *hit* op de referentielijst. De hoop was dat de personenauto naar de bestelbus zou leiden en dat de verdachten op zijn minst voor heling konden worden vervolgd. Dit bleek niet het geval. Er werd geen hard bewijsmateriaal gevonden. Daarom is de zaak uiteindelijk 'stuk' gemaakt door de verdachten te laten weten dat ze in de gaten werden gehouden.

8.6.9 *Poging tot liquidatie*

Poging tot liquidatie op een bedrijventerrein. Vlak voor de poging kwam een auto het terrein oprijden die geregistreerd werd door het aanwezige ANPR-systeem op het bedrijventerrein. Het kenteken werd historisch bevraagd op basis van 126jj en via de commerciële bedrijven ARS en Vialis. Daarnaast werd het kenteken op een referentielijst geplaatst voor toekomstige bevragingen. Opvallend was dat het voertuig niet uitgebrand werd teruggevonden, wat vaak gebeurt bij dit type delicten. De eigenaar van het voertuig was op vakantie gedurende het delict. Een scenario was dat de auto mogelijk was uitgeleend gedurende de vakantie. Om dit scenario uit te lopen zijn de belangrijkste contacten van de eigenaar in beeld gebracht op basis van telecomgegevens. Op basis hiervan kwam één persoon naar voren. Dit werd ondersteund door een DNA mengprofiel dat werd gevonden op een huls op het plaats delict (PD). Ook de historische bewegingen van het voertuig ondersteunden dit scenario. De historische bewegingen lieten zien dat het voertuig vanuit X naar de PD reed. Tussen X en de PD lag de woonplaats van de verdachte. Op een aantal punten stond een ANPR-camera waardoor het duidelijk was welke route het voertuig aflegde. Het voertuig deed er echter dertig minuten langer over dan de route normaal zou moeten duren. Een scenario was dat de verdachte eerst langs huis reed om iets op te halen, bijvoorbeeld een wapen. Dit zou een mogelijk scenario kunnen zijn, omdat de verdachte tussen twee ANPR-locaties richting de woonplaats een afslag kon nemen. Het omrijden naar de woonplaats duurde twintig minuten heen en terug, wat de verdachte tien minuten gaf om thuis iets of iemand op te halen of af te zetten. De zaak is nog niet tot zitting gekomen.

8.6.10 *Woninginbraak*

Poging tot woninginbraak bij een ondernemer met een specifieke achtergrond. Een getuige heeft het kenteken van de verdachten opgeschreven. Dit kenteken is op een referentielijst gezet en het voertuig is staande gehouden. Bij het doorzoeken van de auto werden verschillende goederen aangetroffen, maar deze waren niet direct herleidbaar tot de inbraak. Het kenteken werd historisch bevraagd op basis van 126jj. Hieruit kwam naar voren dat het voertuig in de buurt was geweest van X. In deze plaats bleken ook twee inbraken gepleegd te zijn bij woningen van ondernemers met dezelfde achtergrond. De goederen uit de auto bleken afkomstig te zijn van één

van deze inbraken. De verdachten hadden hun telefoons in aluminiumfolie gewikkeld waardoor hun telecomgegevens niet konden worden opgevraagd. De inzet van 126jj was in deze casus van grote waarde voor het verkrijgen van bewijsmateriaal.

9 Slotbeschouwing

Op 1 januari 2019 is de wet 'Vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie' in werking getreden. De wet beoogt de inzet van ANPR in de opsporing effectiever en efficiënter te maken. Met het opslaan van ANPR-gegevens gedurende een periode van 28 dagen wordt het mogelijk om de bewegingen van mogelijke verdachten na een misdrijf beter in beeld te krijgen. In deze monitorrapportage is een beschrijving gegeven van het gebruik en de toepassing van 126jj gedurende het eerste jaar na inwerkingtreding. Een uitgebreidere beschouwing over de toepassing van 126jj gedurende de eerste twee jaar volgt in de evaluatie. Op basis van de eerste bevindingen worden in dit rapport nog geen conclusies getrokken over de meerwaarde van 126jj voor de opsporing. Wel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen en worden er een aantal aandachtspunten benoemd die volgens de geïnterviewden in dit eerste jaar speelden in de uitvoeringspraktijk.

De kennis over de werking van de nieuwe bevoegdheid groeit langzaam, en dit eerste jaar moet gezien worden als een introductiejaar. Een jaar waarin politie en OM de mogelijkheden van deze nieuwe bevoegdheid hebben leren kennen en gezien hebben in welke situaties de inzet van deze bevoegdheid mogelijkheden biedt. Met name door zelf gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden en (succesvolle) ervaringen te delen groeit de bekendheid met de wet. De ervaringen die in dit eerste jaar zijn opgedaan kunnen in de toekomst helpen bij het maken van keuzes over de inzet van deze nieuwe bevoegdheid.

