

Samenvatting

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. Mede op basis van de onderhavige evaluatie wordt bepaald of de bevoegdheid zal worden gehandhaafd. De evaluatie is gebaseerd op twee monitorrapportages. Het eerste monitorrapport verscheen in 2020 en het tweede monitorrapport is gelijktijdig met de onderhavige evaluatie verschenen.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze wordt bij de opsporing van strafbare feiten 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?

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende onderzoeksvragen opgenomen.

Totstandkoming en veronderstelde werking van de wet

- 1 Op welke wijze is de wet 'Vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie' tot stand gekomen?
- 2 Welke veronderstellingen lagen ten grondslag aan de totstandkoming van de wet?
- 3 Wat zijn de opvattingen van betrokken functionarissen over de veronderstelde werking van de wet?

Uitvoering van de wet

- 4 Hoeveel kentekenregistraties vinden er plaats?
- 5 Hoeveel kentekenverzoeken worden er maandelijks ingediend?
- 6 Voor welk typen misdrijven worden er kentekenverzoeken ingediend?
- 7 Hoe verloopt het uitvoeringsproces van het bewaren, aanvragen en verstrekken van kentekens in de praktijk?
- 8 In hoeverre doen zich knelpunten voor in het uitvoeringsproces?
- 9 Wat voor maatregelen zijn er naar aanleiding van de PIA genomen en hoe wordt daar in de praktijk mee omgegaan?
- 10 In hoeverre zijn de genomen maatregelen toereikend om de geïdentificeerde risico's in de PIA tegen te gaan en in hoeverre doen zich restrisico's voor?
- 11 In hoeverre is de uitvoering in overeenstemming met het wettelijk kader?

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

Effecten van de wet

- 12 Voor welke doeleinden worden er kentekenverzoeken ingediend?
- 13 Op welke wijze worden de verkregen kentekengegevens gebruikt in het opsporingsonderzoek en in de vervolging?
- 14 In hoeverre draagt het bevragen van kentekens, die bewaard zijn op grond van de wet 'Vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie', bij aan het bereiken van de gestelde doeleinden? Is dit contextafhankelijk?
- 15 Hoe verhoudt het bevragen van kentekens die bewaard zijn op grond van de wet 'Vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie' zich ten opzichte van de inzet van andere opsporingsmiddelen?
- 16 In hoeverre zijn er onbedoelde gevolgen bij de inzet van 126jj Wetboek van Strafvordering (Sv) in het opsporingsproces?

Methoden van onderzoek

De evaluatie is gebaseerd op informatie verzameld gedurende twee monitorrondes in 2019 en 2020. In deze twee monitorrondes is informatie verzameld door middel van literatuurstudie, deskresearch en interviews. Voor de literatuurstudie is voornamelijk gebruikgemaakt van onderzoeken die eerder verricht zijn naar het gebruik van automatische nummerplatherkenning (ANPR) in Nederland. Voor de deskresearch zijn aanvullende documenten van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) geanalyseerd en is er een inventarisatie gemaakt van uitspraken op rechtspraak.nl. Hiervoor is in de database van rechtspraak.nl uitputtend gezocht naar strafzaken waarin gebruik is gemaakt van artikel 126jj. Alle 126jj-verzoeken worden opgeslagen in een systeem genaamd Argus waarin ook alle ANPR-gegevens in het kader van 126jj zijn opgeslagen. Gegevens over deze vastleggingen en verzoeken zijn van 1 januari 2019 tot en met maart 2021 geanalyseerd en verwerkt in dit rapport. Verder zijn in het kader van dit onderzoek interviews gehouden met functionarissen van de politie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en het OM op landelijk en regionaal niveau. In totaal zijn 124 verschillende respondenten geïnterviewd. Sommige respondenten zijn twee keer of meer geïnterviewd om aanvullende informatie te verkrijgen of omdat zij bij meerdere zaken betrokken waren. Tijdens de interviews werd allereerst gesproken over de totstandkoming van de wet en de uitvoering in meer algemene zin. Ook zijn interviews gehouden met betrekking tot specifieke opsporingszaken. Er is een selectie gemaakt van twintig zaken die nader zijn besproken. Voor deze zaken is het verloop van het opsporingsonderzoek en de wijze waarop 126jj is ingezet in kaart gebracht.

Veronderstelde werking van de wet en effecten van de wet in de praktijk

De beleidsveronderstelling was dat 126jj een bijdrage levert aan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de opsporing. De effectiviteit van de opsporing zou met behulp van 126jj worden vergroot door het vergaren van bewijsmateriaal, het verkrijgen van doorslaggevend opsporingsinformatie, het verkrijgen van sturingsinformatie en het mogelijk uitsluiten van verdachten. Op basis van ons onderzoek komt naar voren dat 126jj een beperkte rol speelt in de bewijsvoering. Doordat aan de hand van 126jj-gegevens géén personen kunnen worden geïdentificeerd, is meestal aanvullende opsporingsinformatie nodig om te bewijzen dat niet alleen een gebruikt voertuig, maar ook de verdachte op een bepaald moment op een bepaalde plek of route is geweest. Deze beperking geldt ook voor het uitsluiten van verdachten. Een verdachte kan niet worden uitgesloten op basis van *enkel* 126jj-gegevens.

