



Rapportage over de ketensamenwerking en de verantwoordelijkheden rond het ANPR

**Datum: 23 december 2015
Rapportnummer: 2015/171**

1. Inleiding

De heer Groothuis¹ schreef de Nationale ombudsman omdat hij telkens opnieuw door de politie met zijn auto aan de kant werd gezet. Dat kwam omdat zijn kenteken een zogenaamde hit veroorzaakte in het ANPR. Ten onrechte, zo bleek iedere keer weer. Hoewel de politie er van overtuigd was dat er geen sprake was van een reden om hem aan te houden, lukte het toch niet om ervoor te zorgen dat hij niet meer in het ANPR bestand voorkwam. Dit was voor de ombudsman aanleiding om nader te onderzoeken hoe deze situatie kon ontstaan en vervolgens in stand bleef. Blijkbaar lukt het niet om het ANPR definitief aan te passen met correcte gegevens. De vraag is of er sprake is van een fout in het systeem of van verkeerde gegevensverwerking. En of er een kans bestaat dat andere burgers hier ook mee zouden kunnen worden geconfronteerd.

In deze rapportage geven wij eerst een korte schets van het ANPR systeem, daarna beschrijven wij de casus van de heer Groothuis. Vervolgens gaan wij in op de uitkomsten van een bijeenkomst met de betrokken overheidsinstanties (de ketenpartners), geven onze bevindingen weer en benoemen wij een aantal aandachtspunten die de Nationale ombudsman van belang acht bij een behoorlijk gebruik van het ANPR systeem.

2. Het ANPR

Wat is het ANPR?

ANPR staat voor Automatic Number Plate Recognition. Dit camerasysteem wordt gebruikt door de politie. De (ANPR) camera scant kentekens van voertuigen. De gescande kentekens worden vergeleken met zogenaamde referentiebestanden (hierna ANPR bestand). In zo'n bestand zijn kentekens geregistreerd waarmee iets aan de hand is. Dit betreft onder meer openstaande boetes of belastingschulden, verdachten die worden gezocht in het kader van opsporingsonderzoeken en het opsporen van onverzekerde, gesignaleerde of gestolen voertuigen. De politie vult het ANPR bestand met gegevens die voor de uitvoering van hun politietaken noodzakelijk zijn.

Kentekens in het ANPR bestand.

De politie ontvangt informatie van diverse instanties, zoals de Dienst Wegverkeer (RDW), het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Persoonsgegevens worden via het kentekenregister van de RDW gekoppeld aan kentekens die op naam van de betrokkene staan. Deze kentekens worden door de politie in het ANPR bestand opgenomen. Dit ANPR bestand wordt wekelijks gevuld door een centrale afdeling van de politie die deel uitmaakt van de Landelijke eenheid. Vervolgens wordt het bestand aangeboden aan de elf politie eenheden (tien regio eenheden en een landelijke eenheid) die het bestand kunnen overnemen in hun ANPR systemen. Elke eenheid die ANPR gebruikt kan aan het ANPR bestand dat in hun eenheid wordt gebruikt zelf nog informatie toevoegen.

¹ In verband met de privacy wordt een fictieve naam gebruikt.

Regels voor opname in het vergelijkingsbestand

Het ANPR bestand moet bestaan uit gegevens die actueel en juist zijn. Kentekens kunnen er in opgenomen worden als daar een aanwijsbare reden voor is. Die reden moet herleidbaar zijn tot een bepaald onderdeel van de politietaak. De politietaken worden nader omschreven in artikel 3 van de Politiewet 2012. Vanuit haar opsporings- en handhavingstaak maakt de politie een afweging welke gegevens in het ANPR-bestand worden opgenomen.

Rond het gebruik van het ANPR systeem en het opnemen van informatie is geen sprake van uitgebreide regelgeving. Het College Bescherming persoonsgegevens heeft op grond van de Wet Bescherming Persoonsgegevens een aantal uitgangspunten geformuleerd die onder andere betrekking heeft op de vraag welke gegevens geschikt zijn om te worden opgenomen in het ANPR. De gegevens moeten betrekking hebben op een actuele verdenking of een specifiek belang dienen. Er moet aan drie voorwaarden zijn voldaan wil men een kenteken in het ANPR bestand kunnen opnemen. Zo moet de verwerking noodzakelijk zijn, de kwaliteit en integriteit van de gegevens voldoende zijn en ten slotte moet er sprake zijn van transparantie.