Het eerste jaar zijn er 1119 126jj-verzoeken ingediend, waarvan er 991 in behandeling zijn genomen. Bij de start van de wet bestond de vrees bij met name de politie dat er mogelijk onvoldoende capaciteit zou zijn om alle verzoeken te verwerken. Om deze reden was besloten om de bevoegdheid in eerste instantie alleen in te zetten voor 12-jaars zaken en dit stapsgewijs te verruimen naar minder ernstige zaken. Toen het aantal bevragingen in de praktijk mee bleek te vallen is deze 'getrapte' aanpak al snel losgelaten door de meeste eenheden en is de bevoegdheid toegepast voor alle wettelijk toegestane misdrijven. 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. Gezien dit hoge percentage wordt hier in de volgende rapportage uitgebreider naar gekeken. Bij het verstrekken van een mondeling bevel moet binnen 72 uur een schriftelijk bevel volgen. Dit schriftelijk bevel moet tevens binnen 72 uur in Argus (het systeem dat wordt gebruikt voor 126jj bevragingen) worden bijgevoegd. Op basis van de gegevens uit Argus is ongeveer 19% van alle schriftelijke bevelen na het afgeven van een mondeling bevel te laat bijgevoegd. Het is niet bekend of het schriftelijk bevel niet op tijd is afgegeven, of slechts niet op tijd is bijgevoegd in Argus. Dit is dan ook een aandachtspunt, omdat het een vormverzuim is dat eventueel kan leiden tot strafvermindering of bewijsuitsluiting van de verkregen 126jj-gegevens. In de evaluatie wordt dit nader beschouwd.

Het implementatietraject van 126jj kende de nodige uitdagingen. Het belangrijkste struikelpunt was dat het voor de politie niet duidelijk was waar in de organisatie het eigenaarschap van 126jj moest worden belegd. Net voor het afronden van dit rapport is bekend geworden dat het eigenaarschap wordt belegd bij de DRIO. In de beginfase werd er door gebrek aan regie op sommige punten achter de feiten aan gelopen. Zo konden de 126jj bevragingen in een deel van de eenheden nog niet

worden verricht op het moment dat de wet in werking trad, omdat de opsporings-ambtenaren die deze bevragingen moesten verrichten niet tijdig waren opgeleid. Ook waren er bij de start van de wet nog geen officiële formulieren beschikbaar om een aanvraag in gang te zetten. Inmiddels zijn deze problemen grotendeels verholpen. Een andere uitdaging voor de politie was het organiseren van een privacy-audit waarin getoetst wordt of aan de bepalingen in de Wpg op adequate wijze uitvoering is gegeven. Het is niet gelukt dit op tijd te realiseren. In 2020 vindt daarom de eerste privacy-audit door de politie plaats.

Ook de beperkte dekking van het cameraplan was in de beginperiode een probleem. Zo bleken sommige grenscamera's niet in het cameraplan opgenomen te zijn, omdat niet goed was afgestemd of het besluit hierover viel onder verantwoordelijkheid van de politie of van de KMar. Omdat er tussentijds geen camera's kunnen worden toegevoegd, zijn de ontbrekende camera's om deze reden pas in gebruik genomen bij de publicatie van het tweede cameraplan. Eens per jaar wordt het cameraplan vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant. Begin januari 2020 ging het om 1324 ANPR-camera's verdeeld over ongeveer 300 locaties. Op basis van de wet bevat het cameraplan per ANPR-locatie een motivatie waarom deze is opgenomen in het cameraplan. Deze motivaties zijn opgesteld, maar een aandachtspunt is dat deze geen deel uitmaken van het cameraplan en ook niet openbaar beschikbaar zijn.

Zoals aangegeven, is het te vroeg om conclusies te trekken over de meerwaarde van 126jj binnen de opsporing. Het is dan ook waardevol om de inzet van 126jj de komende periode te blijven monitoren. In dit eerste jaar is zichtbaar geworden dat de bevoegdheid vaak relevante sturingsinformatie voor opsporingsonderzoeken kan opleveren. Aan de start van een onderzoek wordt het middel snel overwogen. De gesproken officieren van justitie 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 de inzet van een observatieteam, ondersteunen, en leidt de combinatie van opsporingsmiddelen vaak tot nieuwe informatie waarmee nieuwe 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 het – voor zover dat kan worden nagegaan – in enkele gevallen het opsporingsproces te hebben versneld ten opzichte van de situatie voor de invoering van 126jj.