In combinatie met andere opsporingsgegevens worden 126jj-gegevens wel gebruikt om mogelijke verdachten, scenario's en dreigingen naar personen uit te sluiten. Op die manier kan verder richting gegeven worden aan het onderzoek. In lijn met het voorgaande wordt 126jj vaak ingezet om sturingsinformatie te verkrijgen. In ons onderzoek komt naar voren dat 126jj vaak naast andere opsporingsmiddelen wordt ingezet, en in combinatie met andere opsporingsinformatie, zoals getuigeninformatie of telecomgegevens verder richting geeft aan het onderzoek. Met name bij de start van opsporingsonderzoeken waar nog weinig andere opsporingsinformatie voorhanden is blijkt 126jj vaak relevante sturingsinformatie te bieden. In enkele gevallen heeft de bevoegdheid doorslaggevend informatie opgeleverd voor het opsporingsproces. Uit ons onderzoek blijkt dat de inzet van 126jj in enkele zaken direct tot een verdachte heeft geleid, die zonder de inzet van deze bevoegdheid mogelijk niet en in ieder geval veel minder snel in beeld zou zijn gekomen.

Naast de effectiviteit zou 126jj ook de efficiëntie bevorderen van het opsporingsproces. Er zouden tijd, mensen en middelen kunnen worden bespaard. In ons onderzoek komt naar voren dat de inzet van 126jj het makkelijker kan maken bepaalde voertuigen en daarmee bepaalde verdachten in beeld te krijgen. Daar staat tegenover dat het bevragen en analyseren van 126jj-gegevens veel politiecapaciteit kan vergen. Met betrekking tot het efficiënter maken van het opsporingsproces kan dan ook geen eenduidige conclusie worden getrokken. Daarbij is het relevant op te merken dat gedurende dit evaluatieonderzoek duidelijk is geworden dat de ontwikkeling van Argus (het systeem dat gebruikt wordt om 126jj-gegevens te bevragen) stil heeft gestaan, omdat het nog onduidelijk is of de huidige wet zal worden verlengd. De doorontwikkeling van Argus zou het bevragen van 126jj-gegevens in de toekomst efficiënter kunnen maken. Dit betreft onder andere het type zoekvragen dat binnen Argus kan worden verricht en het automatisch onherkenbaar maken van personen op overzichtsfoto's.

Cameraplan

Op dit moment is 92% van alle beschikbare ANPR-camera's voor de politie aangewezen als 126jj-camera. In totaal gaat het om 919 vaste 126jj-camera's verdeeld over 461 126jj-locaties. Deze camera's registreerden in 2020 gemiddeld 5 miljoen passages per dag, waarvan ongeveer 2 miljoen passages een uniek kenteken betroffen. Dit betekent dat ieder voertuig dat geregistreerd werd gemiddeld 2,5 126jj ANPR-camera's passeerde. Vanwege COVID-19 zijn de cijfers sinds 2020 niet volledig representatief voor het totaal aantal geregistreerde passages onder niet-COVID omstandigheden.

Om te voorkomen dat er ongedifferentieerde gegevensverzameling plaatsvindt, moeten de als 126jj aangewezen ANPR-camera's voldoen aan één van de drie criteria uit artikel 3 lid 2 Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB). Voor iedere 126jj-locatie is aan de hand van deze criteria schriftelijk gemotiveerd waarom een ANPR-locatie wordt aangewezen als 126jj-locatie. De afzonderlijke documenten waarin de motivatie voor de plaatsing van de camera's per locatie is opgenomen, zijn echter niet openbaar beschikbaar, hoewel dat volgens de wet wel zou moeten. Voor belanghebbenden is het daardoor lastig te controleren of sprake is van ongedifferentieerde gegevensverzameling.

Een overweging die een rol speelt om vast te stellen of sprake is van ongedifferentieerde gegevensverzameling is het geografisch gebied waarin de dataverzameling-

en opslag plaatsvindt, ofwel de dekking van de 126jj-camera's. Qua dekking zijn er in Nederland, met name buiten de Randstad, nog hele stukken snelweg waar iemand kilometers lang niet geregistreerd wordt. Tegelijkertijd zijn er gebieden in Nederland, met name in de Randstad, waar de dichtheid van ANPR-camera's wel al een groot deel van de (snel)wegen dekt. In hoeverre dit wel of niet conform de Europese dataretentie jurisprudentie is, kan op basis van deze evaluatie niet worden vastgesteld. In een mogelijke rechtszaak die belangenorganisatie Privacy First voornemens is aan te spannen kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin, met de huidige dekking van 126jj-camera's, sprake is van ongedifferentieerde gegevensverzameling.

Naast de motivatie van de 126jj-locaties in het cameraplan, heeft ook het gegeven dat de 126jj-locaties onvoldoende kenbaar zijn aandacht. In het cameraplan staan sommige locaties redelijk specifiek beschreven doordat een kruising of afslag staat genoemd. Sommige locaties worden echter slechts aangeduid met één straatnaam. Dit maakt dat het voor burgers niet voor alle ANPR-camera's duidelijk is waar ze precies staan. De beschrijving van de 126jj-locaties heeft daarom aandacht om de kenbaarheid te vergroten.