Voor verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietaken², is de Wet politiegegevens (Wpg) van toepassing. Hieronder vallen ook de gegevens die voor het ANPR worden gebruikt. In de Wpg zijn waarborgen opgenomen met betrekking tot bewaartermijnen en het verstrekken en delen van informatie met derde partijen. Daarmee komt de Wpg in de plaats van de Wbp. Wanneer een burger van mening is dat een kenteken dat bij de RDW op zijn naam staat geregistreerd ten onrechte of onjuist in het ANPR bestand staat, dan kan hij bij een privacyfunctionaris van de politie op grond van de Wpg een verzoek tot verwijdering of correctie indienen. De privacyfunctionaris neemt naar aanleiding van het verzoek een besluit waartegen vervolgens voor de betrokken burger beroep openstaat bij de bestuursrechter.

Politietaken en ANPR

Een aantal politievoertuigen zijn met een ANPR camera uitgerust. Deze ANPR camera scant automatisch kentekenplaten van passerende auto's. Er wordt een hit gemeld als het bewuste kenteken voorkomt in het ANPR bestand. Als er een hit komt, treedt de politie handelend op. De passerende auto krijgt een stopteken waarna een nadere controle plaatsvindt. De politie gaat in dat geval na waarom het kenteken een hit geeft en treedt dienovereenkomstig op.

3. Veertien keer onterecht staande gehouden

Klacht van de heer Groothuis

De heer Groothuis schrijft op 14 november 2013 het volgende aan de Nationale ombudsman;

"In november 2011 heb ik een verkeersovertreding gemaakt heb hiervoor artikel 5 gekregen. Deze overtreding heb ik gemaakt in een personenauto.

Op dat moment was ik in het bezit van rijbewijs B, C en D en kreeg door het CBR een straf opgelegd om opnieuw af te rijden maar dan in de hoogste categorie en dat is C. Ik

² Zoals bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012

kon er ook voor kiezen om voor Categorie B af te rijden maar moest dan afstand doen van categorie C en D. Heb dus gekozen voor categorie B omdat het voor mij te duur werd om opnieuw te gaan lessen op een vrachtauto. Heb dus afstand gedaan van categorie C en D en inmiddels afgereden voor B. Het oude rijbewijs heb ik in moeten leveren bij het CBR en mijn nieuwe rijbewijs met alleen categorie B en AM is afgegeven op 29-02-2012 te Almere.

Vanaf 29-02-2012 ben ik al 14 keer staande gehouden door de politie omdat zij een melding krijgen over een niet geldig rijbewijs over de categorie C en D. Deze melding krijgen zij door gegevens die verstrekt worden door RDW. Het RDW heb ik hierover aangeschreven (zie bijlage) waarin zij aangeven dat alles correct vermeld staat in het systeem van RDW en vervolgens verwijzen naar de systemen van de politie.

Er loopt inmiddels al een dossier bij de politie Lelystad over deze aanhoudingen die voor niks zijn omdat zij weer aangeven dat de gegevens van RDW niet correct zijn.

Op dit moment ben ik de aanhoudingen van de politie behoorlijk beu en kan niet meer genieten van het autorijden. Het is voor mij van groot belang dat dit spoedig opgelost gaat worden en wil op advies van de politie graag u om hulp vragen wat te doen."

Waar zit de fout?

Het kenteken van de personenauto van de heer Groothuis blijkt te zijn opgenomen in het ANPR bestand. Bij de controle van de heer Groothuis wordt iedere keer geconcludeerd dat er niets aan de hand is, omdat hij met een geldig B-rijbewijs in een personenauto rijdt. Toch blijft zijn kenteken een hit veroorzaken in het ANPR systeem.