Het gebruik van 126jj is met een aantal waarborgen omkleed. Daarbij gaat het onder meer om het handmatig controleren van kentekens en het onherkenbaar maken (*blurren*) van personen en niet-openbare plaatsen op foto's. 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*. Desondanks kan een deel van de verzoeken niet worden ingewilligd omdat het aantal opgevraagde kentekens te groot is om te verwerken. In die gevallen wordt de zoekvraag als te ruim en daarmee als ineffectief of disproportioneel gezien. 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. Het gevolg is dat de geautoriseerde opsporingsambtenaar ofwel veel tijd moet besteden om alsnog alle resultaten te controleren, ofwel dat deze alle resultaten blind goedkeurt. Als de opsporingsambtenaar de resultaten blind goedkeurt, ontstaat de situatie dat de geleverde kentekens in Argus als correct zijn gekwalificeerd, terwijl ze feitelijk niet gecontroleerd zijn, hetgeen het risico op fouten met zich meebrengt bij een volgende bevraging. Bij iedere volgende bevraging zullen deze specifieke kentekengegevens namelijk niet meer gekeurd hoeven te worden, terwijl ze mogelijk foutief zijn. Dit tast de betrouwbaarheid van de opgeslagen gegevens aan, waardoor foutieve registraties mogelijk in een opsporingsonderzoek onderzoek terecht kunnen komen.

In het begin waren veel respondenten verrast met 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* werden, leidde dit ook tot dilemma's in de opsporing. Enkele 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.

Een andere genoemde beperking bij het gebruik van 126jj is dat een bevraging gelimiteerd is tot 28 dagen. 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. De doorlooptijd van het aanvragen en uitvoeren van een 126jj-verzoek betekent daarnaast dat het in sommige zaken niet mogelijk is de volledige termijn te bevragen.

De komende periode wordt het gebruik van 126jj verder gemonitord. Na het 'introductiejaar' kan op basis van deze aanvullende informatie nader worden ingegaan op het gebruik van 126jj en de rol die de bevoegdheid speelt in de opsporing.

Summary

The use of stored vehicle registration data in investigations The Dutch Act on 'the Recording and storage of vehicle registration data by the police' during the first year

The Dutch Act on the 'Recording and storage of number plate data by the police' (*wet 'Vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie'*) entered into force on 1 January 2019. Based on the new Section 126jj of the Dutch Code of Criminal Procedure (*Wetboek van Strafvordering*) (hereinafter referred to as '126jj'), the police may record and store the number plate data of passing vehicles using designated cameras for a period of 28 days. The data may be inspected during that period for the purpose of investigating a crime or apprehending persons at large. The Act contains an evaluation and sunset clause. The power will be in force for three years unless decided otherwise by Royal Decree. Based on the evaluation, it will be determined whether the power will be maintained. At the request of the Minister of Justice and Security, the evaluation will be conducted by the WODC (Research and Documentation Centre). This monitoring report describes various parties' experiences using the new power during the first year in which the Act entered into force. A further review of the findings will follow after the Act has been in operation for two years in an evaluation of legislation that will be published in 2021.

Question

The central research question in this monitoring report is as follows:

In what way are number plates that have been stored on the basis of the Dutch Act on the 'Recording and storage of vehicle registration data by the police' (*wet 'Vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie'*) used in criminal investigations and what role do the data play in criminal investigations?

The central research question will be answered on the basis of the following sub-questions:

- How many number plates are recorded on camera?
- How many requests for vehicle registration data are submitted?
- For what types of crimes are requests for vehicle registration data submitted?
- How does the implementation process of storing, requesting and providing vehicle registration numbers proceed in practice?
- To what extent were there bottlenecks in the implementation process?
- What kinds of measures were taken following the privacy impact assessment and how are they used in practice?
- To what extent are the measures taken adequate for preventing the risks identified and to what extent do residuals risks occur?
- For what purposes are requests for vehicle registration data submitted?
- What role does the use of vehicle registration data play in criminal investigations?
- How does the new Act relate to the existing Automatic Number Plate Recognition (ANPR) powers and the related procedures?

Research methods

In this study, information was collected through interviews, a literature review and desk research. The literature review was primarily based on earlier studies on the use of automatic number plate recognition (ANPR) in the Netherlands.