Foutmarge

Om het risico op het verstrekken van onjuiste gegevens te verkleinen en te voorkomen dat de politie op een verkeerd spoor komt (een zogenoemde *false positive* als onterecht een 'hit' wordt gemeld waar dat niet terecht is) moeten de 126jj-camera's volgens de wet in staat zijn minimaal 90% van de kentekens onder 'normale omstandigheden' correct te registreren. Op basis van de wet is het onduidelijk wanneer de 90%-norm geldt (op het moment dat camera's worden aangeschaft, of gedurende de gehele looptijd dat de camera's in gebruik zijn). Ook is onduidelijk in welke omstandigheden deze 90%-norm geldt (wat is 'normaal?'). Het zou daarom duidelijker zijn als de wetgever nader zou specificeren of de 90%-norm alleen geldt bij de aanschaf van de camera's of ook betrekking heeft op de volledige levensduur van de ANPR-camera. Om deze norm te kunnen toetsen zou verder helderder moeten zijn onder welke (weers)omstandigheden camera's geacht worden aan deze norm te voldoen.

Geautoriseerde opsporingsambtenaren

Om onrechtmatige toegang tot 126jj-gegevens tegen te gaan, wordt onder meer de toegang tot Argus beperkt tot geautoriseerde opsporingsambtenaren en vindt er *logging* plaats binnen Argus van de activiteiten van de gebruikers. Om te voorkomen dat personen onterecht toegang hebben tot Argus, worden de autorisaties in beginsel ingetrokken als een persoon er geen gebruik meer van maakt of van functie wisselt. Zoals ook is vastgesteld in de audit over het jaar 2020 vindt er op dit moment geen periodieke controle plaats op de actualiteit van de toegangsrechten. Hierdoor is het niet bekend in welke mate de toegangsrechten actueel zijn. Ook voor de *logging* geldt dat er geen periodieke controle plaatsvindt. Dit is een mogelijk risico, omdat daarmee eventueel onrechtmatig gebruik van Argus niet tijdig gedetecteerd kan worden. Op basis van dit evaluatieonderzoek zijn er overigens geen aanwijzingen dat er sprake is van eventueel onrechtmatig gebruik van Argus.

Raadpleging gegevens

In 2019 zijn er 1.119 126jj-verzoeken ingediend en in 2020 2.102 126jj-verzoeken. In totaal zijn er tot april 2021 3.668 126jj-verzoeken ingediend. Van deze verzoeken zijn 3.373 (92%) verzoeken in behandeling genomen.

Vaak neemt de politie het initiatief om 126jj in te zetten. De officier van justitie besluit vervolgens, na overleg met de politie, of de inzet van 126jj wenselijk is. Uit ons onderzoek komt naar voren dat politie en OM de bevoegdheid als een relatief licht BOB-middel zien, zeker in relatie tot andere BOB-middelen zoals het bevragen van telecomgegevens. Over het algemeen wordt 126jj ingezet voor delicten die zwaarder van aard zijn, zoals drugsgerelateerde criminaliteit of moord en doodslag. Omdat 126jj door officieren van justitie als een relatief licht middel wordt gezien en de delicten veelal zwaarder van aard zijn voldoet de inzet van 126jj in hun ogen al snel aan het proportionaliteitsvereiste. Opvallend is dat respondenten van de politie en het OM de inzet van 126jj niet proportioneel achten voor lichtere delicten, zoals een winkeldiefstal, terwijl de inzet van 126jj voor deze delicten wettelijk wel is toegestaan.

Naast de juridische afweging omtrent de proportionaliteit van de bevoegdheid speelt personele capaciteit een rol in de afweging om het middel al dan niet in te zetten. Deze afweging is vooral aan de orde bij de geautoriseerde opsporingsambtenaren die een 126jj-bevraging uitvoeren en in mindere mate bij de politieambtenaren die de 126jj-gegevens analyseren. Sommige 126jj-bevragingen kosten erg veel tijd om uit te voeren. Daarom wegen geautoriseerde opsporingsambtenaren in deze situaties af of de tijd die nodig is om een zoekvraag uit te voeren proportioneel is ten opzichte van de mogelijke meerwaarde van de 126jj-gegevens in het opsporingsonderzoek. Doorgaans overlegt de geautoriseerde opsporingsambtenaar met de persoon die het 126jj-verzoek heeft ingediend over de mogelijke inperking van de zoekvraag zodat er in hun ogen een betere verhouding ontstaat tussen de benodigde opsporingscapaciteit en de verwachte opbrengst. Daarbij wordt rekening gehouden met de zwaarte van het delict. Voor de zwaardere delicten (zoals moord) wordt een zwaardere tijdsinvestering doorgaans sneller als acceptabel gezien.

Ook de opslagtermijn van gegevens (de '28-dagentermijn') heeft invloed op de overweging om 126jj in te zetten. Uit angst om gegevens te verliezen wordt 126jj soms al vroeg in het opsporingsonderzoek ingezet om gegevens alvast veilig te stellen die op een later moment mogelijk nodig blijken te zijn. Soortgelijke overwegingen spelen ook een rol bij de inzet van andere BOB-middelen waarmee vluchtige gegevens worden veiliggesteld (zoals mastgegevens van telecommunicatie). Het voor de zekerheid alvast veilig laten stellen vindt plaats, omdat vaak pas later in een opsporingsonderzoek duidelijk wordt welke gegevens van toegevoegde waarde (kunnen) zijn in het proces van opsporing en bewijsvoering. Een ongewenst neveneffect van de opslagtermijn van 28 dagen is dat in deze situaties doorgaans meer gegevens worden opgevraagd dan gezien de overige beschikbare opsporingsinformatie en de uiteindelijke opsporingsvraag strikt noodzakelijk is.

Los van het veiligstellen van gegevens uit angst voor verlies komt uit ons onderzoek een gemengd beeld naar voren wat betreft de vraag in hoeverre de 28-dagentermijn toereikend is voor de opsporing. Dit lijkt sterk afhankelijk te zijn van het type delict waarvoor de bevoegdheid wordt ingezet. In de minder complexe zaken of in zaken die al snel na de daad zijn gemeld, waardoor er veel gerichte informatie is over tijd en plaats, kunnen voertuigen al snel in beeld komen en de passagegegevens snel

worden bevraagd. In deze zaken wordt doorgaans binnen enkele uren of dagen een bevraging gedaan waardoor de 28-dagentermijn in de meeste gevallen voldoet. Bij complexere zaken kan de termijn wel te kort zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken waarin het van belang is om patronen in kaart te brengen. Om inzicht te krijgen in reispatronen is soms meer dan 28 dagen nodig. Daarnaast zijn er grote onderzoeken die maanden of zelfs jaren kunnen beslaan (bijvoorbeeld een moordonderzoek). In deze onderzoeken komen vaak pas later in het onderzoek – nadat de 28-dagentermijn is verstreken – mogelijk relevante locaties of kentekens naar voren. Sommige respondenten opperen daarom dat een getrapte bevoegdheid, waarbij voor bepaalde zwaardere delicten gegevens langer dan 28 dagen terug te raadplegen zijn, uitkomst zou kunnen bieden. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat voor iedere gekozen opslagtermijn geldt dat mogelijk waardevolle gegevens verloren zullen gaan.

Omvangrijke bevragingen

Binnen Argus kan op specifieke kentekens worden gezocht, maar het is ook mogelijk om te zoeken op een gedeelte van een kenteken of alle passages op te vragen op een specifieke tijd en plaats. Om 126jj-gegevens te kunnen verstrekken vanuit Argus moet een geautoriseerde opsporingsambtenaar eerst controleren of de kentekens correct herkend zijn door het systeem, door deze te vergelijken met een uitsnede van het kenteken uit een overzichtsfoto. Indien de geautoriseerde opsporingsambtenaar vaststelt dat een kenteken foutief herkend is, wordt deze afgekeurd en kan dit kenteken niet worden verstrekt. Voor zoekvragen die géén betrekking hebben op een specifiek kenteken, biedt de wet de mogelijkheid de foutief herkende kentekens toch te verstrekken. Het idee daarachter is dat in situaties waarin nog geen specifiek voertuig in beeld is, ook kentekens die door het systeem foutief zijn herkend relevant kunnen zijn. In deze situaties moet de geautoriseerde opsporingsambtenaar wel melden dat er foutief herkende kentekens zijn verstrekt. Hoewel het wettelijk gezien mogelijk is bij dit type bevragingen verkeerd herkende kentekens te verstrekken, is dit niet mogelijk binnen Argus. Gegevens uit Argus kunnen alleen worden verstrekt als deze zijn goedgekeurd door een geautoriseerde opsporingsambtenaar. Dit evaluatieonderzoek heeft laten zien dat sommige geautoriseerde opsporingsambtenaren daarom zonder controle alle kentekens van dit soort passagebevragingen goedkeuren. Dit gebeurt om te voorkomen dat mogelijk relevante passagegegevens verloren gaan indien ze na controle worden afgekeurd. Het zonder controle goedkeuren biedt tevens het voordeel dat er niet te veel tijd wordt gependend aan het controleren van deze soms grote hoeveelheden gegevens waarvan slechts een deel relevant zal zijn. Het probleem is echter dat als kentekens eenmaal zijn goedgekeurd, deze bij een volgende bevraging van dezelfde passage niet nogmaals hoeven te worden gecontroleerd. Hierdoor bestaat het risico dat bij een volgende bevraging niet-gecontroleerde en mogelijk onjuiste kentekengegevens worden geleverd.

Het risico dat niet-gecontroleerde en mogelijke onjuiste kentekengegevens worden geleverd behoeft aandacht. Een mogelijke oplossing zou zijn dat foutief herkende kentekens kunnen worden gecorrigeerd. Dit wordt echter gezien als een risico voor de integriteit en de beveiliging van Argus. In de AMvB is om die reden opgenomen dat gegevens binnen Argus niet kunnen worden gewijzigd. Een alternatief is om Argus aan te passen voor zoekvragen waarin geen specifiek kenteken wordt gezocht, zodat ook 'niet goedgekeurde' kentekens kunnen worden verstrekt.

Een andere mogelijke technische aanpassing aan Argus is om binnen de applicatie bepaalde omvangrijke analyses en bevestigingen uit te voeren. Op die manier zijn omvangrijke bevestigingen in de toekomst beter uitvoerbaar. Een voorbeeld hiervan is een analyse waarbij wordt nagegaan of er een kenteken is dat zich in een bepaalde periode op meerdere locaties heeft begeven. Om dit in kaart te brengen, moeten in de huidige situatie voor al deze locaties in een bepaald tijdsbestek alle kentekens worden gecontroleerd en verstrekt. Vervolgens wordt door de aanvrager binnen de verstrekte kentekens gezocht naar eventuele overeenkomsten. Bij een eventuele doorontwikkeling van Argus is het technisch mogelijk om deze zoekvraag binnen Argus zelf uit te voeren. Ook het zoeken naar een voertuigsignalement zou in de toekomst binnen Argus zelf kunnen plaatsvinden doordat het technisch mogelijk is te zoeken op onder meer het model en het merk van een voertuig. Het voordeel hiervan is dat het tijdsbesparing oplevert, maar ook dat het voorkomt dat er onnodig veel 126jj-gegevens worden verstrekt naar aanleiding van een 126jj-bevestiging.

Telefonische bevelen

In geval van spoed kan een bevel telefonisch (mondeling) door de officier van justitie worden verstrekt. Op basis van artikel 126jj lid 4 Sv moet de officier van justitie binnen 72 uur een telefonisch bevel op schrift stellen. Het overschrijden van deze termijn kan leiden tot vormverzuim, wat in het uiterste geval gevolgen kan hebben in het strafproces. Deze termijn is overgenomen in Argus; de geautoriseerde opsporingsambtenaar dient het schriftelijk bevel binnen dezelfde 72 uur in Argus in te voeren. Het invoeren van het bevel in Argus binnen 72 uur is echter niet wettelijk verplicht. Dit in tegenstelling tot het op schrift stellen van het bevel binnen 72 uur. Dit evaluatieonderzoek heeft laten zien dat in ongeveer 46% van alle mondelinge bevelen het schriftelijk bevel te laat is ingevoerd. Opvallend is dat beide termijnen aan elkaar gelijkgesteld zijn. Een bevel dat net binnen de 72 uur op schrift is gesteld kan hierdoor gemakkelijk te laat in Argus worden geregistreerd. De vraag is daarom of de 72 uur die binnen Argus voor het invoeren van het schriftelijk bevel gehanteerd wordt (en geen wettelijke verplichting is) realistisch en nodig is.

Op basis van de beschikbare data is niet duidelijk geworden of het schriftelijk bevel te laat op schrift is gesteld door de officier van justitie en/of alleen te laat in Argus is ingevoerd. Het is daarom niet duidelijk of er een risico is op het overschrijden van de wettelijke termijn, en hoe groot dit risico is. Geïnterviewde medewerkers van de BOB-kamer geven aan dat het voorkomt dat bevelen te laat op schrift worden gesteld, maar dat er niet wordt geregistreerd hoe vaak dit precies het geval is. Ook op basis van eerdere onderzoeken naar andere BOB-middelen is geen informatie beschikbaar over de termijn waarop telefonische bevelen op schrift wordt gesteld. Om hier meer inzicht in te krijgen is daarom vervolgonderzoek nodig.

Centrale opslag en beveiliging

Alle ANPR-gegevens die voor 126jj-doeleinden worden opgeslagen, komen in een database terecht die geraadpleegd kan worden met de applicatie Argus. De gegevens worden na 28 dagen automatisch vernietigd. Hierdoor zijn de gegevens na 28 dagen niet meer te raadplegen. Een mogelijk risico bij de opslag van 126jj-gegevens is dat deze gegevens lekken door onzorgvuldigheid of vanwege een hack.

Om dit te voorkomen zijn verschillende beveiligingsmaatregelen genomen die zijn beschreven in paragraaf 4.5.2. Duidelijk is geworden dat op dit moment een mogelijk risico bestaat op een lek na het afronden van een zoekopdracht door een geautoriseerde opsporingsambtenaar. Om de resultaten te kunnen delen met de aanvrager downloadt de geautoriseerde opsporingsambtenaar de resultaten en verstuurt hij of zij deze – veelal – via de email. Sommige geautoriseerde opsporingsambtenaren bewaren een kopie van de geleverde resultaten lokaal (als back-up) op hun eigen computer. Dit gebeurt vaak op eigen initiatief en zonder duidelijke kaders. Daardoor bestaat het risico dat gegevens te lang onbeheerd worden opgeslagen. Ook in de gezamenlijke e-mailbox van de geautoriseerde opsporingsambtenaren blijft vaak een kopie achter van de verstrekte gegevens in de map ‘verzonden berichten’. Dit heeft tot gevolg dat gegevens worden opgeslagen in systemen die daar niet voor bedoeld zijn, waardoor het risico bestaat dat bewaartermijnen worden overschreden en een groter risico bestaat op lekken of hacken. Hoewel de gegevens in dat geval strikt genomen onder de Wet Politiegegevens (Wpg) vallen en niet meer onder 126jj, behoeft het beleid omtrent de omgang met 126jj-gegevens nadat deze gedownload zijn aandacht.

Onherkenbaar maken van personen en niet openbare locaties

Bij het bevragen van 126jj-gegevens kan naast de kentekengegevens een overzichtsfoto worden meegeleverd waarop het voertuig zichtbaar is. Als er op een overzichtsfoto personen of niet-openbare plaatsen herkenbaar in beeld zijn, moet volgens de wet een geautoriseerde opsporingsambtenaar de persoon of plaats onherkenbaar maken (ook wel *blurren* genoemd). In de praktijk gebeurt dit handmatig. Dit evaluatieonderzoek heeft duidelijk gemaakt dat het handmatig onherkenbaar maken van personen op overzichtsfoto's in de opsporingspraktijk tot dilemma's heeft geleid. Voor de geautoriseerde opsporingsambtenaren is het *blurren* van foto's erg tijdrovend. Bij grote bevragingen worden daarom in eerste instantie vaak géén foto's meegeleverd. Als de aanvrager na het analyseren van de gegevens alsnog van een specifieke passage graag de *geblurde* foto's wil hebben, dan kan een zoekopdracht naar die specifieke passage worden uitgevoerd en kunnen de bijbehorende foto's worden *geblurd*.

Binnen de opsporingsteams bestaat de wens om de *ongeblurde* overzichtsfoto's te kunnen ontvangen. In het onderzoek komt naar voren dat het is voorgekomen dat *ongeblurde* overzichtsfoto's zijn gevorderd door de officier van justitie op basis van 126nd Sv en 126nf Sv, waarmee onder meer camerabeelden van derden kunnen worden gevorderd. Voor de geautoriseerde opsporingsambtenaren leverde dit een dilemma op, omdat zij enerzijds uitvoering moeten geven aan een bevel van de officier van justitie, maar anderzijds gebonden zijn aan de voorwaarden van 126jj. In de meeste gevallen konden de geautoriseerde opsporingsambtenaren uitleggen waarom het niet mogelijk was de gevraagde gegevens te leveren. In enkele gevallen werd het verzoek op een hoger niveau binnen de politie en het OM besproken. In drie bevestigde gevallen is uiteindelijk van hogerhand binnen de politie en het OM de opdracht gekomen om de *ongeblurde* foto's te verstrekken. Deze zaken hebben intern bij de politie en het OM tot discussie geleid of in bijzondere situaties *ongeblurde* foto's zouden moeten kunnen worden verstrekt. Omdat de wet expliciet deze mogelijkheid uitsluit op basis van 126jj, is op hoger niveau binnen de politie en het OM geconcludeerd dat er géén uitzonderingsgronden zijn om *ongeblurde* foto's te verkrijgen of te verstrekken. Na deze drie zaken zijn voor zover bekend geen *ongeblurde* foto's meer verstrekt.

Hoewel de politie en het OM hebben geconcludeerd dat het niet mogelijk is de *ongeblurde* overzichtsfoto's te verkrijgen, blijft vanuit opsporingsoogpunt de wens bestaan om *ongeblurde* overzichtsfoto's in specifieke situaties te verkrijgen. Om aan deze wens tegemoet te komen hebben sommige respondenten een getrapte werking van 126jj gesuggereerd. Dat betekent dat *ongeblurde* overzichtsfoto onder strikte aanvullende voorwaarden zouden kunnen worden verstrekt. Bijvoorbeeld door verstrekking pas toe te staan voor specifieke feiten die de rechtsorde ernstig schokken en als een rechter-commissaris zijn of haar goedkeuring heeft verleend.

Het handmatig *blurren* van personen op overzichtsfoto's is verplicht gemaakt omdat het, bij het opstellen van de wet, technisch niet mogelijk was automatisch alle inzittenden in een voertuig en niet-openbare plaatsen onherkenbaar te maken. In ons onderzoek komt naar voren dat het inmiddels technisch mogelijk is om personen op overzichtsfoto's automatisch onherkenbaar te maken. Als dit direct gebeurt bij het opslaan van gegevens in Argus, kan dit het risico op het verstrekken van *ongeblurde* foto's verkleinen. Onderzoek naar de praktijk zal moeten uitwijzen hoe accuraat deze softwarematige oplossing is. Gebeurt het *blurren* pas bij de verstrekking, zoals op dit moment het geval is, dan blijft de mogelijkheid bestaan – ondanks de wettelijke bepaling en eerdergenoemde conclusie dat geen *ongeblurde* foto's mogen worden verstrekt – om incidenteel bij zwaarwegende opsporingsbelangen *ongeblurde* foto's te verstrekken.

Verstrekking 126jj-gegevens aan het buitenland

Zowel in 2019 als in 2020 is geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om gegevens te verstrekken aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Er zijn wel verschillende rechtshulpverzoeken uit andere landen ontvangen. Exacte aantallen hiervan zijn niet geregistreerd. Een rechtshulpverzoek komt veelal binnen bij de Internationaal Rechtshulp Centra (IRC's). Indien de 126jj-bevoegdheid moet worden ingezet, toetst de officier van justitie of het verzoek uit het buitenland aan alle vereisten voldoet. Internationale 126jj-verzoeken dienen aan dezelfde voorwaarden te voldoen als binnenlandse verzoeken. Voor het verstrekken van gegevens is een justitieel rechtshulpverzoek (een klassiek rechtshulpverzoek of een Europees Opsporingsbevel (EOB)) uit het betreffende land nodig. Een officier van justitie zal een 126jj-bevel opmaken als het justitiële rechtshulpverzoek in orde is. Het bevragsproces is vervolgens gelijk aan een 'normale' 126jj-bevraging.

Privacy-audit

Jaarlijks moet de politie een privacy-audit (laten) uitvoeren waarin getoetst wordt of op adequate wijze uitvoering is gegeven aan de bepalingen in de Wpg en de waarborgen van 126jj. Over 2019 is deze audit niet uitgevoerd, omdat er intern bij de politie onduidelijkheid bestond welk organisatiedeel het 'opdrachtgeverschap' had. In de audit over 2020 is vastgesteld dat een aantal processen nog niet zijn ingericht. Dit gaat onder meer om de periodieke controle van gebruikersrechten van geautoriseerde opsporingsambtenaren. Daarnaast is geconstateerd dat er niet wordt gemonitord of geautoriseerde opsporingsambtenaren zelf betrokken zijn bij het opsporingsonderzoek waarvoor de 126jj-bevraging plaatsvindt. Ook hebben de auditors vastgesteld dat er op dit moment geen 'actieve monitoring' plaatsvindt ten

aanzien van de logbestanden in Argus, waardoor mogelijke ongeautoriseerde toegang niet (tijdig) kan worden gedetecteerd. In de audit over 2020 wordt geconcludeerd dat de andere processen naar behoren zijn ingericht. Begin 2022 verschijnt de audit over 2021 waarin ook naar de uitvoering van de processen in de praktijk wordt gekeken.

Toezicht

Voor 126jj geldt dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Inspectie Justitie en Veiligheid een toezichtstaak is toegekend. De toezichthouders kunnen zelfstandig besluiten bepaalde onderwerpen – zoals 126jj – uit te lichten om nader onderzoek naar te doen. Daarnaast kunnen zij een onderzoek opstarten naar aanleiding van signalen die zij ontvangen. Uit gesprekken met beide toezichthouders blijkt dat zij 126jj niet als specifiek onderwerp behandelen in hun onderzoeksprogramma. Daarnaast hebben zij in 2019 en 2020 geen signalen ontvangen op basis waarvan zij nader onderzoek naar de werkwijze van 126jj nodig achtten.

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 6:1:6 Sv. Binnen Argus is het technisch niet mogelijk om voor alle verzoeken in kaart te brengen wat het onderliggende delict is. Verschillende politie-eenheden en de KMar hebben bij de door hun verwerkte 126jj-verzoeken zelf een overzicht bijgehouden van de onderliggende hoofddelicten. De verwerkte 126jj-verzoeken door deze eenheden en de KMar vertegenwoordigen ongeveer 21% van het totaal aantal onderzoeken waarvoor een 126jj-verzoek is ingediend. Uit deze overzichten kwam naar voren dat 126jj het vaakst is ingezet voor vier typen delicten: drugsgelateerde delicten (21,6%), diefstal (20,8%), delicten die te maken hebben met moord en doodslag (18,6%) en inbraken (8,9%). Drugsgelateerde delicten hebben betrekking op het bezitten, vervaardigen en verhandelen van harddrugs. Bij diefstal (met geweld) gaat het onder meer om straatroof, diefstal uit voertuigen en winkeldiefstal. Bij inbraken gaat het primair om woninginbraken.

Doel bevestigingen en toepassingen

Eén van de toepassingen is het veiligstellen van 126jj-gegevens. Deze toepassing wordt voor verschillende doelen ingezet. Ten eerste wordt het bij aanvang van sommige opsporingsonderzoeken gebruikt om te bepalen welke richting een onderzoek (verder) dient op te gaan. Ten tweede worden 126jj-gegevens soms ook veiliggesteld, omdat ze anders mogelijk verloren gaan in verband met het verstrijken van de 28-dagentermijn (zie eerder). In het verlengde hiervan kan het veiligstellen van de 126jj-gegevens ook als doel hebben om verschillende scenario's te onderzoeken en één of meerdere nader uit te werken ('op door te onderzoeken'). Dezelfde veiliggestelde gegevens kunnen op verschillende momenten in een opsporingsonderzoek voor verschillende doeleinden worden gebruikt. Het is mogelijk dat direct na een incident gegevens worden gebruikt om te zoeken naar aanknopingspunten waarmee

richting kan worden gegeven aan een onderzoek, en later kunnen diezelfde gegevens worden gebruikt om concrete scenario's te onderzoeken en te bewijzen.

Het geautomatiseerd zoeken naar profielen of patronen in de 126jj-gegevens is niet toegestaan. Op basis van 126jj-gegevens kunnen echter ook handmatig bepaalde patronen in kaart worden gebracht. Dit kan als doel hebben om bepaalde gedragingen in kaart te brengen, maar patronen kunnen ook gebruikt worden om bepaalde voertuigen in beeld te krijgen. Een specifieke toepassing van het zoeken naar patronen is de konvooi analyse. Bij een konvooi analyse wordt nagegaan of er bepaalde voertuigen zijn die in de directe nabijheid van een voertuig rijden. In ongeveer 5% van alle zoekopdrachten gaat het om een konvooi analyse. Deze analyse wordt vooral bij onderzoeken naar drugsdelicten ingezet. Naast het zoeken naar patronen kan handmatig worden gezocht naar signalen binnen zogenoemde blokbevragingen. In deze bevraging worden binnen een bepaalde termijn alle passages bevraagd om vervolgens handmatig te zoeken naar een voertuigsignalement.

In opsporingsonderzoeken wordt 126jj vaak gecombineerd ingezet met andere BOB-middelen. Een combinatie komt de bewijsvoering ten goede. Door het combineren van de verschillende BOB-middelen kan met meer zekerheid worden gesteld dat een persoon zich op een bepaalde locatie heeft begeven. Een combinatie van BOB-middelen kan ook leiden tot nieuwe inzichten. De inzet van het middel kan helpen om een ander BOB-middel gericht toe te passen en op die manier nieuwe informatie te achterhalen. Door passagegegevens op specifieke locaties te vergelijken met opgevraagde telecomgegevens op dezelfde locaties is in bepaalde zaken bijvoorbeeld achter de identiteit van een verdachte gekomen.

Samen met 126jj worden in zaken ook andere ANPR-toepassingen ingezet. Vaak gaat het daarbij om het plaatsen van kentekens op referentielijsten. 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. Naast de ANPR-camera's waar de politie en de KMar direct toegang toe hebben, zijn er verschillende ANPR-camera's van derde partijen, zoals commerciële ANPR-camera's en milieu-camera's. Deze camera's zijn soms aanwezig op plekken waarop de politie en de KMar zelf geen zicht hebben en kunnen daarom soms relevante opsporingsinformatie bieden. De politie en de KMar kunnen deze ANPR-gegevens op bevel van een officier van justitie vorderen.

Conclusie

In deze evaluatie stond de vraag centraal op welke wijze bij de opsporing van strafbare feiten gebruik wordt gemaakt van kentekens die op basis van de Wet 'Vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie' worden opgeslagen en welke rol deze gegevens spelen in het opsporingsproces.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de bevoegdheid grotendeels conform het wettelijk kader wordt ingezet. Er zijn twee punten gesignaleerd waarbij dat niet het geval is of was: het verstrekken van *ongeblurde* overzichtsfoto's in drie opsporingsonderzoeken en het ontbreken van de onderliggende motivaties van 126jj-locaties in het cameraplan. Bij één punt is dit onduidelijk. Voor het tijdig op schrift stellen van telefonische bevelen geldt dat het onduidelijk is in welke mate dit conform het wettelijk kader gebeurt. Om hier meer inzicht in te krijgen is vervolgonderzoek

nodig. Daarnaast is een aantal risico's gesignaleerd dat aandacht behoeft van de uitvoerende partijen en de wetgever. Dit heeft betrekking op de controle van de *logging* en autorisaties van geautoriseerde opsporingsambtenaren en onduidelijkheden in de formulering van de toegestane foutmarge van 126jj-camera's. Ten slotte behoeven de regels omtrent het beheer van geleverde 126jj-resultaten aandacht.

Wat betreft de efficiëntie in het opsporingsproces kan geconcludeerd worden dat de nieuwe bevoegdheid er soms voor zorgt dat er tijd kan worden bespaard. Tegelijkertijd kost de inzet van de bevoegdheid ook politiecapaciteit. Het nettoresultaat hiervan is moeilijk te bepalen. In de toekomst zou – indien de wet wordt behouden – het gebruik van de bevoegdheid efficiënter kunnen worden vormgegeven door aanpassingen door te voeren in Argus (zoals het uitbreiden van de zoekmogelijkheden binnen Argus).

Tot slot blijkt uit ons onderzoek dat 126jj in het grootste deel van de zaken wordt gecombineerd met andere BOB-middelen. De inzet van 126jj levert in deze zaken informatie op die in combinatie met andere opsporingsinformatie verder richting kan geven aan het opsporingsonderzoek. In sommige zaken is de bijdrage van 126jj doorslaggevend geweest. Uiteraard geldt hierbij dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld hoe een zaak zou zijn verlopen zonder het bestaan van 126jj. Wel heeft de inzet van 126jj er in deze zaken direct toe bijgedragen dat specifieke verdachten in beeld kwamen. Zonder de inzet van 126jj zou het in deze specifieke zaken erg lastig of tijdrovend geweest zijn om de verdachten op andere wijzen te achterhalen. In de bewijsvoering speelt 126jj een beperkte rol. Daarbij moet worden opgemerkt dat nog maar een beperkt aantal zaken tot zitting is gekomen waarin 126jj is ingezet. De meerwaarde van 126jj lijkt echter – ook op basis van aanvullende gesprekken met officieren van justitie – het grootst gedurende het opsporingsproces.