Nadat de heer Groothuis meerdere keren met zijn auto aan de kant is gezet, is hij het zat. Hij meldt zich bij het politiebureau. Daar wordt hem gemeld dat het inderdaad vervelend is dat hij wordt gecontroleerd. De politie meent echter dat de fout niet bij hen ligt. De fout ligt bij de rijbewijzenregistratie denkt de politie. De politie verwijst de heer Groothuis naar de RDW, naar het CBR en naar de gemeente. Alle instanties zeggen dat de fout niet bij hen ligt. In hun eigen systemen zijn alle gegevens over de heer Groothuis en het kenteken van zijn auto correct geregistreerd. De politie neemt ook zelf contact op met het CBR en komt er ook niet uit. Om het probleem van de heer Groothuis op te lossen, probeert de regionale politie eenheid Midden – Nederland, waar Lelystad onder valt, zijn kenteken uit het ANPR bestand te verwijderen. Dat lukt alleen tijdelijk. Iedere week wordt er opnieuw een ANPR bestand geladen en het kenteken van de auto van de heer Groothuis komt aldoor weer met dezelfde melding in dat bestand terug waardoor de heer Groothuis zich in een vicieuze cirkel bevindt. De politie verwijst de heer Groothuis vervolgens door naar de Nationale ombudsman.

Tijdelijke oplossing

Medewerkers van de Nationale ombudsman hebben de politie in Lelystad bezocht. De politie is er, na de verschillende contacten met de heer Groothuis, van overtuigd dat het kenteken dat op zijn naam staat ten onrechte steeds weer in het ANPR bestand opduikt. Tijdens dat bezoek laat de politie weten dat het kenteken van de heer Groothuis op dat moment niet in het ANPR bestand voorkomt. Ook zal de ambtenaar die wekelijks het nieuw landelijk beschikbaar gekomen ANPR bestand downloadt, er op letten dat het kenteken van de heer Groothuis niet weer opnieuw wordt opgenomen in het ANPR

bestand van de politie eenheid Midden-Nederland. Daarmee is voor de heer Groothuis voorlopig een oplossing gevonden.

De Nationale ombudsman constateert dat dit een tijdelijke oplossing is. Daarom heeft hij verder onderzocht hoe het kwam dat het kenteken van de heer Groothuis in het ANPR bestand voorkwam en of er een structurele oplossing is.

4. Structurele oplossing

Er zijn enorme aantallen kentekens in het ANPR bestand opgenomen. Gegevens over rijbewijzen worden door het CBR aangeleverd. In het geval van de heer Groothuis leveren de gegevens van het CBR in combinatie met zijn kenteken een hit op in het ANPR systeem. Maar het blijft onduidelijk waarom een kenteken van een personenauto in het ANPR bestand wordt opgenomen nadat van de kentekenuhouder van een auto een C- of D-rijbewijs ongeldig is verklaard.

Daarom heeft de Nationale ombudsman nader onderzoek ingesteld naar de gang van zaken rond gegevens van het CBR die tot een hit in het ANPR systeem leiden. In eerste instantie is aan het CBR en de politie schriftelijk een aantal vragen gesteld. Uit de reacties op die vragen werd niet duidelijk hoe deze situatie kan ontstaan. Daarom spraken medewerkers van de Nationale ombudsman met een politieambtenaar van de Landelijke eenheid, twee medewerkers van het CBR en een medewerker van de RDW gezamenlijk de hele procedure door. Tijdens deze bijeenkomst bleek dat de politie van het CBR wekelijks een lijst ontving waarop wordt weergegeven wat het CBR met zogenoemde artikel 130 Wegenverkeerswet (WvW) mededelingen van de politie heeft gedaan. Op deze lijst van het CBR staat onder andere vermeld van welke personen naar aanleiding van zo'n artikel 130 WvW mededeling, door het CBR rijbewijzen ongeldig zijn verklaard. Op de lijst werd niet aangegeven welke categorieën van een rijbewijs ongeldig werden verklaard.