All 126jj requests are stored in the Argus system, which also contains all ANPR data under 126jj. The data for the first year of the act were analysed and included in the report. For the purpose of this study, interviews were conducted with police officers and officers of the Netherlands Public Prosecution Service at national and regional level. A total of forty six officers were interviewed. To better understand the manner in which 126jj is used in investigations, ten cases were selected and further analysed. The course of the criminal investigation and the manner in which 126jj was used were examined in these cases.

Privacy Impact Assessment

A Privacy Impact Assessment (PIA) was conducted prior to the entry of the law to identify possible privacy risks of the bill. The PIA focuses on the different phases in the 126jj process and the actors involved. This were the following: (i) collecting 126jj data, (ii) storing 126jj data, (iii) consulting and using 126jj data, and (iv) destroying 126jj data. The PIA describes which risks can occur during the different phases. The PIA also includes measures that can reduce the likelihood and / or impact of these risks. This includes measures regarding the security of 126jj data, the storage period and rules with which the cameras must comply. The evaluation will further examine the effect of these measures in practice.

Earlier existing ANPR powers and applications

ANPR has been used for some time to compare the number plates of passing vehicles with number plates on a reference list. Reference lists contain the number plates of vehicles wanted by the police. Examples include stolen vehicles, individuals at large or individuals with an outstanding fine. Various reference lists are used, often linked to a specific theme, such as a list of stolen vehicles and a list of vehicles used for mobile banditry. Lists may also be linked to a specific criminal investigation. The reference lists are used at both national level and at unit or district level. The comparison of number plates of passing vehicles against reference lists is the most frequently used ANPR application.

Another ANPR application is the storage of all number plate data. The storage of all number plate data for a certain period, enables traffic flows to be studied or analysed at a later point in time. In principle it was not possible to store all number plate data temporarily before the introduction of 126jj. However, there are a number of exceptions. With the permission of the public prosecutor, number plates in a specific area and during a specific period may be recorded and analysed based on a clearly delineated investigation plan. A variation hereof is the use of profiles. This involves identifying actions that are consistent with committing specific offences based on number plate data.

Emergency logging is a special application in which all number plate data is stored in situations where there is a very serious, acute and real emergency and / or threat to

law and order. When not in use, the system used for emergency logging stores all the available number plate data for a period of three hours. When the emergency logging is used, the available three hours and all future number plate data is stored. Emergency logging is only used to eliminate a real acute threat. The data is subsequently destroyed. In principle, the data cannot be used for investigative purposes.

Lastly, there are various commercial parties who manage ANPR cameras for traffic management purposes. These cameras are mainly located alongside motorways but also on N-roads or back roads, depending on the traffic flows. The police can demand that these parties hand over the number plate data.

Camera plan

An overview of the ANPR cameras used for 126jj is published in the Government Gazette each year. The police draw up a separate written document stating their motivations for each camera used. In early 2020, the police had approximately 1,580 ANPR cameras at their disposal, of which 1,324 were labelled as 126jj cameras. Approximately 300 ANPR locations in total were designated as 126jj. A location often contains several lanes and directions of travel, and is therefore often equipped with multiple cameras. During the initial period, there were differences between the police units regarding the number of available ANPR cameras that were labelled as 126jj. Some police units seemed reluctant to register cameras whereas other police units have registered almost all ANPR cameras within their own unit. Some of the border cameras were missing in the first camera plan, because there was a lack of clarity about whether the police or Royal Netherlands Marechaussee (KMar) had ownership. As a result, part of the border cameras could not be used during the first year for 126jj purposes. As of the beginning of 2020 most of the available ANPR cameras have been registered as 126jj within the police units.

In the first year, an average of 4.3 million passages were recorded per day, half of which consisted of a unique number plate. This means that every vehicle recorded passed an average of two 126jj ANPR cameras.

Implementation phase of 126jj

The first year was an introductory year which was accompanied with start-up problems. A large number of the parties involved were caught off guard by the introduction of the new power. One of the reasons was that during the preparation phase no agreement had been reached on where ownership of the new power would be vested in the police organisation. As result, the roll-out of 126jj proceeded in a rather ad-hoc manner, particularly within the police units. A number of police units consequently incurred a delay in training people in their own unit to carry out ANPR requests. These police units were unable to carry out 126jj enquiries when the Act entered into force because the investigating officers who were designated to make these enquiries had not been trained on time. Nor were any official forms available for processing an application when the Act entered into force. These problems have now largely been resolved. Finally, during the implementation phase, it was not clear how the privacy audit should be organised. The police are required to conduct a privacy audit each year to assess whether the provisions of the Police Data Act (*Wet politiegegevens*) have been adhered to. The privacy audit could not be performed on time. The first privacy audit will be conducted by the police in 2020.

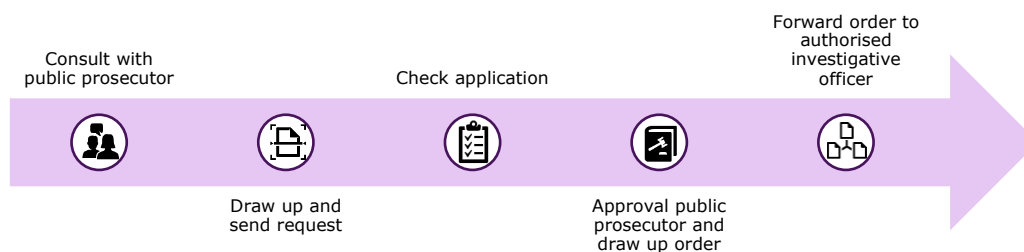
Implementation

When the Act was introduced, it was decided to delegate the execution of the power to the police units. Under Section 126jj, stored ANPR data may only be consulted by an investigative officer who has been authorised by the Minister of Justice and Security. In January 2020, a total of 126 officers were authorised. Authorised investigative officers may not be involved in the investigation for which they are conducting the enquiry. The process for consulting ANPR data under 126jj can be subdivided into applying for a 126jj request and carrying out a 126jj request (conducting the actual enquiry).

Applying for a 126jj request

The process of applying for a 126jj request is shown in Figure 1.

Figure S1 Process description of the 126jj application



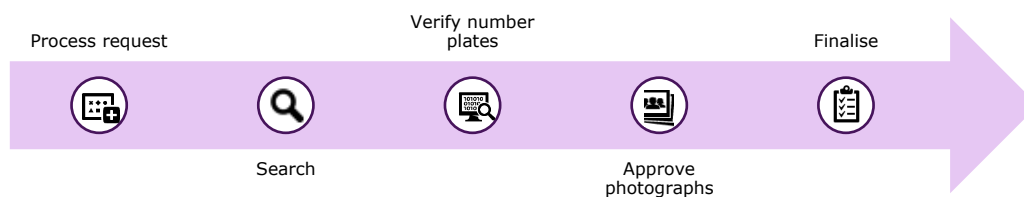
Prior to a 126jj request, the police consult with the public prosecutor handling the case on whether the use of 126jj is desirable. Requests can be made for crimes for which pre-trial detention is allowed, as described in Section 67(1) of the Dutch Code of Criminal Procedure. These crimes generally carry a four-year or longer prison sentence. In addition, the data may also be used for the arrest of a suspect at large or a convicted person as referred to in Section 564 of the Dutch Code of Criminal Procedure. In general, 126jj is usually used for offences of a more serious nature. In the light of these serious offences, 126jj is regarded as a relatively light power. Compared to other investigative powers it is viewed as a relatively light power as well.

A request is submitted to the shared Special Investigative Powers division (*gemeenschappelijke BOB-kamers*, GBKs). The GBKs are a partnership between the Netherlands Public Prosecution Service and the police, and they coordinate the processing of applications for using special investigative powers. GBK staff check whether all the information has been submitted in the correct manner and then draw up an order. The order is submitted to the public prosecutor for assessment. The public prosecutor weighs the proportionality and subsidiarity before approving the use of 126jj. For many cases this seems to be a formality, as there has been a prior consultation about the potential use of 126jj. When the order has been signed, it is sent to the authorised investigative officer.

Carrying out a 126jj request

The process of carrying out a 126jj request is shown in Figure 2.

Figure S2 Process description of the 126jj enquiry in Argus



The authorised investigative officer receives requests for making enquiries in Argus. Upon receipt of a written order, the authorised investigative officer performs a further check to determine whether the correct data has been provided and also assesses whether the application is feasible.

A total of 1,119 requests were submitted in 2019, of which, 991 requests were processed. 128 requests were rejected. The reason to reject a request was in most cases that the request were not feasible. The law provides for the possibility of issuing a verbal order in the case of urgent necessity. It is notable that over a quarter of all requests were issued on the basis of a verbal order. Depending on the scope of the order, several search enquiries can be carried out within one 126jj request. A total of 1,539 search enquiries were carried out. Several requests may be submitted within one investigation. Only one 126jj request was submitted for almost 73% of the investigations, followed by two or three requests in 20% of the investigations. Four or more requests were submitted in approximately 6% of the investigations.

When the request has been processed, a search query can be performed. The authorised investigative officer can search according to number plate, country code, location and time period. In over half of all search enquiries, the search related to a specific number plate. The search enquiry is limited to 28 days, which some of the respondents view as a restriction. The extent to which this is viewed as a restriction mainly seems to depend on the type of crime. In general, the more serious or complex a case becomes, the greater the need for a longer storage period. In approximately 40% of the cases, the search enquiry involved a specific location at a certain location and time without a known number plate. To complete the search enquiry, the authorised investigative officer is shown the number of results produced by the search query. The number of search results may be so large that the authorised officer may decide to discontinue the search enquiry. Authorised investigative officers make their own judgement about what is still feasible.

The authorised officer is shown a cut-out photograph of each number plate and indicates per number plate whether the system has read the number plate correctly. If the search enquiry does not relate to a certain number plate, but focuses on a certain time and place, for instance, the number plates do not need to be verified. A

point of interest in this regard is that the current system has not been designed for this purpose. The system always requires number plates to be checked before they are provided, even though this is not a legal requirement. As a result, the authorised investigative officer either has to spend a lot of time checking all the results or blindly approve all the results. The latter poses a risk because the number plate data approved in this enquiry no longer need to be approved for any next enquiry, even though the data has actually not been checked and may therefore be incorrect.

After the number plates have been verified, the photographs may, if necessary, be approved. This is only necessary if the photographs have also been requested in the request. In this step individuals and non-public locations are rendered unrecognisable (blurred). This process has proved to be extremely time-consuming in practice and therefore some requests cannot be complied with. To save time in search enquiries that produce a large number of results only the number plates recorded on camera are provided without an overview image. This way the police does not have to blur individuals or non-public locations on the photographs. During the first year, many respondents were surprised by the fact that individuals on the photographs were blurred. Many found this to be a restriction. As the photographs are only blurred at a later stage, this has also posed dilemmas in investigations. Some cases were of such a serious nature that the police and the Public Prosecution Service attempted to obtain the original photographs through other channels. In one case, the Public Prosecution Service considered it proportional to demand an unblurred photograph in view of the severity of the case. As of yet there has been no court ruling in this case. The blurring of photographs will be considered more extensively in the evaluation.

After the photographs have been approved, the authorised investigative officers are shown a summary of their search enquiry. In order to share the search results with the applicant, the authorised investigative officers can download a zip file containing the results. They can then share the zip file containing the results by email with the applicant.

Types of crimes

As previously described, 126jj can be used for crimes for which pre-trial detention is permitted, as described in Article 67 paragraph 1 DCCP. The data may also be used for the arrest of a fugitive suspect or convicted person as referred to in Article 564 DCCP. Technical limitations prohibit identifying the underlying crimes of the 126jj requests within Argus. However, four police units have kept an overview of the underlying offenses of the 126jj requests processed. The 126jj requests these units processed represent approximately 21% of the total number of 126jj requests. Based on the findings of the four police units, four types of offenses were most prominent. These were theft (18.5%), hard drug-related offenses (18.5%), offenses related to murder and manslaughter (18.5%) and finally burglaries (9.5%). Theft (with violence) includes street robbery, vehicle theft and shoplifting. Hard drugs related offenses include the possession, manufacturing and trade of hard drugs. Burglaries concern mostly residential burglaries.

Added value of 126jj in investigations

The experiences in the first year have shown that the new power can often yield relevant leads for criminal investigations. This investigative power is quickly considered at the start of an investigation and is often used to secure data. The public prosecutors we spoke to stated that they regard 126jj as a relatively light special investigative power and therefore 126jj can be accessed or deployed quickly. For serious crimes, the power is frequently used in addition to other investigative powers. The data generated often provides supporting information that can guide the investigation and can be of value to the evidence. The power can also support the use of other special investigative powers, such as deploying an observation team. The combination of investigative methods often leads to new information, based on which following steps in the investigation can be taken.

As combinations of complementary investigative methods are often used in investigations, it is often difficult to assess the contribution of individual powers to the investigation and prosecution process. It is difficult, if not impossible, to determine whether comparable results would have been achieved without using 126jj enquiries in the investigations examined. However, the use of 126jj – to the extent this can be verified – has accelerated the investigation process in some cases compared to the situation prior to the introduction of 126jj. Based on this first monitoring year, however, it is too early to draw conclusions on the added value of 126jj in investigations. This will be further examined during the evaluation of the legislation.

Literatuur

- Besluit politiegegevens (2007, 14 december). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023086/2020-01-01>
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Den Haag: Boomonderwijs.
- College bescherming persoonsgegevens (2010a) ANPR IJsselland: Onderzoek naar de verwerking van no-hits bij de inzet van Automatic Number Plate Recognition. Geraadpleegd op 15 april 2020, van https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/pb/pb_20100128_definitieve_bevindingen_ijsselland.pdf
- College bescherming persoonsgegevens (2010b). ANPR Rotterdam-Rijnmond: Onderzoek naar de verwerking van no-hits bij de inzet van Automatic Number Plate Recognition. Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/pb/pb_20100128_definitieve_bevindingen_rotterdamrijnmond.pdf
- Flight, S., & van Egmond, P. (2011). *Hits en hints: De mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing*. Amsterdam: DSP.
- Flight, S. (2016). *Politie en beeldtechnologie: gebruik, opbrengsten en uitdagingen*, JV 2016, 3, p. 68-94.
- Politie Haaglanden (2009). *Evaluatierapport project (O)ogenblik implementatie Automatic Number Plate Recognition (ANPR)*.
- Hof van Justitie (2013, 26 februari). ECLI:EU:C:2013:105. Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.navigator.nl/document/id1c916e7be99742cda301a228c857bf33/ecli-eu-c-2013-105-ecli-nl-xx-2013-bz3811-hvj-eu-26-02-2013-nr-c-61710
- Hof van Justitie (2014, 8 april). ECLI:EU:C:2014:238. Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.navigator.nl/document/id0f51c3751b6a459e98c3c3fe67699ebc/ecli-eu-c-2014-238-hvj-eu-08-04-2014-nr-c-29312-nr-c-59412
- Hof van Justitie (2016a, 21 december). ECLI:EU:C:2016:970. Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0203>
- Hoge Raad (2012, 3 juli). ECLI:NL:HR:2012:BV1800. Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2012:BV1800>
- Hoge Raad (2014, 9 september). ECLI:NL:HR:2012:BV1800. Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:PHR:2014:1963>
- Homburg, G., Schreijenbergh, A., van den Tillaart, J., & Bleeker, Y. (2017). *ANPR: Toepassingen en ontwikkelingen*. Amsterdam: Regioplan.
- Minister van Veiligheid en Justitie (2010). Wetsvoorstel Regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie. Geraadpleegd op 17 april 2017, van www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/regelingen/2011/01/11/wetsvoorstel-regeling-van-het-vastleggen-en-bewaren-van-kentekengegevens-door-de-politie/conceptwetsvoorstel20december.pdf
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). Factsheet 'Minder regels, meer op straat'. Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2011/02/18/actieprogramma-bureaucratie-minder-regels-meer-op-sstraat

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). Voortgang actieprogramma minder regels meer op straat. Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.eerstekamer.nl/overig/20140610/voortgang_actieprogramma_minder/meta

Politie Rotterdam-Rijnmond (2007). *Automatic Number Plate Recognition: Naar een landelijke toepassing*.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2009). *Eindrapportage project ANPR*.

Politiewet 2012 (2012, 12 juli). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2020-01-01>

Kamerstukken II, 30327, nr. 3. (2005, 24 oktober). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30327-3.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 3. (2013, 13 februari). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-3.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 3, bijlage 207622. (2013, 13 februari). Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.eerstekamer.nl/overig/20130211/privacy_impact_assessment_anpr/meta

Kamerstukken II, 33542, nr. 4. (2013, 13 februari). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-4.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 5. (2013, 24 april). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-5.html>

Kamerstukken I, 33542, nr. C. (2017, 8 maart). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-C.html>

Kamerstukken I, 33542, nr. E. (2017, 17 juli). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-E.html>

Kamerstukken I, 33542, nr. F. (2017, 12 september). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-F.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 13. (2014, 15 april). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-13.html>

Kamerstukken II, 33542, nr. 16, bijlage 415031. (2014, 27 november). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-415031>

Kamerstukken II, 33542, nr. 42, bijlage 829240. (2018, 10 januari). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-829240>

Kamerstukken II, 33542, nr. 43. (2018, 9 april). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33542-43.html>

Nationale Politie (2018). Cameraplan voor 126 jj Sv. Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.politie.nl/themas/2018-cameraplan-voor-126-jj-sv.html

Nationale Politie (2020). Toelichting bij jaarverslag 126jj SV (ANPR). Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/wob/00-landelijk/anpr-2019/202003-inleiding-op-jaarverslag-126jj.pdf

Nationale Politie (2020). Snelheidscontroles. Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.politie.nl/themas/snelheidscontroles.html

Privacy First (2019). Dringende oproep om donaties! Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.privacyfirst.nl/rechtszaken-1/item/1152-dringende-oproep-om-donaties.html

Regeling periodieke audit politiegegevens (2008, 9 december). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025038/2019-06-26>

Richtlijn 2016/680/EU (2016, 27 april). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0680>

Rommen, J.O.E., & Binnekamp, R. (2006). *Herziene evaluatie ANPR*. Het Nederlands Politie Instituut.

van Teeffelen, K. (2019, 16 oktober). Politie Amsterdam loerde ontbrekend in data van milieucamera's. Geraadpleegd op 15 april 2020, van www.trouw.nl/binnenland/politie-amsterdam-loerde-ontbrekend-in-data-van-milieucamera-s~bba1398a/

- van den Tillaart, J., Kruis, G., & Kriek, F. (2010). *Kentekenherkenning op de A28: Beschrijving van het gebruik en de resultaten met ANPR middels vaste camera's boven de A28*. Amsterdam: Regioplan.
- van Poucke, K. (2017). *(on)begrensd Automatic Number Plate Recognition (ANPR)?* Brugge: Vanden Broele.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. Dr. E.J. (Bert-Jaap) Koops Hoogleraar Regulering van Technologie, Tilburg University

Leden

Dr. J.J. (Jasper) van der Kemp Coördinator Minor Forensische Criminologie & Onderzoeker Project Gerede Twijfel & Cold Cases
Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam

Mr. A.A.M. (Astrid) Matthijssen Beleidsadviseur, ministerie van Justitie en Veiligheid

Mr. J. (Josan) Schram Informatie officier van justitie, Arrondissementsparket Rotterdam, Openbaar Ministerie

S. (Sjoerd) Top Sectorhoofd Dienst INFRA, Landelijke Politie

Bijlage 2 Overzicht van geïnterviewde respondenten

Politie

Van de volgende eenheden zijn functionarissen geïnterviewd:

- **Noord-Nederland** (5 functionarissen)
- **Oost-Nederland** (6 functionarissen)
- **Midden-Nederland** (3 functionarissen)
- **Noord-Holland** (4 functionarissen)
- **Amsterdam** (4 functionarissen)
- **Den Haag** (3 functionarissen)
- **Rotterdam** (4 functionarissen)
- **Zeeland West-Brabant** (5 functionarissen)
- **Oost-Brabant** (3 functionarissen)
- **Limburg** (3 functionarissen)
- **Landelijke Eenheid** (15 functionarissen)

Openbaar ministerie

Van de volgende (arrondissementen)parketten zijn functionarissen geïnterviewd:

- **Noord-Nederland** (1 functionaris)
- **Gelderland** (1 functionaris)
- **Noord-West-Holland** (1 functionaris)
- **Amsterdam** (2 functionarissen)
- **Zeeland West-Brabant** (2 functionarissen)
- **Landelijk Parket** (2 functionarissen)

Bijlage 3 Overzicht risico's en maatregelen PIA

	Horizonbepaling en periodieke evaluaties	Evidence-based aanpak	Beperkt aantal delicten	Beperkte opslagtermijn	Selectieve inzet	Random locaties	Breach notification	Beveiliging tegen hac- ken	Interne autorisatiere- gels	Strafbaarstelling com- puterervrebreuk	Wettelijke bescherming	Heldere juridische grondslag	Inzage en rectificatie	Menselijke schakel	Zorgvuldig cameraplan	Voorlichting	Onafhankelijk toezicht	Kans zonder maatrege- len	Kans na maatregelen	Impact zonder maatre- gelen	Impact na maatregelen
Onjuiste of incomplete gegevens	X										X		X		X		X	M	K	M	K
Onvoldoende transparantie (verza- melen)	X										X	X	X			X	X	M	K	K	K
Strijd met het gelijkheidsbeginsel	X				X	X						X			X		X	K	K	K	K
Verplaatsingseffecten	X				X	X									X		X	M	M	G	M
Meer diefstal kentekens en voertui- gen	X				X										X		X	G	M	G	M
Identiteitsfraude	X							X					X	X			X	K	K	G	K
Chilling effects	X		X		X											X	X	K	K	M	K
Hacken en lekken	X			X			X	X		X	X						X	K	K	G	M
Overload aan gegevens	X	X			X				X		X						X	K	K	K	K
Privacyinbreuken	X		X	X			X	X	X	X	X	X					X	G	K	K	K
Function creep	X	X	X	X	X		X				X	X					X	G	K	G	K
Ongeautoriseerde medewerkers	X								X								X	G	M	G	M
Onvoldoende transparantie	X										X	X	X				X	G	M	K	K
Interpretatiefouten/onschuldbegin- sel	X												X				X	K	K	G	M
Een tijdige vernietiging	X	X			X							X	X				X	M	K	M	K

K Klein M Middel G Groot