Het CBR verstreekte deze lijst, bedoeld als management informatie, bij wijze van terugkoppeling aan de politie. De politie verkeerde daarentegen in de veronderstelling dat deze lijst diende als bron voor het ANPR bestand. De gegevens van de CBR lijst werden door de politie dan ook gebruikt om de persoonsgegevens te koppelen aan gegevens uit het kentekenregister.

Tijdens de bijeenkomst gaf de politieambtenaar van de Landelijke eenheid aan dat hem nu duidelijk was dat de lijst niet geschikt was voor opname in het ANPR bestand. De lijst zal daarom in de toekomst niet meer worden gebruikt voor het ANPR bestand.

5. Aandachtspunten

Verbeteringen mogelijk

Tijdens het onderzoek naar aanleiding van de klacht van de heer Groothuis bleek dat er onvoldoende contact was tussen de instantie die de gegevens aanleverde (CBR) en de verwerkende instantie (de politie), dat onduidelijk was wie verantwoordelijk is voor de inhoud van het ANPR bestand en dat de mogelijkheid van correctie van onjuiste gegevens niet werd benut. Hieronder worden deze aandachtspunten nader beschreven.

Ketensamenwerking

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid op eigen initiatief in het belang van de burger samenwerkt met andere (overheids-)instanties en de burger niet van het kastje naar de muur stuurt. Dit betekent onder andere dat overheidsinstanties gezamenlijk naar een oplossing zoeken als zij constateren dat er sprake is van een voortdurend probleem waarbij niet duidelijk is bij wie in de keten de oorzaak ligt.

Aan de hand van de registratie van gegevens van de heer Groothuis heeft de Nationale ombudsman kunnen bekijken hoe de instanties in hun onderlinge samenwerking hebben geopereerd. Het is duidelijk geworden dat de keten niet in staat is geweest om gezamenlijk vast te stellen hoe een kenteken (waaraan onjuiste informatie was gekoppeld) ten onrechte in het ANPR bestand verzeild kon raken. Het CBR en de politie kijken vooral vanuit hun eigen perspectief en hebben onvoldoende contact met elkaar opgenomen om te verifiëren waar de kink in de kabel zat. Pas nadat de ombudsman de keten bij elkaar bracht, werd duidelijk wat in het geval van de heer Groothuis de oorzaak was van de vervuiling in het ANPR bestand. Het misverstand tussen het CBR en de politie kwam gelukkig boven tafel. De Landelijke eenheid heeft aangegeven de 'management informatie' van het CBR voor wat betreft de artikel 130 Wegenverkeerswet 1994 mededelingen niet meer te gebruiken voor het ANPR bestand. Daarmee is het probleem dat in deze keten bestond, opgelost.

De ombudsman vraagt aandacht voor een oplossingsgerichte ketensamenwerking tussen de politie en andere overheidsinstanties rond het gebruik van het ANPR en legt de vraag op tafel wie hierbij in de toekomst de regie neemt.

Verantwoordelijkheid

De ombudsman constateert dat de politie het ANPR gebruikt voor de uitvoering van hun taken. De politie vult het ANPR bestand met gegevens die daarvoor nodig en naar hun oordeel bruikbaar zijn. Omdat de politie de instantie is die het ANPR bestand beheert, bepaalt welke kentekens hierin worden opgenomen en dit systeem gebruikt voor de uitvoering van de politietaken, heeft de politie naar het oordeel van de Nationale ombudsman de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van het ANPR bestand. Dat betekent dat de politie zich vooraf, in overleg met de aanleverende instanties, ervan moet vergewissen of de gegevens die worden opgenomen in het ANPR bestand geschikt zijn voor het doel waarvoor de politie ze wil gebruiken. De politie kan zich naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet verschuilen achter de instanties waarvan zij de gegevens heeft ontvangen.

Correctie onjuiste gegevens

Als er toch gegevens in het ANPR staan die onvolledig, niet juist of adequaat zijn, dan heeft de politie de zorgplicht om correctie of verwijdering te bewerkstelligen. De politie heeft daartoe als instantie die de gegevens in het ANPR beheert, ook de mogelijkheid. Hierin mag een actieve rol van de politie worden verwacht indien bij een staandhouding blijkt dat de gegevens in het ANPR mogelijk onjuist zijn. Daarnaast geldt dat in de Wet Politiegegevens specifiek is bepaald dat de politie op verzoek van een geregistreerde een besluit over correctie of verwijdering moet nemen. De politie maakt de indruk zelf geen verantwoordelijkheid te nemen en geen mogelijkheden te hebben. Zo werd de

heer Groothuis keer op keer naar andere instanties verwezen. Het had op de weg van de politie gelegen om ofwel tot correctie of verwijdering van de gegevens over te gaan, ofwel een besluit te nemen waarin werd aangegeven waarom dit niet mogelijk was.

Gesprek

Aangezien deze onderwerpen niet alleen in het geval van de heer Groothuis zullen spelen, heeft de ombudsman hiervoor in algemenere zin aandacht gevraagd van de betrokken instanties. Hij acht het noodzakelijk dat duidelijk wordt wie er in de toekomst voor zal zorgen dat deze punten voldoende invulling krijgen.

Voor de afronding van dit onderzoek heeft de ombudsman de Nationale politie en het Ministerie van Veiligheid en Justitie uitgenodigd om in gesprek te gaan over de regie en verantwoordelijkheid voor gegevens in het ANPR.

Na overleg tussen beide instanties, is de Nationale politie hierover met de ombudsman in gesprek gegaan. De politie heeft nader toegelicht dat het in de bedoeling ligt om – in het reorganisatietraject tot één Nationale politie – het ANPR landelijk te gaan regelen en aansturen. Daartoe is het Landelijk Project ANPR ingericht. Voorheen was het ANPR een eigen verantwoordelijkheid van ieder van de voormalige 26 politiekorpsen. Door het beheer en de aansturing van het ANPR centraal te beleggen, wordt de kans op vervuiling of onjuiste gegevens geminimaliseerd.

Ten behoeve van het opnemen van gegevens in het ANPR wordt een toetsingskader opgesteld. Dit kader waarborgt de kwaliteit, accuraatheid en doelstelling van de gegevens alvorens deze in het ANPR worden opgenomen.

De Nationale politie onderschrijft voorts dat zij de eindverantwoordelijkheid draagt voor de juistheid en actualiteit van de gegevens die in het ANPR zijn opgenomen. Hiertoe zullen duidelijke afspraken worden gemaakt met de overheidsinstanties die gegevens aanleveren. Mocht een burger worden geconfronteerd met onjuiste gegevens in het ANPR, dan kan hij zich tot de politie wenden voor correctie of verwijdering.

CONCLUSIE

Gelet op het voorgaande stelt de Nationale ombudsman vast dat de Nationale politie de eindverantwoordelijke is voor het ANPR en de gegevens die daarin worden opgenomen. De Nationale politie vult die verantwoordelijkheid in door er vooraf voldoende zorg voor te dragen dat alleen geschikte en juiste gegevens in het ANPR bestand worden opgenomen. Daarnaast mag een burger van de Nationale politie verwachten dat de politie voldoende actie onderneemt als blijkt dat er mogelijk onjuiste gegevens in het ANPR bestand zijn opgenomen. Ook wanneer het gegevens betreft die een andere overheidsinstantie heeft aangeleverd, hoort de politie hierin de regie te nemen. Dat betekent dat de burger niet wordt doorverwezen naar een andere instantie of naar het politiebureau om er zelf voor te zorgen dat de gegevens worden gecorrigeerd. Het initiatief hiertoe dient uitdrukkelijk bij de politie zelf te liggen.

INSTEMMING

De Nationale ombudsman constateert met instemming dat de Nationale politie zich verantwoordelijk acht voor de inhoud van het ANPR en er voor gaat zorgen dat gegevens hierin alleen via een centraal systeem worden opgenomen indien aan de voorwaarden uit een toetsingskader is voldaan. Daarbij spreekt hij de verwachting uit dat dit centrale systeem voortvarend wordt ingericht en dat de politie tot die tijd extra alert is op onjuistheden in het ANPR bestand.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen