

Advies – IBDS Adviesfunctie

Opsporing gestolen voertuigen met behulp van parkeerdata

Pels Rijcken & Highberg

1 oktober 2024





Inhoudsopgave

1	INLEIDING	3
2	VRAAGSTELLING & REIKWIJDTE RAPPORT	4
3	PROCESBESCHRIJVING	4
4	MANAGEMENTSAMENVATTING	6
5	JURIDISCHE ANALYSE – OORSPRONKELIJKE WERKWIJZE	11
6	ANALYSE VOORGESTELDE NIEUWE WERKWIJZE.....	15
7	ALTERNATIEVE WERKWIJZE?.....	20
8	ANALYSE TECHNISCH MEDEGEBRUIK	27
9	ETHISCHE EN TECHNISCHE ANALYSE.....	30
10	AFSLUITEND	33
11	DISCLAIMER.....	33



1 Inleiding

- 1.1 Op 17 januari 2017 hebben de gemeente Amsterdam (directies Parkeren en Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte ('THOR')), Politie Eenheid Amsterdam en de RDW een convenant gesloten met daarin afspraken over de opsporing van voertuigen met een 'belemmerende status' met behulp van parkeerdata. De uitvoering van die afspraken heeft zich tot nu toe geconcentreerd op gestolen voertuigen. De laatste opgave van THOR leert dat THOR in de periode 2021/2022 ca. 45 voertuigen per jaar van de weg heeft gehaald. De politie heeft ook nog enkele voertuigen binnengehaald (exacte aantal onbekend).
- 1.2 In 2020 is voor het eerst melding gemaakt van een mogelijk privacy-issue rond de aanpak op basis van het convenant. Deze melding kwam van de Korpsstaf Nationale Politie. Het kernpunt van de kritiek is dat de parkeerdata (persoonsgegevens) voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor ze oorspronkelijk zijn verzameld. Inmiddels zijn alle convenantpartners van mening dat de aanpak in ieder geval op gespannen voet staat met de AVG. Voorts is iedereen ervan doordrongen dat er geen eenvoudige oplossingen voorhanden zijn om de werkwijze zo aan te passen dat deze voldoet aan de AVG. De afgelopen periode is er veel discussie geweest over mogelijke alternatieve aanpakken om het privacy-issue op te lossen, maar dit heeft vooralsnog niet geleid tot een voorstel voor een nieuwe werkwijze.
- 1.3 De Amsterdamse wethouder heeft inmiddels besloten om de tot dan toe gevolgde, op vernoemd convenant gebaseerde, werkwijze te stoppen. Er zal pas een nieuwe aanpak worden ingevoerd op het moment dat duidelijk is dat die nieuwe aanpak 'AVG-proof' is. De convenantpartners kunnen zich hierin vinden. Direct gevolg van deze beslissing is dat er op dit moment geen voertuigen met een belemmerende status van de weg worden gehaald die met Amsterdamse parkeerdata mogelijk hadden kunnen worden opgespoord.
- 1.4 Er zijn tot nu toe 3 oplossingsrichtingen gesuggereerd:
1. Beperking van de aanpak tot gestolen voertuigen waarvoor geen parkeerbelasting is betaald, in plaats van tot alle eventuele gestolen voertuigen, zoals gebeurde in de oorspronkelijke werkwijze die inmiddels is stopgezet.
 2. Technisch medegebruik. In dat geval geeft de politie zelf aan het scanbedrijf opdracht om kentekens te scannen. De gescande kentekens komen in een apart bestand terecht, zodat de politie zelf haar opsporingstaak ter zake gestolen voertuigen kan uitoefenen.¹
 3. Aanpassing regelgeving door de rijksoverheid die het mogelijk maakt om parkeerdata voor opsporing van gestolen voertuigen te gebruiken.
- 1.5 U heeft ons gevraagd om een juridische en ethische analyse te verrichten van de oorspronkelijke werkwijze en de voorgestelde oplossingsrichtingen 1 en 2, zodat ook kan worden vastgesteld of een noodzaak bestaat tot vaststelling van nieuwe wet- en regelgeving (oplossing 3). In dit rapport treft u onze bevindingen aan.

¹ Op de vraag naar de rechtmatigheid van eventueel verder gebruik van de bedoelde kentekens door de politie wordt in dit advies niet ingegaan.



2 Vraagstelling & reikwijdte rapport

- 2.1 In dit rapport worden de volgende vragen van de gemeente Amsterdam, de politie en de RDW beantwoord:
1. Is de conclusie dat de oorspronkelijke werkwijze niet privacy-proof is, juist?
 2. In hoeverre zijn de oplossingsrichtingen 'beperking tot voertuigen waarvoor geen parkeerbelasting is betaald' (nieuwe werkwijze) en technisch medegebruik privacy-proof?
 3. Zijn er nog andere oplossingsrichtingen denkbaar die privacy-proof zijn?
 4. Kan de adviesfunctie iets zeggen over de ethische aspecten van (eventuele) oplossingen?
- 2.2 Wij hebben ons, mede omwille van de leesbaarheid van dit rapport, bij de beantwoording van de vragen beperkt tot de belemmerende status 'gestolen voertuig'. Voor zover wij in dit rapport evenwel inschatten dat er voor één of meerdere van de andere belemmerende statussen wél ruimte bestaat voor de gegevensuitwisseling, hebben wij dat in dit rapport benoemd. Daarbij past de kanttekening dat wij in dit verband geen grondige analyse hebben verricht. Een uitgebreide analyse van de gegevensuitwisseling van andere belemmerende statussen valt zoals vooraf besproken buiten de reikwijdte van dit rapport.

3 Procesbeschrijving

Oorspronkelijke werkwijze

- 3.1 Binnen de oorspronkelijke werkwijze werden de volgende processtappen doorlopen:
- Stap 1: De gemeente controleert door middel van scanauto's de kentekens van geparkeerde auto's binnen de gemeente Amsterdam. De gemeente heeft daartoe een private partij (Egis Parking Services B.V., hierna 'EPS') gecontracteerd.² Per geparkeerde auto worden het kenteken, de locatie van het voertuig en het tijdstip van de waarneming verwerkt (hierna: 'de scaninformatie'). Daarnaast wordt ook de scanfoto van de gescande auto's bewaard.
- Stap 2: Of al dan niet parkeerbelasting is betaald voor de gescande kentekens, wordt gecontroleerd aan de hand van het Nationaal Parkeer Register ('NPR'). Het NPR is de landelijke database van het Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten ('SHPV') en wordt beheerd door de RDW. Het SHPV is een coöperatie van gemeenten. In het NPR staat geregistreerd voor welke kentekens parkeerbelasting is betaald, op welke locatie en voor hoe lang. Het NPR is niet verbonden met het kentekenregister.
- Stap 3: De RDW koppelt via het NPR in opdracht van het SHPV aan de heffingsambtenaar terug of de parkeerbelasting is voldaan.
- Stap 4: De heffingsambtenaar heeft de tenaamstelling van een kenteken nodig om een naheffing op te leggen als geen parkeerbelasting is betaald. Als in het NPR is geconstateerd dat er geen parkeerbelasting is betaald, vraagt de heffingsambtenaar bij de RDW de tenaamstelling op. Hiertoe verstrekt de heffingsambtenaar het betreffende kenteken aan de RDW. De RDW controleert vervolgens aan de hand van het kentekenregister de tenaamstelling. Als sprake is van een belemmerende status 'gestolen voertuig', is er geen tenaamstelling (meer)³ en kan deze ook niet aan de

² Wij gaan er in onze analyse vanuit dat Egis Parking Services B.V. optreedt als verwerker ten aanzien van de gescande gegevens en dat met Egis Parking Services B.V. een verwerkersovereenkomst is gesloten.

³ In dit advies wordt verder tot uitgangspunt genomen dat er geen tenaamstelling is als sprake is van de belemmerende status 'gestolen voertuig'.



heffingsambtenaar worden verstrekt.

- Stap 5: Als onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente, de RDW en het Landelijk Intelligence- en expertisecentrum Voertuigcriminaliteit ('LIV'), verstrekt EPS gelijktijdig met de controle in het NPR (zie stap 1) de kentekens van alle gescande auto's (dus ook de auto's waarvoor wel parkeerbelasting is betaald) aan de RDW. De RDW signaleert vervolgens of sprake is van een belemmerende status 'gestolen voertuig'.
- Stap 6: Als sprake is van een belemmerende status 'gestolen voertuig', vraagt de RDW de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming en de scanfoto op bij de gemeentelijke heffingsambtenaar.
- Stap 7: De scaninformatie en de scanfoto's van alle auto's waarvan de RDW heeft geconstateerd dat zij een belemmerende status 'gestolen voertuig' hebben (dus ook auto's waar wel parkeerbelasting voor is betaald), worden door de RDW aan het LIV verstrekt. Het LIV is een samenwerkingsverband tussen de RDW / Politie / Stichting Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit ('VbV').
- Stap 8: Het LIV controleert de informatie op actualiteit en maakt een melding aan de RDW als de informatie niet actueel blijkt te zijn. Er vindt ook een controle plaats op zogenoemde 'misreads' van kentekens door de scanauto.
- Stap 9: Als de auto inderdaad gestolen blijkt, maakt het LIV hier melding van bij de politie. Het LIV verschaft de politie dan het kenteken, de locatie van het voertuig, het tijdstip van de waarneming en de scanfoto.
- Stap 10: Het LIV informeert daarnaast het VbV dat de gestolen auto is aangetroffen en dat de politie is geïnformeerd.⁴ Het VbV beheert het Vermiste Auto Register ('VAR'). In dit register wordt met instemming van auto-eigenaren de registratie van vermiste auto's opgenomen.
- Stap 11: Indien een gestolen voertuig niet 'interessant' is voor de politie, dan volgt een melding door de politie aan de sleepdienst van de gemeente. Deze sleept het voertuig af in opdracht en op kosten van de verzekeraars.

⁴ Daarbij wordt de onderliggende scaninformatie (locatie van het voertuig, het tijdstip van de waarneming en de scanfoto) niet verstrekt.



4 Managementsamenvatting

4.1 In dit rapport komen wij tot de volgende bevindingen.

Is de conclusie dat de oorspronkelijke werkwijze niet privacy-proof is, juist?

4.2 De oorspronkelijke werkwijze is in de eerdere analyses van de politie en de gemeente onrechtmatig bevonden, omdat er voor de gemeentelijke heffingsambtenaar géén wettelijke grondslag respectievelijk noodzaak bestaat om alle kentekens en de nadere scaninformatie te verstrekken aan de RDW. Wij onderschrijven deze conclusie. Binnen de oorspronkelijke werkwijze ontvangt RDW bij stap 5 alle kentekens, waaronder de kentekens van voertuigen waarbij wél parkeerbelasting is betaald. RDW controleert vervolgens alle kentekens op de status 'gestolen voertuig'. Wij zien geen duidelijke wettelijk grondslag voor de gemeentelijke heffingsambtenaar om de kentekens van de geparkeerde voertuigen waarvoor parkeerbelasting is betaald te verstrekken aan de RDW. Er is in dit geval immers geen noodzaak om de tenaamstelling bij de RDW te controleren. Wij achten een dergelijke (standaard)verstrekking bovendien bovenmatig. De gegevens zijn in eerste instantie verzameld met als doel om te controleren of de benodigde parkeerbelasting is betaald. Het (door)verstrekken van de kentekengegevens van voertuigen waarvoor parkeerbelasting is betaald aan de RDW is niet noodzakelijk voor de publieke taak van de gemeente om parkeerbelasting te heffen. Wij zien evenmin een andere grondslag voor de verstrekking van die kentekengegevens door de gemeentelijke heffingsambtenaar aan de RDW. Deze vaststelling maakt dat aan een beoordeling van de overige stappen binnen de oorspronkelijke werkwijze niet wordt toegekomen.

4.3 Wel geven wij volledigheidshalve mee dat wij voorsnog evenmin een grondslag zien voor de RDW om bij stap 6 de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming en de scanfoto op te vragen bij de gemeentelijke heffingsambtenaar. Dat zou slechts anders zijn als de RDW kan motiveren dat de verstrekking door de gemeentelijke heffingsambtenaar van de locatie, het tijdstip en de scanfoto aan de RDW noodzakelijk is voor de doeleinden als omschreven in art. 43c of 43f WVV.

4.4 In hoofdstuk 5 van dit rapport treft u onze nadere bevindingen ten aanzien van de oorspronkelijke werkwijze aan.

In hoeverre zijn de oplossingsrichtingen 'beperking tot gestolen voertuigen waarvoor geen parkeerbelasting is betaald' (nieuwe werkwijze) en technisch medegebruik, privacy-proof?

Nieuwe werkwijze (beperking tot gestolen voertuigen waarvoor geen parkeerbelasting is betaald)

4.5 Voor zover wij kunnen vaststellen zijn de gegevensuitwisselingen die plaatsvinden binnen de nieuwe werkwijze grotendeels in lijn met de regels van de AVG. Wij zien voorsnog geen grondslag voor de RDW om bij stap 6 de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming en de scanfoto op te vragen bij de gemeentelijke heffingsambtenaar. Dat zou alleen anders zijn als de RDW kan motiveren dat de verstrekking door de gemeentelijke heffingsambtenaar van de locatie, het tijdstip en de scanfoto aan de RDW noodzakelijk is voor de doeleinden als omschreven in art. 43c of 43f WVV. Mocht de RDW niet slagen in deze nadere onderbouwing, dan zou een alternatieve werkwijze kunnen worden gehanteerd. Die hebben wij in hoofdstuk 6 toegelicht.

Technisch medegebruik

4.6 Wij raden de oplossing van 'technisch medegebruik' in beginsel af. Wij stellen voorop dat het technisch en juridisch mogelijk is om gelijktijdig, als twee sperate bestuursorganen, gebruik te maken van dezelfde camera, mits onderling heldere afspraken zijn gemaakt over de gescheiden opslag van de camerabeelden en de (gezamenlijke) verantwoordelijkheid voor de camera. Een juridische voorwaarde is dat



de politie het verzamelen van de camerabeelden van meet af aan moet kunnen baseren op een toereikende wettelijke grondslag. Artikel 3 Politiewet 2012 vormt naar onze inschatting een risicovolle wettelijk grondslag voor het technisch medegebruik, aangezien de inzet van de scanauto naar verwachting niet voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zoals volgt uit hoofdstuk 8 van dit rapport zijn er minder ingrijpende methoden denkbaar, namelijk alternatief I (RDW doet aangifte bij de politie) respectievelijk alternatief IV waarbij de officier van justitie gericht scaninformatie vordert van het NPR die betrekking heeft op kentekens van gestolen voertuigen. Doordat er juridische haalbare en minder ingrijpende werkwijzen voorhanden zijn, lijkt op voorhand het beginsel van subsidiariteit eraan in de weg te staan dat de politie kiest voor de optie van technisch medegebruik. Gezien dit risico, raden wij de keuze voor technisch medegebruik in beginsel af.

- 4.7 Wij sluiten tegelijkertijd de keuze voor technisch medegebruik niet volledig uit. Daartoe is evenwel vereist dat de noodzaak en meerwaarde van technisch medegebruik (in plaats van of in aanvulling op alternatief I en/of IV) dragend gemotiveerd kan worden. Om tot een dragende motivering te komen, zal moeten worden aangetoond dat technisch medegebruik de politie in staat stelt om gestolen voertuigen sneller of effectiever op te sporen dan in de situatie dat wordt volstaan met alternatief I en/of IV (bijvoorbeeld omdat technisch medegebruik bruikbaarere en actuelere informatie oplevert).

Zijn er nog andere oplossingsrichtingen denkbaar die privacy-proof zijn?

- 4.8 U heeft ons gevraagd of wij, in aanvulling op de door u voorgestelde oplossingen, nog andere werkbare alternatieven zien. Wij geven de betrokken partijen mee dat de nieuwe werkwijze op aspecten zou kunnen worden aangepast, zodat meer recht wordt gedaan aan het beginsel van dataminimalisatie respectievelijk het beginsel van privacy by design & default. In hoofdstuk 7 van dit rapport bespreken wij dit alternatief in detail.

Alternatief I: RDW informeert de politie reeds bij stap 4

- 4.9 Pas bij stap 9 wordt er melding gemaakt bij de politie door het LIV. Dit terwijl voor de RDW feitelijk al bij stap 4 duidelijk is dat er een voertuig staat geparkeerd dat in het kentekenregister als 'gestolen voertuig' staat geregistreerd. Doordat eerst een check wordt uitgevoerd via het LIV, bestaat het risico dat het gestolen voertuig alweer weg is op het moment dat door het LIV is gevalideerd dat de status 'gestolen voertuig' inderdaad klopt. Wij zien juridische ruimte om reeds bij stap 4 de politie te informeren dat er een auto met de belemmerende status 'gestolen voertuig' is aangetroffen. De politie zou in onze optiek geïnformeerd kunnen worden door de RDW. De aangiftebevoegdheid van artikel 161 Sv biedt daarvoor naar ons oordeel een toereikende wettelijke grondslag. Het ligt wat ons betreft het meest voor de hand dat de RDW de politie informeert over het feit dat een gestolen voertuig staat geparkeerd en in welke gemeente, waarna de politie vervolgens de precieze locatie van het voertuig opvraagt bij de gemeentelijke heffingsambtenaar. Op deze wijze kan geborgd worden dat het voertuig zo snel mogelijk van de weg wordt gehaald. Met deze werkwijze wordt ook voorkomen dat de RDW de locatiegegevens e.d. moet opvragen bij de gemeentelijke heffingsambtenaar, terwijl de gemeentelijke heffingsambtenaar deze gegevens, zoals hierna nog zal worden toegelicht, mogelijk niet mag verstrekken (stap 6).
- 4.10 Wij hebben in aanvulling op alternatief I gezien of wij nog andere scenario's zien om de gegevensuitwisseling te verbeteren. Volledigheidshalve hebben wij twee alternatieve scenario's onderzocht.

Alternatief II: Een variant op alternatief I zou zijn dat de RDW voorafgaand aan het informeren van de politie, eerst nog de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming en de scanfoto opvraagt bij de gemeentelijke heffingsambtenaar (zie stap 6). De RDW verstrekt vervolgens in één keer alle informatie over het aangetroffen voertuig aan de politie. Het is binnen dit scenario dus niet nodig dat de politie aanvullende



informatie opvraagt bij de gemeentelijke heffingsambtenaar. De politie beschikt direct over voldoende informatie om het gestolen voertuig te onderzoeken. Hoewel dit een efficiënter scenario zou zijn dan alternatief I, moet de RDW binnen dit alternatief als gezegd wel kunnen motiveren dat de verstrekking door de gemeentelijke heffingsambtenaar van de locatie, het tijdstip en de scanfoto aan de RDW noodzakelijk is voor de doeleinden als omschreven in art. 43c of 43f WVV (zie randnr. 6.7 e.v.). Wij kunnen niet goed overzien of deze motivering haalbaar is.

Ten aanzien van de andere belemmerende statussen zou een soortgelijke motivering vereist zijn. De uitkomst van die motivering kan per belemmerende status verschillen. Wij raden de RDW dan ook aan per belemmerende status te bezien of kan worden gemotiveerd dat de verstrekking door de gemeentelijke heffingsambtenaar van de locatie, het tijdstip en de scanfoto aan de RDW noodzakelijk is voor de doeleinden als omschreven in art. 43c of 43f WVV.

Alternatief III: Tot slot hebben wij onderzocht of de RDW bij stap 4 de belemmerende status 'gestolen voertuig' aan de gemeentelijke heffingsambtenaar zou kunnen verstrekken c.q. mededelen, zodat de gemeentelijke heffingsambtenaar de politie zou kunnen informeren. Zoals toegelicht in randnr. 5.18 e.v. verstrekt de RDW, in geval van een gestolen voertuig, bij stap 4 geen tenaamstelling (en ook geen andere informatie, zoals de belemmerende status 'gestolen voertuig') uit het kentekenregister aan de gemeentelijke heffingsambtenaar. De redenering daarbij is dat de gemeentelijke heffingsambtenaar slechts de tenaamstelling nodig heeft voor de uitvoering van haar heffingstaak. In de oorspronkelijke en nieuwe werkwijze is klaarblijkelijk tot uitgangspunt genomen dat de belemmerende status 'gestolen voertuig' géén strikt noodzakelijk (persoons)gegeven betreft voor de naheffing. Wij onderschrijven deze keuze en zien onvoldoende grondslag om (ook) de belemmerende status 'gestolen voertuig' mee te leveren aan de gemeentelijke heffingsambtenaar. Het meeleveren van de belemmerende status 'gestolen voertuig' aan de gemeentelijke heffingsambtenaar is niet strikt noodzakelijk voor de belastingheffing. Wij zien daarom geen grondslag of noodzaak om deze belemmerende status aan de gemeentelijke heffingsambtenaar te verstrekken.

- 4.11 Al met al geldt ten aanzien van alternatief II dat er meer juridische risico's bestaan dan ten opzichte van alternatief I. Met name omdat de RDW, in geval van een gestolen voertuig, de locatie, het tijdstip en de scanfoto niet nodig lijkt te hebben voor de doeleinden als omschreven in art. 43c of 43f WVV. Alternatief III lijkt ons juridisch in ieder geval niet houdbaar, nu de terugkoppeling van de belemmerende status van het voertuig niet noodzakelijk is voor de (na)heffing of enig andere taak van de gemeentelijke heffingsambtenaar. Mede om diezelfde reden zien wij overigens ook niet goed in dat de gemeentelijke heffingsambtenaar zelf zou mogen opzoeken⁵ of aan een bepaald kenteken een gestolen status is gekoppeld om vervolgens, als dat zo is, over de band van de aangiftebevoegdheid de scaninformatie en de scanfoto aan de politie te verstrekken.

Alternatief IV: De politie vordert met toepassing van art. 126nd of art. 126ne Sv gericht de scaninformatie van het NPR die betrekking heeft op kentekens van gestolen voertuigen

- 4.12 Wij achten alternatief IV (het periodiek vorderen van scaninformatie door de officier van justitie) een juridisch haalbaar alternatief, mits de vordering voldoende is afgebakend en daadwerkelijk in het belang is van concrete (lopende) opsporingsonderzoeken. Dat zal vergen dat per gestolen kenteken/voertuig in verband waarmee de vordering wordt gedaan) wordt beoordeeld of de gevorderde gegevens

⁵ Via <https://ovi.rdw.nl/default.aspx>.



zullen bijdragen aan het opsporingsonderzoek – de materiële waarheidsvinding – naar het strafbare feit (diefstal en/of heling).

Alternatief V: De politie verstrekt op grond van de Wpg een overzicht van kentekens van gestolen voertuigen aan het NPR, waarna de RDW (in zijn rol als beheerder van het NPR) aan de politie terugkoppelt of gestolen voertuigen geparkeerd staan

- 4.13 Wij zien diverse risico's bij alternatief V (het periodiek verstrekken van een lijst met kentekens van gestolen voertuigen aan het NPR over de band van artikel 20 Wpg in combinatie met de aangiftebevoegdheid). Twijfelachtig is met name of er nog wel ruimte bestaat om terug te vallen op de algemene verstrekkinggrondslagen van de Wpg. Feitelijk verzoekt de politie aan de RDW (in zijn rol als beheerder van het NPR) om aan de hand van een lijst met gestolen kentekens een analyse uit te voeren die primair strekt tot het opsporingsbelang van de politie. Er bestaat daardoor een wezenlijk risico dat de verstrekking, verzochte analyse en daaropvolgende aangiftes worden aangemerkt als een omzeiling van de strafvorderlijke waarborgen als opgenomen in de artikelen 126nd en 126ne Sv (titel IVA, negende afdeling, Wetboek van Strafvordering). Wij raden reeds om deze reden dit alternatief af.

Kan de adviesfunctie (Highberg) iets zeggen over de ethische aspecten van (eventuele) oplossingen?

- 4.14 Op basis van de Aanpak Begeleidingsethiek heeft Highberg, in samenspraak met de bij deze use case betrokken bestuursorganen, gezamenlijk waarden vertaald naar handelingsopties. Bij deze sessie is ingegaan op de inzet van camerabeelden van scanauto's ten behoeve van het opsporen van gestolen voertuigen in brede zin, dus zonder beperkingen met betrekking tot de technische uitvoering. Doel van deze sessie was om op voorhand geen varianten uit te sluiten, zodat een zo compleet mogelijk beeld van voor- en nadelen kon worden verkregen. De handelingsopties die uit de sessie zijn gekomen, bieden beslissers en beleidsmedewerkers de mogelijkheid om met maatregelen te komen ter bescherming van de genoemde waarden en een effectieve uitvoering.
- 4.15 Uit de analyse zijn geen zwaarwegende ethische bewaren naar voren gekomen. Wel is een aantal aandachtspunten geformuleerd. We noemen hier de belangrijkste.
- 4.16 Een van de handelingsopties is om in te zetten op een eenduidig juridisch kader, specifiek gericht op de inzet van camera's ten behoeve van gestolen voertuigen. Hierdoor zou het voor alle betrokken partijen inzichtelijk moeten worden welke gegevens er verzameld mogen worden, zonder dat voor elk afzonderlijk geval opnieuw een juridische afweging nodig is. Dit resulteert ook in uniformiteit over de uitvoering van processen en in het delen van gegevens. Dit maakt de uitvoering door landelijke overheden zoals de politie en RDW en de beheerders van landelijke parkeersystemen, een stuk eenvoudiger. Bovendien kunnen in deze opzet de pilotkosten over meerdere partijen verdeeld worden. Daarnaast kan op deze manier de communicatie naar burgers beter worden ingericht.
- 4.17 Ongeacht of de casus op landelijk of lokaal niveau plaatsvindt, is het in ieder geval belangrijk dat zaken als privacy en security goed geregeld worden. Dus zorgen dat de rechten van betrokkenen op basis van de AVG goed zijn ingeregeld (inzage, verwijdering etc.) en aansluiten op de reeds bestaande processen. Werk met een beveiligde omgeving, richt goede autorisatiemaatregelen in, voldoe aan de eisen uit de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Andere maatregelen zijn het blurren van mensen op de beelden, geofencing, dataminimalisatie en het anonimiseren en pseudonimiseren van gegevens.
- 4.18 Afsluitend, het dilemma is hier of wij een handelende of niet-handelende overheid willen. Willen wij een overheid die er zo veel mogelijk aan doet om onze gestolen auto terug te vinden en / of de georganiseerde misdaad bestrijdt? Of willen wij een overheid die zich zo min mogelijk met ons bemoeit? Er is hier een duidelijke keuze aan de orde tussen innovatie, samenwerking in ketens en veiligheid enerzijds versus privacy en vertrouwen in de overheid anderzijds. Een dialoog met burgers en een



goede afweging van de in te zetten werkwijze kan bijdragen aan een goede keuze in dit dilemma.

5 Juridische analyse – oorspronkelijke werkwijze

- 5.1 In dit hoofdstuk zullen wij analyseren of wij de eerdere conclusies ten aanzien van de oorspronkelijke werkwijze onderschrijven. Wij zullen daartoe de in hoofdstuk 3 van dit rapport beschreven processtappen van de oorspronkelijke werkwijze nalopen.

Stappen 1 tot en met 4 – De inzet van de scanauto en het raadplegen van het NPR en het kentekenregister

- 5.2 Wij stellen voorop dat stappen 1 tot en met 4 het reguliere proces van kentekenparkeren binnen de gemeente Amsterdam omvatten. Wij nemen in dit rapport tot uitgangspunt dat deze stappen (en de daarin beschreven gegevensuitwisseling tussen de gemeentelijke heffingsambtenaar, EPS, het NPR en de RDW) in overeenstemming zijn met de regels van de AVG. In dit verband wijzen wij erop dat de Hoge Raad bij uitspraak van 10 april 2020 heeft geoordeeld dat het kenteken parkeersysteem van Amsterdam in overeenstemming is met artikel 8 EVRM.⁶ Een uitgebreide analyse van de wettelijke grondslagen per partij laten wij aldus achterwege. Aangezien de onderlinge publieke taken en verwerkingsgrondslagen wel een beslissende rol spelen bij de beoordeling van de overige stappen, gaan wij hieronder per partij kort in op de relevante grondslagen.

Gemeentelijke heffingsambtenaar

- 5.3 Het genereren van de scanfotografen, en het controleren van het NPR en het kentekenregister door de gemeentelijke heffingsambtenaar is noodzakelijk voor zijn taken, waaronder het vaststellen en het (na)heffen van de gemeentelijke parkeerbelasting. De wettelijke grondslag voor de daarmee gepaarde gegevensverwerking kan worden gevonden in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, AVG jo. artikel 231, tweede lid, onder b en c, Gemeentewet jo. artikel 225, eerste lid, onder a en b, Gemeentewet.

Van belang voor de verdere analyse is dat de heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen (mede) worden beheerst door de regels van de Algemene wet inzake rijksbelastingen ('AWR'), de Invorderingswet 1990 ('IW') en de Kostenwet invordering rijksbelastingen als waren de belastingen rijksbelastingen.⁷ Voor zover er in deze wetten bevoegdheden staan beschreven van de minister van Financiën respectievelijk de inspecteur, wordt daarmee in gemeentelijke context bedoeld: 'het college' respectievelijk 'de gemeenteambtenaar belast met de heffing van gemeentelijke belastingen'. De gemeentelijke heffingsambtenaar heeft in zoverre dus dezelfde bevoegdheden als een inspecteur op Rijksniveau.

Let op: de Gemeentewet kent ook diverse uitzonderingen op de Rijksbelastingwetten. Artikel 236 Gemeentewet sluit diverse bepalingen uit de Rijksbelastingwetten uit.

- 5.4 De directeur Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte van de gemeente is in het Benoemings- en aanwijzingsbesluit heffing en invordering Gemeente Amsterdam 2022 aangewezen als heffingsambtenaar bedoeld in artikel 21 onderdeel b van de Gemeentewet voor de heffing en invordering van parkeerbelastingen.
- 5.5 Wij zien twee toereikende wettelijke grondslagen die een basis kunnen bieden voor het bevragen van het kentekenregister door de gemeentelijke heffingsambtenaar. Het verzoek om nadere informatie uit het kentekenregister zou allereerst gestoeld kunnen worden op artikel 236, eerste lid, Gemeentewet jo. artikel 47, eerste lid AWR. Uit dit samenstel van bepalingen volgt dat eenieder gehouden is om desgevraagd aan de inspecteur (in gemeentelijk context, de gemeentelijke heffingsambtenaar)⁸ de

⁶ Zie HR 10 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:639.

⁷ Zie artikel 231, eerste lid, Gemeentewet.

⁸ Zie artikel 231, tweede lid, aanhef en onder b, Gemeentewet dat bepaalt dat de 'inspecteur' in gemeentelijke context de gemeenteambtenaar is, belast met de heffing van de gemeentelijke belastingen.



gegevens en inlichtingen te verstrekken welke voor de belastingheffing van belang kunnen zijn.

- 5.6 Wij zien ook een andere toereikende wettelijke grondslag voor het opvragen van de tenaamstelling in het kentekenregister. Artikel 43 van de Wegenverkeerswet ('WVW') bepaalt dat overheidsorganen van de RDW (strafrechtelijke) persoonsgegevens kunnen ontvangen, voor zover het verzoekende overheidsorgaan die gegevens nodig heeft voor de uitoefening van zijn publieke taak. Ook deze bepaling biedt een grondslag voor de bevraging van het kentekenregister.
- 5.7 Ongeacht de keuze in wettelijke grondslag, zal de bevraging zich steeds moeten beperken tot de strikt noodzakelijke gegevens voor de beoogde (na)heffing. Artikel 47, eerst lid, AWR spreekt van 'de gegevens welke voor de belastingheffing van belang kunnen zijn'. De heffingsambtenaar is verplicht tot het raadplegen van het kentekenregister voor het vaststellen van de tenaamstelling van het voertuig (art. 43b jo. 42a WVW). De RDW mag de gegevens enkel op grond van artikel 43 WVW verstrekken indien het overheidsorgaan die gegevens nodig heeft voor de uitoefening van zijn publieke taak. De vraag rijst welke gegevens 'van belang' of 'nodig' zijn voor de parkeerbelasting. In de werkwijze beperkt de bevraging zich tot de tenaamstelling. Wij achten dit gegeven zonder meer een gegeven dat strikt noodzakelijk is voor de (na)heffing. In zoverre is de uitvraag in lijn met de relevante wet- en regelgeving. De tenaamstelling is bovendien een authentiek gegeven dat de gemeentelijke heffingsambtenaar *moet* gebruiken bij zijn taken.⁹

Gemeenteraad

- 5.8 De gemeenteraad is op grond van artikel 149 jo. artikel 225, eerste lid, aanhef en onder a en b, Gemeentewet bevoegd om, in het kader van de parkeerregulering door middel van een gemeentelijke verordening, regels te stellen met als doel het heffen van parkeerbelasting. De gemeenteraad heeft bovengenoemde regels omtrent kentekenparkeren nader vastgesteld in de Verordening parkeerbelastingen Amsterdam.

Egis Parking Services B.V. ('EPS')

- 5.9 EPS verwerkt de scangegevens in opdracht van de gemeentelijke heffingsambtenaar en treedt in zoverre op als 'verwerker' van de gemeente. De verwerker is degene die ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt.¹⁰ De verwerker ontleent zijn bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken aan de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke die hem inschakelt. De bevoegdheden van een verwerker moeten zijn vastgelegd in een verwerkersovereenkomst.¹¹ Aangezien EPS *namens* de gemeentelijke heffingsambtenaar gegevens verwerkt, en in zoverre handelt als verwerker van de gemeentelijke heffingsambtenaar, maakt EPS aanspraak op de hiervoor beschreven grondslagen van de gemeentelijke heffingsambtenaar (zie randnr 5.3 e.v. hiervoor).

Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten ('SHPV')

- 5.10 Het SHPV is een coöperatie van gemeenten met als doel het stimuleren van vernieuwing in de parkeerketen en het faciliteren van gemeenten bij het digitaliseren van hun parkeerdiensten. Het SHPV heeft aan de minister van Verkeer en Waterstaat gevraagd of de RDW een centrale registratie van parkeerrechten en verblijfsrechten kan ontwikkelen en beheren.¹² Dit heeft geresulteerd in het NPR.
- 5.11 In het NPR worden op kenteken de parkeer- en verblijfsrechten geregistreerd. Van geparkeerde voertuigen wordt per kenteken de locatie en de parkeerduur (start- en stoptijd) geregistreerd. Op basis van de gegevens in de database wordt het parkeertarief berekend dat de automobilist moet betalen. De gemeente is zelf

⁹ Zie artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, Kentekenreglement.

¹⁰ Artikel 4, aanhef en onder 8, AVG.

¹¹ Artikel 28, derde lid, AVG.

¹² Zie Stb. 2010, 8917, p. 2.



verantwoordelijk voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens in het NPR. De database bevat per gemeente de gegevens die nodig zijn om het parkeerbeleid te kunnen uitvoeren. Bijvoorbeeld: de parkeerregelingen, parkeertarieven, parkeervergunningen, gehandicaptenparkeerkaarten, laden en lossen-ontheffingen en hulpverlener-vergunningen.¹³ Het SHPV beschikt niet over kentekengegevens in onversleutelde vorm. De deelnemende gemeenten zijn op macroniveau, voor het NPR als zodanig, gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken voor het beheer en de (door)ontwikkeling van het NPR. Daarnaast is iedere gemeente zelfstandig verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevens die ten behoeve van de parkeercontrole in het NPR worden geregistreerd.

- 5.12 Voor het raadplegen van het NPR door de gemeentelijke heffingsambtenaar gelden de grondslagen als beschreven in randnr. 5.3.

De RDW (in rol als beheerder NPR)

- 5.13 De RDW treedt op als beheerder van het NPR. Deze taak van de RDW volgt uit artikel 2, aanhef en onder r, van de Regeling taken Dienst Wegverkeer.

“Aan de dienst worden de volgende taken opgedragen:

(...)

r. het beheren van en het verstrekken van informatie aan daartoe gerechtigde partijen uit een register van:

1°.parkeer- en verblijfsrechten gekoppeld aan individuele kentekens ten behoeve van gemeenten, en

2°.statische parkeergegevens ten behoeve van een ieder.”

- 5.14 Aangezien de RDW voor wat betreft het beheer en de ontwikkeling van het NPR een eigen wettelijke taak uitvoert, treedt de RDW in zoverre op als verwerkingsverantwoordelijke. Het NPR is evenwel niet verbonden met het kentekenregister, dus de aldaar opgenomen persoonsgegevens zijn niet via het NPR te raadplegen. Aangezien er niet voorzien is in een directe koppeling met het kentekenregister, kan de RDW in zijn rol als beheerder niet zelfstandig bepalen om de gegevens uit het NPR aan te vullen met gegevens uit het kentekenregister. Voor zover de gemeentelijk heffingsambtenaar ten behoeve van de naheffing de gegevens uit het kentekenregister nodig heeft, dient hij aldus het kentekenregister te bevragen.

De RDW (in rol als beheerder kentekenregister)

- 5.15 De RDW is beheerder en verwerkingsverantwoordelijke van het kentekenregister op grond van artikel 42, tweede lid, Wegenverkeerswet 1994 ('WVW'). Wij zien twee grondslagen voor het op verzoek verstrekken van de tenaamstelling van het voertuig aan de gemeentelijke heffingsambtenaar.
- 5.16 Indien de vordering van de gemeentelijke heffingsambtenaar is gebaseerd op artikel 231, tweede lid, Gemeentewet jo. artikel 47, eerste lid, AWR rust er op de RDW een wettelijke plicht om aan de informatievordering van de gemeentelijk heffingsambtenaar te voldoen (artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, AVG).
- 5.17 Voor zover de gemeentelijke heffingsambtenaar zijn verzoek baseert op de grondslagen van de WVW, vormt artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, AVG jo. artikel 43, eerste lid, WVW een wettelijke grondslag voor verstrekking door de RDW. Artikel 43, eerste lid, WVW biedt een grondslag voor het verstrekken van gegevens uit het kentekenregister aan overheidsorganen, waaronder aldus de gemeentelijke heffingsambtenaar, voor zover zij aangeven die gegevens nodig te hebben voor de uitoefening van hun publieke taak.
- 5.18 Naar wij begrijpen, verstrekt de RDW, in geval van een gestolen voertuig, bij stap 4 geen tenaamstelling (en dus geen andere informatie, zoals de belemmerende status 'gestolen voertuig') uit het kentekenregister aan de gemeentelijke heffingsambtenaar.

¹³ De privacyverklaring van het NPR verwijst door naar de (algemene) privacyverklaringen van de RDW.



De redenering daarbij is dat de gemeentelijke heffingsambtenaar in dat geval niet tot heffing kan overgaan, omdat het gestolen voertuig geen tenaamstelling heeft. In de oorspronkelijke werkwijze is klaarblijkelijk tot uitgangspunt genomen dat de belemmerende status 'gestolen voertuig' géén strikt noodzakelijk (persoons)gegeven betreft voor de (na)heffing.

- 5.19 Voor zover de RDW vaststelt dat de belemmerende status 'gestolen voertuig' rust op het kenteken, volstaat de RDW met de geautomatiseerde terugkoppeling aan de gemeentelijke heffingsambtenaar dat geen tenaamstelling geleverd kan worden. Een dergelijke terugkoppeling kan weliswaar impliceren dat het gecontroleerde kenteken mogelijk gekoppeld is aan een gestolen voertuig, maar zekerheid daarover verkrijgt de gemeentelijke heffingsambtenaar niet.
- 5.20 Wij kunnen ons vinden in de keuze om, in geval van een gestolen voertuig, de tenaamstelling, noch de belemmerende status te verstrekken. In feite leidt de werkwijze van de RDW ertoe dat de gemeentelijke heffingsambtenaar überhaupt niet in de gelegenheid komt om de belasting te heffen bij de (voormalig) houder van het voertuig.

Stap 5 – Verstrekking van de kentekens door gemeentelijke heffingsambtenaar aan de RDW van voertuigen waarvoor wel parkeerbelasting is betaald

- 5.21 In aanvulling op het bevragen van het kentekenregister ten behoeve van het opleggen van de parkeerbelasting (stap 4), worden separaat de kentekengegevens van *alle* gescande auto's verstrekt aan de RDW (stap 5). Nieuw ten opzichte van stap 4 is aldus dat bij stap 5 kentekengegevens worden verstrekt aan de RDW van voertuigen die wél parkeerbelasting hebben betaald, buiten het reguliere proces van kentekensparkeren om (zie stappen 1 tot en met 4), ter controle van de status 'gestolen voertuig'.
- 5.22 Wij zien geen duidelijke wettelijk grondslag voor de gemeentelijke heffingsambtenaar om de kentekens van de geparkeerde voertuigen waarvoor parkeerbelasting is betaald te verstrekken aan de RDW. Er is in dit geval immers geen noodzaak om de tenaamstelling bij de RDW te controleren. Wij achten een dergelijke (standaard)verstrekking bovendien bovenmatig. De gegevens zijn in eerste instantie verzameld met als doel om te controleren of de benodigde parkeerbelasting is betaald. Het (door)verstrekken van de kentekengegevens van voertuigen waarvoor parkeerbelasting is betaald aan de RDW is niet noodzakelijk voor de publieke taak van de gemeente om parkeerbelasting te heffen. Wij zien evenmin een andere grondslag voor de verstrekking van die kentekengegevens door de gemeentelijke heffingsambtenaar aan de RDW. Deze vaststelling maakt dat aan een beoordeling van de overige processtappen (5 tot en met 11) binnen de oorspronkelijke werkwijze niet wordt toegekomen.

Conclusie

- 5.23 Wij komen ten aanzien van de oorspronkelijke werkwijze tot de volgende conclusie. De oorspronkelijke werkwijze is in de eerdere analyses van de politie en de gemeente onrechtmatig bevonden, omdat er voor de gemeentelijke heffingsambtenaar géén wettelijke grondslag respectievelijk noodzaak bestaat om alle kentekens te verstrekken aan de RDW. Wij onderschrijven deze conclusie. Doordat de RDW geen kentekengegevens kan ontvangen van auto's die wél parkeerbelasting hebben (stap 5), wordt niet meer toegekomen aan een beoordeling van de overige stappen.



6 Analyse voorgestelde nieuwe werkwijze (beperking tot gestolen voertuigen waarvoor geen parkeerbelasting is betaald)

- 6.1 Een potentiële alternatieve werkwijze die door partijen wordt overwogen is om de verstrekking van de kentekengegevens door de gemeentelijke heffingsambtenaar aan de RDW in de stappen 5 en verder te beperken tot enkel die gegevens die betrekking hebben op voertuigen waarvoor geen parkeerbelasting is betaald.
- 6.2 Hiervoor is al toegelicht dat wij de gegevensuitwisselingen binnen de stappen 1 t/m 4 rechtmatig achten.

Stap 5 - Verstrekking van de kentekens door gemeentelijke heffingsambtenaar aan de RDW

- 6.3 Binnen deze voorgestelde nieuwe werkwijze achten wij ook de gegevensverstrekking in stap 5 rechtmatig. Die houdt immers in dat de heffingsambtenaar alleen de kentekens aan de RDW verstrekt van voertuigen waarvoor geen parkeerbelasting is betaald. In feite zal bij de nieuwe werkwijze stap 5 overbodig worden, omdat de controle van de voertuigstatus 'gestolen' reeds bij stap 4 heeft plaatsgevonden.¹⁴
- 6.4 Stap 5, de controle door de RDW of sprake is van de belemmerende status 'gestolen voertuig' is daarmee ook beperkt tot de voertuigen waarvoor geen parkeerbelasting is betaald. Ook die controle achten wij rechtmatig.

Stap 6 – Opvragen nadere scaninformatie door de RDW

- 6.5 Als sprake is van een belemmerende status 'gestolen voertuig', vraagt de RDW de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming en de scanfoto op bij de gemeentelijke heffingsambtenaar.
- 6.6 Naar onze inschatting brengt het opvragen van deze gegevens enkele juridische risico's met zich mee. Achtergrond daarvan is dat niet geheel duidelijk is met welk doel de RDW deze gegevens opvraagt. Voor zover het opvragen van deze gegevens plaatsvindt met als enkel doel het opsporen van voertuigdiefstal, dan beschikt de RDW niet over een eigen publieke taak. De RDW komt in dat geval geen beroep toe op artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, AVG. De RDW zal de nadere scaninformatie enkel kunnen opvragen voor zover deze informatie relevant is voor een 'eigen' taak. De RDW zou een en ander nader moeten motiveren.
- 6.7 Voor de nadere motivering van de verstrekking aan de RDW zijn er twee wettelijke grondslagen relevant: de terugmeldplicht (artikel 43c, eerste lid, WVV) en de algemene informatieplicht van overheidsorganen aan de RDW (artikel 43f WVV).

Zie artikel 43c, eerste lid, WVV:

"Een overheidsorgaan dat gereede twijfel heeft over de juistheid van een in het kentekenregister opgenomen authentiek gegeven, meldt die twijfel, onder opgave van redenen, aan de Dienst Wegverkeer."

Zie artikel 43f WVV:

"Onverminderd artikel 43c zijn overheidsorganen gehouden om aan de Dienst Wegverkeer op de door deze dienst te bepalen wijze mededeling te doen van de hen in de uitoefening van hun functie ter kennis gekomen feiten, ingeval deze feiten aanleiding kunnen zijn om tot wijziging of aanvulling van de in het kentekenregister opgenomen gegevens over te gaan, dan wel anderszins van belang kunnen zijn voor de juistheid van deze gegevens."

- 6.8 Naar onze inschatting staat niet zonder meer vast dat de gemeentelijke heffingsambtenaar in het specifieke geval van een 'gestolen voertuig' een wettelijke

¹⁴ Gemakshalve houden wij de nummering van de oorspronkelijke werkwijze aan.



grondslag heeft om de locatie, het tijdstip en de scanfoto met de RDW te delen. Achtergrond daarvan is dat wij betwijfelen of de RDW een eigen belang heeft bij het ontvangen van de locatie van het voertuig, het tijdstip van de waarneming en de foto van het geparkeerde voertuig met de belemmerende status 'gestolen voertuig'. De verstrekking noopt niet tot 'de controle van de juistheid van een authentiek gegeven' (art. 39c WvW) of 'het wijzigen of aanvullen van het kentekenregister' (art. 39f WvW). Meer concreet geldt daarbij het volgende. Wij stellen voorop dat het aantreffen van een gestolen voertuig, niet zonder meer twijfels oproept over de juistheid van de tenaamstelling van het voertuig (hetgeen een authentiek gegeven is). Dit maakt dat de gemeentelijke heffingsambtenaar de verstrekking naar verwachting niet kan baseren op artikel 43c WvW dat bepaalt dat overheidsorganen verplicht zijn om bij twijfel over een authentiek gegeven de RDW, onder opgave van redenen, te informeren. Wij zien evenmin ruimte om terug te vallen op de algemene grondslag van artikel 43f WvW. Op grond van deze bepaling zijn overheidsorganen gehouden om aan de RDW "mededeling te doen van de hen in de uitoefening van hun functie ter kennis gekomen feiten, ingeval deze feiten aanleiding kunnen zijn om tot wijziging of aanvulling van de in het kentekenregister opgenomen gegevens over te gaan, dan wel anderszins van belang kunnen zijn voor de juistheid van deze gegevens". Navraag bij de RDW leert namelijk dat het gegeven dat het gestolen voertuig staat geparkeerd in de gemeente, niet leidt tot enige wijziging of aanvulling van de gegevens in het kentekenregister. Artikel 43f WvW lijkt op het eerste oog, in geval van een gestolen voertuig, geen soelaas te kunnen bieden.

- 6.9 Een nadere motivering aan de zijde van de RDW is aldus vereist. Mocht de RDW niet slagen in de nadere onderbouwing, dan wordt niet meer toegekomen aan stap 7 e.v. Wij hebben in randnr. 7.2 e.v. een alternatieve werkwijze beschreven (zie alternatief I), waarbij de politie in een eerder stadium door de RDW wordt geïnformeerd over het feit dat er een gestolen voertuig geparkeerd staat in de gemeente, waarna de politie de informatie over waar het voertuig precies geparkeerd staat bij de gemeentelijke heffingsambtenaar vordert.

NB Indien bovengenoemde grondslagen volgens de RDW niet kunnen worden ingeroepen, wijzen wij nog op de mogelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat om de RDW te belasten met het (in samenwerking met de politie) verwijderen van gestolen voertuigen op de openbare weg. De minister heeft namelijk op grond van artikel 4b, tweede lid, aanhef en onder b, WvW de mogelijkheid om taken aan de RDW op te dragen. Indien de minister een dergelijke taak zou opdragen aan de RDW, achten wij het opvragen van gegevens in ieder geval eerder gerechtvaardigd.

- 6.10 Nog daargelaten dat er geen toereikende wettelijke grondslag voor de verstrekking lijkt te bestaan door de gemeentelijke heffingsambtenaar aan de RDW, vormt ook de fiscale geheimhoudingsplicht een belemmering voor de (door)verstrekking van de gegevens.

De fiscale geheimhoudingsplicht staat beschreven in artikel 67 AWR en artikel 67 IW. Uit artikel 231, eerste lid Gemeentewet volgt dat de fiscale geheimhoudingsplicht ook van toepassing is bij de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen. Daarbij bestaat evenwel de juridische mogelijkheid om middels een ontheffingsbesluit een uitzondering te maken op de fiscale geheimhoudingsplicht (zie randnr. 6.12 hierna).

- 6.11 Indien de RDW slaagt in de motivering dat de verstrekking zou kunnen plaatsvinden op grond van artikel 43c of 43f WvW, dan zou betoogd kunnen worden dat sprake is van een plicht tot verstrekking van de scangegevens (waaronder de foto) van het gestolen voertuig (artikel 231, tweede lid, Gemeentewet jo. artikel 67 AWR, tweede lid, aanhef en onder a, AWR). Wij geven de gemeentelijke heffingsambtenaar evenwel mee dat er juridische discussie kan bestaan of er daadwerkelijk een wettelijke plicht bestaat om specifieke de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming én de scanfoto te verstrekken aan de RDW. Het risico bestaat dat een rechter bijvoorbeeld oordeelt dat ook volstaan kan worden met enkel de locatie en het tijdstip.

- 6.12 Een dergelijk risico zou kunnen worden gemitigeerd door in een zogenoemd ontheffingsbesluit te expliciteren dat de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming en de scanfoto door de gemeentelijke heffingsambtenaar moet worden verstrekt. Het is mogelijk om van de fiscale geheimhoudingsplicht ontheven te worden door een besluit van het college (artikel 231, derde lid jo. artikel 231, tweede lid Gemeentewet jo. artikel 67, derde lid, AWR/IW). Een dergelijk ontheffingsbesluit dient te vermelden aan welke bestuursorganen welke informatie voor welk doel wordt verstrekt. Hierbij moet de gegevensverstrekking voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Ook in de oorspronkelijke werkwijze was gekozen voor een dergelijk ontheffingsbesluit.¹⁵
- 6.13 Voor zover wordt gekozen voor de route van een ontheffingsbesluit, geven wij het college mee dat het ontheffingsbesluit dat ten aanzien van de oorspronkelijke werkwijze is genomen, om diverse redenen ontoereikend is voor de nieuwe werkwijze. Daargelaten dat het ontheffingsbesluit uiteraard ziet op de oorspronkelijke werkwijze, biedt de formulering van het ontheffingsbesluit in onze optiek onvoldoende basis voor de doorbreking van de fiscale geheimhoudingsplicht. De voornaamste reden is dat het besluit slechts voorziet in de ontheffing van de geheimhoudingsplicht met betrekking tot de kentekengegevens, terwijl de werkwijze tevens een ontheffing van de overige scaninformatie (locatie en tijdsbepaling en scanfoto) vereist. Deze gegevens moeten duidelijker beschreven staan in het ontheffingsbesluit. Ook voor zover het ontheffingsbesluit op dit punt zou worden uitgebreid, zien wij ten tweede het risico dat het ontheffingsbesluit niet in lijn is met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, nu er geen noodzaak bestaat voor de RDW om deze nadere informatie over het gestolen voertuig op te vragen. Er is ook een alternatieve route denkbaar waarbij de RDW reeds bij stap 4 de politie informeert, zonder eerst nog de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming en de scanfoto op te vragen. Doordat er aantoonbaar een alternatief scenario bestaat, waarbij de RDW *niet* de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming en de scanfoto ontvangt, is onze inschatting dat het ontheffingsbesluit onrechtmatig zal worden geacht, wegens strijd met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.¹⁶
- 6.14 Kort en goed zal ten aanzien van stap 6 nog een nadere motivering van de noodzaak door de RDW moeten worden gegeven. Het is hierdoor aldus onzeker of wordt toegekomen aan de daaropvolgende stappen. Volledigheidshalve treft u hieronder onze toetsing van de rechtmatigheid van vervolgstappen 7 e.v. Wij gaan er bij de toetsing van stappen 7 e.v. vooralsnog vanuit dat het opvragen van de nadere scaninformatie in stap 6 noodzakelijk is voor de eigen taak van de RDW.

NB Wij sluiten niet uit dat de RDW bij andere belemmerende statussen dan de status 'gestolen voertuig' wél een aantoonbare wettelijke taak heeft. Wij raden de RDW aan om per belemmerende status te bezien of mogelijk wél een grondslag bestaat. Een dergelijke toets valt als gezegd buiten de reikwijdte van dit rapport.

Stap 7 – Verstrekking scaninformatie voertuigen met belemmerende status 'gestolen voertuig' door de RDW aan het LIV

- 6.15 Het LIV is een samenwerkingsverband tussen de RDW, de Politie en het VbV. Het LIV heeft tot doel het ondersteunen van de opsporingsinstantie bij het maken van rapportages over trends en statistieken inzake voertuigcriminaliteit en voertuiggerelateerde criminaliteit. Daarnaast ondersteunt het LIV de Politie en opsporingsdiensten in de opsporing van deze vormen van criminaliteit.
- 6.16 De controle via het LIV heeft met name tot doel om de juistheid van de belemmerende status 'gestolen voertuig' te (laten) valideren. Daartoe verstrekt de RDW aan het LIV het kenteken, de tenaamstelling uit het kentekenregister van de RDW en de scanfoto's van alle auto's waarvan de RDW heeft geconstateerd dat zij een belemmerende status 'gestolen voertuig' hebben. Wij achten de (door)verstrekking van de scaninformatie

¹⁵ Zie Ontheffingsbesluit Amsterdam ten behoeve van convenant gestolen voertuigen.

¹⁶ Kamerstukken II 2005/2006, 30 322, nr. 3, p. 19.



van voertuigen met belemmerende status 'gestolen voertuig' door de RDW aan de ketenpartners van het LIV rechtmatig.

- 6.17 Voor zover de controle strekt tot het borgen van de zuiverheid en kwaliteit van het kentekenregister, vormen artikel 4b, eerste lid, aanhef en onder c en h WVV jo. artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, AVG een potentiële wettelijke grondslag voor de RDW.
- 6.18 Voor zover de controle zuiver strekt tot het opsporen van gestolen voertuigen, zonder dat daarbij de kwaliteit of de juistheid van het kentekenregister in het geding is, kan de doorverstrekking aan de ketenpartners door de RDW aan het LIV worden aangemerkt als een verenigbare verdere verwerking in de zin van artikel 6, vierde lid, AVG. De doorverstrekking achten wij verenigbaar, nu de doelstelling van de verstrekking (het ondersteunen van de opsporing van gestolen voertuigen en het handhaven van de openbare orde op de weg) in het verlengde ligt van de doelstelling van de taken van de RDW (het registreren van kentekengegevens met als doel het borgen van de zuivere registratie van kentekens). Daarbij wegen wij mee dat de wetgever middels artikel 7 van het Kentekenreglement de RDW de opdracht heeft gegeven om (onder meer) diefstalgegevens te registreren, zodat overheidsinstanties (waaronder de politie) hun taken goed kunnen uitvoeren. Kort en goed zien wij dus voldoende verband tussen de doeleinden van het registreren van diefstal van voertuigen in het kentekenregister en het in staat stellen van de politie en het VbV om daarmee verband houdende taken te verrichten.

NB De status 'gestolen voertuig', betreft de zogenoemde voertuigstatus en betreft dus op zichzelf geen inhoudelijk gegeven over de aard of achtergrond van de diefstal. Dit gegeven vormt niet zonder meer een persoonsgegeven. Deze status gaat over het voertuig, niet over de persoon die het voertuig gestolen heeft. Het voorgaande neemt niet weg dat deze status in combinatie met andere gegevens (bijv. camerabeelden of betalingsgegevens van degene die de auto geparkeerd heeft), een persoonsgegeven kan opleveren voor degene die het voertuig gestolen heeft of op dit moment de houder is van het voertuig. In dit rapport nemen wij tot uitgangspunt dat de verstrekking van de belemmerende status 'gestolen voertuig' door de RDW niet leidt tot de verwerking van een 'persoonsgegeven betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen', oftewel strafrechtelijke persoonsgegevens (zie artikel 10 AVG).

Stap 8 – *Controle juistheid en actualiteit belemmerende status 'gestolen voertuig' en terugkoppeling daarvan aan de RDW*

Stap 9 – *Melding gestolen voertuig politie*

- 6.19 Het verwerken van de juistheid van de belemmerende status 'gestolen voertuig' en een controle op 'misreads' van kentekens, achten wij maatregelen die ten goede komen aan het juistheidsbeginsel van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder d, AVG. Wij zien geen juridische belemmering voor de partners van het LIV om met dit doeleinde (persoons)gegevens te verwerken.
- 6.20 Voor wat betreft de terugkoppeling van het LIV aan de RDW dat de informatie niet actueel of juist blijkt te zijn, zien wij de volgende wettelijke grondslagen. De wettelijke grondslag voor het verstrekken van de informatie over de actualiteit van de belemmerende status door de politie, als onderdeel van het LIV aan de RDW, kan gevonden worden in artikel 43f WVV. De verstrekking door het VbV, als onderdeel van het LIV, over de actualiteit van de belemmerende status kan gevonden worden in artikel 6, vierde lid, AVG (verenigbare verdere verwerking). De verstrekking aan de RDW bevordert immers de controle van de juistheid van de belemmerende status van het voertuig en bevordert gelijktijdig ook dat het gestolen voertuig door de politie van de weg kan worden gehaald. Daarmee sluit de verstrekking van de informatie aan de RDW aan bij de taak van het VbV, namelijk het ondersteunen van de schadeverzekeraars, verzekerden, leasemaatschappijen en verhuurbedrijven bij het terugvinden van vermiste en gestolen voertuigen, opdat de schadelast kan worden beperkt.



- 6.21 De melding door het LIV aan de politie van het gegeven dat sprake is van een gestolen voertuig, inclusief het kenteken, de locatie van het voertuig, het tijdstip van de waarneming en de scanfoto, kan in onze optiek gebaseerd worden op de aangiftebevoegdheid van artikel 161 Sv. De aangiftebevoegdheid van artikel 161 Sv bepaalt dat eenieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit bevoegd is daarvan aangifte te doen bij de politie of de bevoegde opsporingsambtenaren. Een voorwaarde voor het doen van aangifte is dat de aangever een redelijk vermoeden heeft dat een strafbaar feit is gepleegd.¹⁷ Daarvoor geldt dat sprake moet zijn van de redelijke veronderstelling dat een strafbaar feit is begaan. De aangifte dient een aantal concrete feitelijke gegevens te bevatten over (onder meer) de tijd en de plaats van het vermeende strafbare feit.¹⁸ Van belang is dat in het kader van de aangifte ook strafrechtelijke persoonsgegevens verstrekt mogen worden aan de politie. Uit het advies van de AP in het kader van het ontwerp-wetsvoorstel voor de Verzamelwet gegevensbescherming kan worden afgeleid dat volgens de AP strafrechtelijke persoonsgegevens in het kader van aangifte aan de opsporingsautoriteiten mogen worden verstrekt.¹⁹

Stap 10 – Informeren van het VbV door het LIV ten behoeve van het VAR

- 6.22 Het informeren van het VbV dat het gestolen voertuig van de weg is gehaald achten wij eveneens juridisch mogelijk. Wij benadrukken dat het VbV onderdeel vormt van het LIV en daardoor reeds op de hoogte is van het aangetroffen, gestolen voertuig. De terugkoppeling door het LIV aan het VbV past binnen de missie van het VbV, te weten het voorkomen en beperken van schade veroorzaakt door voertuigcriminaliteit. Hierbij stelt zij zich onder meer ten doel het verrijken en verstrekken van informatie van publieke en private partijen, het ondersteunen van diensten ter ondersteuning van onderzoeken op strafrechtelijk en civielrechtelijk terrein en het behartigen van de belangen van partijen die schade lijden of hebben geleden als gevolg van voertuigcriminaliteit.²⁰
- 6.23 Wij gaan ervan uit dat de terugkoppeling in feite een verdere verwerking is van de informatie die het VbV reeds in het kader van het LIV heeft ontvangen. Het doel van deze verdere verwerking is om, aan de hand van het Vermiste Auto Register²¹, de rechtmatige eigenaar van het voertuig te informeren dat diens voertuig is gevonden. Wij achten deze doelstelling verenigbaar met de oorspronkelijke taak waarvoor deze gegevens door het LIV zijn verwerkt (namelijk het bijdragen aan de effectieve signalering en opsporing van voertuigcriminaliteit). De verdere verwerking door het LIV kan gebaseerd worden op artikel 6, vierde lid, AVG.

Stap 11 – Informeren van de gemeentelijke wegsleepdienst

- 6.24 Het wegslepen van het geparkeerde voertuig betreft een taak van het college van burgemeester en wethouders (zie artikel 170, eerste lid, WvW) en betreft een vorm van bestuursdwang in de zin van artikel 125 van de Gemeentewet. Bij het informeren van de gemeente, worden in beginsel geen persoonsgegevens verstrekt, slechts het gegeven dat het voertuig moet worden weggesleept. Doordat geen sprake is van een verstrekking van een politiegegeven, is de politie bij het informeren van de gemeente niet gebonden aan de Wpg.

Conclusies & Aanbevelingen

- 6.25 Voor zover wij kunnen vaststellen zijn de gegevensuitwisselingen die plaatsvinden binnen de nieuwe werkwijze grotendeels in lijn met de privacyrechtelijke regels. Wij

¹⁷ Zie T&C Wetboek van Strafvordering, A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a., artikel 161 Sv, aant. 3

¹⁸ Zie onder meer Gerechtshof Leeuwarden 18 mei 1975, ECLI:NL:GHLEE:1972:AB5192.

¹⁹ Te raadplegen op:

https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_verzamelwet_gegevensbescherming.pdf

²⁰ Zie privacyverklaring VbV: <https://stichtingvbv.nl/privacy/>.

²¹ In dit register worden sinds 1993 door het VbV de door de eigenaar/houder gemelde vermiste en gestolen voertuigen geregistreerd. VAR-registratie vindt plaats ten behoeve van de private dimensie van de bestrijding van voertuigcriminaliteit, te weten het terugvinden en -bezorgen van het voertuig.



zien vooralsnog geen grondslag voor de RDW om bij stap 6 de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming en de scanfoto op te vragen bij de gemeentelijke heffingsambtenaar. Dat zou alleen anders zijn als de RDW kan motiveren dat de verstreking door de gemeentelijke heffingsambtenaar van de locatie, het tijdstip en de scanfoto aan de RDW noodzakelijk is voor de doeleinden als omschreven in art. 43c of 43f WVV. Mocht de RDW niet slagen in deze nadere onderbouwing, dan zou een alternatieve werkwijze kunnen worden gehanteerd. Die hebben wij in hoofdstuk 7 toegelicht.

7 Alternatieve werkwijze?

- 7.1 U heeft ons gevraagd of wij in aanvulling op de door u voorgestelde oplossingen, nog andere werkbare alternatieven zien. Wij geven partijen mee dat de in hoofdstuk 6 beschreven nieuwe werkwijze op aspecten zou kunnen worden aangepast, zodat meer recht wordt gedaan aan het beginsel van dataminimalisatie respectievelijk het beginsel van privacy by design & default. Wij zien in ieder geval één haalbaar alternatief dat weinig tot geen juridische risico's oplevert (alternatief I). Volledigheidshalve hebben wij twee andere alternatieven onderzocht. Aangezien beide scenario's echter aanzienlijke juridische risico's opleveren, hebben deze alternatieven niet de voorkeur (alternatieven II en III). Volledigheidshalve noemen wij de alternatieven II en III ook.

Alternatief I – De RDW informeert de politie reeds bij stap 4

- 7.2 Pas bij stap 9 wordt er melding gemaakt bij de politie, dit terwijl feitelijk al bij stap 4 voor de RDW duidelijk is dat een voertuig staat geparkeerd binnen de gemeente dat in het kentekenregister een belemmerende status 'gestolen voertuig' heeft. Doordat eerst een check wordt uitgevoerd via de gemeente en het LIV, bestaat het risico dat het gestolen voertuig alweer weg is op het moment dat is gevalideerd dat de status 'gestolen voertuig' inderdaad klopt. Wij zien juridische ruimte voor de RDW om reeds bij stap 4 de politie (volledig geautomatiseerd) te informeren dat er een auto met de belemmerende status 'gestolen voertuig' is aangetroffen. De aangiftebevoegdheid van artikel 161 Sv biedt daarvoor naar ons oordeel een toereikende wettelijke grondslag. Op grond van deze bepaling kan eenieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit aangifte of klacht indienen bij de politie. Een 'hit' levert per direct een vermoeden van een strafbaar feit op. Het rijden op de openbare weg met een voertuig met een kenteken (gestolen voertuig) betreft een overtreding van art. 36, eerste en derde lid, aanhef en onder b, WVV, omdat het kenteken zijn geldigheid heeft verloren. Op een overtreding van artikel 36, eerste tot en met vijfde lid, WVV staat een hechtenis van ten hoogste twee maanden en een geldboete van de tweede categorie (zie art. 177, tweede lid, aanhef en onder a, WVV). De vaststelling dat een gestolen auto geparkeerd staat op de openbare weg leidt (naast een vermoeden van een strafbaar feit ex art. 36, eerste en derde lid, WVV) óók tot een vermoeden van (gekwalficeerde) diefstal als bedoeld in art. 311, eerste lid, onder 5, Wetboek van Strafrecht ('Sr') en/of heling.²²
- 7.3 Het ligt wat ons betreft het meest voor de hand dat de RDW de politie informeert over het feit dat een gestolen voertuig staat geparkeerd en in welke gemeente, waarna de OvJ vervolgens de precieze locatie van het voertuig vordert van de gemeentelijke heffingsambtenaar (zie de vorderingsbevoegdheden als omschreven in randnrs. 7.16 e.v.). De heffingsambtenaar is in een dergelijk geval verplicht om uitvoering te geven aan een dergelijke vordering van de OvJ. Op deze wijze kan geborgd worden dat het voertuig zo snel mogelijk van de weg wordt gehaald. Met deze werkwijze wordt ook voorkomen dat de RDW de locatiegegevens e.d. moet opvragen bij de gemeentelijke

²² Er zijn drie soorten heling: 1. Schuldheling: iemand kan bij de aankoop, bezit of verkoop van een artikel vermoeden dat het om een gestolen goed gaat. Hier staat een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar op en/of een geldboete (art. 417bis Sr); 2. Opzetheling: iemand koopt, bezit of verkoopt een product en weet dat het om een gestolen artikel gaat. Hier staat een gevangenisstraf van maximaal vier jaar op en/of een hoge geldboete (art. 416 Sr.) en 3. Gewoonteheling: iemand koopt of verkoopt vaker producten waarvan hij of zij weet dat ze zijn gestolen. Kortom, zij maken een gewoonte van opzetheling. Hier staat een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar op en/of een hoge geldboete (art. 417 Sr.).



heffingsambtenaar (stap 6), terwijl de gemeentelijke heffingsambtenaar deze gegevens, zoals hiervoor is toegelicht, mogelijk niet mag verstrekken.

- 7.4 Wij hebben in aanvulling op alternatief I nog gezien of wij nog andere scenario's denkbaar zijn om de gegevenstuitwisseling te verbeteren. Volledigheidshalve hebben wij twee alternatieve scenario's onderzocht.

Alternatief II – De RDW vraagt eerst nog de locatie van het voertuig, het tijdstip van de waarneming en de scanfoto op, alvorens zij de politie informeert als beschreven in alternatief I

- 7.5 Een variant op alternatief I zou zijn dat de RDW voorafgaand aan het informeren van de politie, eerst nog de locatie van het voertuig, het tijdstip van waarneming en de scanfoto op bij de gemeentelijke heffingsambtenaar opvraagt (zie stap 6). De RDW verstrekt vervolgens in één keer alle informatie over het aangetroffen voertuig aan de politie. Het is binnen dit scenario dus niet nodig om aanvullende informatie op te halen bij de gemeentelijke heffingsambtenaar. De politie beschikt direct over voldoende informatie om het gestolen voertuig te onderzoeken. Hoewel dit een efficiënter scenario zou zijn dan alternatief I, moet de RDW binnen dit alternatief als gezegd wel kunnen motiveren dat de verstrekking door de gemeentelijke heffingsambtenaar van de locatie, het tijdstip en de scanfoto aan de RDW noodzakelijk is voor de doeleinden als omschreven in art. 43c of 43f WVV (zie randnr. 6.7 e.v.). Wij zien vooralsnog niet zonder meer in dat de RDW daarin kan slagen.

- 7.6 Ten aanzien van de andere belemmerende statussen zou een soortgelijke motivering vereist zijn. De uitkomst van die motivering kan per belemmerende status verschillen. Wij raden de RDW dan ook aan per belemmerende status te kijken of kan worden gemotiveerd dat de verstrekking door de gemeentelijke heffingsambtenaar van de locatie, het tijdstip en de scanfoto aan de RDW noodzakelijk is voor de doeleinden als omschreven in art. 43c of 43f WVV.

Alternatief III – De RDW levert bij stap 4 de belemmerende status 'gestolen voertuig' mee met de tennaamstelling van het voertuig, zodat de gemeentelijke heffingsambtenaar de politie kan informeren.

- 7.7 Zoals toegelicht in randnr. 5.18 e.v. verstrekt de RDW, in geval van een gestolen voertuig, bij stap 4 geen tennaamstelling (en ook geen andere informatie, zoals de belemmerende status 'gestolen voertuig') uit het kentekenregister aan de gemeentelijke heffingsambtenaar. De redenering daarbij is dat de gemeentelijke heffingsambtenaar slechts de tennaamstelling nodig heeft voor de uitvoering van de naheffingstaak. In de oorspronkelijke en nieuwe werkwijze is klaarblijkelijk tot uitgangspunt genomen dat de belemmerende status 'gestolen voertuig' géén strikt noodzakelijk (persoons)gegeven betreft voor de naheffing. Wij onderschrijven deze keuze (zie randnr. 5.19) en zien onvoldoende grondslag om (ook) de belemmerende status 'gestolen voertuig' mee te leveren aan de gemeentelijke heffingsambtenaar. Het meeleveren van de belemmerende status 'gestolen voertuig' aan de gemeentelijke heffingsambtenaar is niet strikt noodzakelijk voor de belastingheffing. Wij zien daarom geen grondslag of noodzaak om deze belemmerende status aan de gemeentelijke heffingsambtenaar te verstrekken.

Dat de RDW de belemmerende status 'gestolen voertuig' in het kentekenregister mag verwerken volgt uit artikel 42a WVV jo. artikel 7 van het Kentekenreglement. Aan overheidsorganen mogen gevoelige gegevens worden verstrekt, waaronder persoonsgegevens²³ en zogenoemde 'gegevens waarvan de verstrekking het risico van handelen in strijd met het wettelijk voorschrift met zich meebrengt' (art. 43 lid 1 WVV). Onder die laatste categorie valt onder meer:

²³ Zie artikel 7, tweede lid, aanhef en onder a, Kentekenreglement.



“1. identificatie en registratie van een voertuig, 2. diefstal van een voertuig, 3. Aansprakelijkheden met betrekking tot het voertuig, 4. inschrijving- of tennaamstellingstatus, en 5. Voertuigstatus.”

Zie Stb. 2008, 196, p. 11:

“De diefstalgegevens betreffen meer dan alleen het feit dat het voertuig als gestolen geregistreerd staat (dat enkele feit valt onder voertuigstatus), maar ook wanneer het als gestolen is gemeld en de inhoudelijke gegevens ten aanzien van de aangifte. De subcategorie kentekenstatus betreft informatie omtrent de kentekenbewijsstatus als het gaat om schorsing en buiten registratie staan van een voertuig of in onderzoek zijn van gegevens zoals deze zijn opgenomen op het kentekenbewijs en bij de subcategorie voertuigstatus betreft het gegevens ten aanzien van het voertuig zoals: total loss, vermist of gestolen zijn van een voertuig en kilometerstand bij keuring.”

Alternatief IV – De politie vordert met toepassing van art. 126nd (en eventueel 126ne Sv) gericht de scaninformatie van het NPR die betrekking heeft op gestolen voertuigen.

- 7.8 Een ander alternatief betreft het (strafvorderlijk) vorderen van scaninformatie van het NPR door de officier van justitie, zodat aan de hand van een vergelijking van de scaninformatie met een (actuele) lijst van kentekens van gestolen voertuigen kan worden vastgesteld of een gestolen auto geparkeerd staat, dan wel heeft gestaan.
- 7.9 Binnen dit scenario vinden de volgende gegevensverwerkingen plaats:
1. De politie stelt een (in omvang beperkte) lijst met kentekens van gestolen voertuigen op;
 2. De officier van justitie vordert, met toepassing van art. 126nd (en eventueel 126ne Sv), gericht alle scaninformatie van het NPR die van toepassing is op de kentekens van gestolen auto's;
 3. De RDW verstrekt, in zijn rol als beheerder van het NPR, de locatie en het tijdstip van parkeren van de eventuele hits (oftewel voertuigen met gestolen kentekens die ook geparkeerd staan of in ieder geval recentelijk geparkeerd stonden) aan de officier van justitie;
 4. De officier van justitie en de politie gebruikt deze informatie in haar verdere opsporingsonderzoek naar de gestolen voertuigen die een hit hebben opgeleverd.
- 7.10 Wij zien met name in art. 126nd Sv een potentiële grondslag voor het vorderen van de scaninformatie uit het NPR. Toekomstige vorderingen zouden bovendien mogelijk gebaseerd kunnen worden op art. 126ne Sv.²⁴
- 7.11 Wij lichten dit scenario nader toe.

Stap 1– *Het genereren van de lijst met kentekens van gestolen voertuigen door de politie*

- 7.12 De Wet politiegegevens ('Wpg') is van toepassing op het genereren van de lijst met kentekens van gestolen voertuigen door de politie. De Wpg is immers van toepassing op de verwerking²⁵ van politiegegevens door een bevoegde autoriteit (waaronder de

²⁴ Andere vergaaringsbevoegdheden die zijn opgenomen in dezelfde (negende) afdeling "vorderen van gegevens" zijn ongeschikt om te dienen als grondslag. Art. 126nda Sv ziet op camerabeelden voor beveiliging van goederen, gebouwen of personen; art. 126ne Sv ziet op toekomstige gegevens, art. 126nf Sv ziet op bijzondere persoonsgegevens (zoals godsdienst, ras, politieke gezindheid), art. 126ng ziet op communicatiediensten, art. 126nh Sv ziet op ontsleutelen en art. 126ni Sv ziet op het bewaren van gegevens.

²⁵ Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, Wpg wordt in de Wpg onder verwerken van politiegegevens verstaan: elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot politiegegevens of een geheel van politiegegevens, al dan niet uitgevoerd op geautomatiseerde wijze, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door



politie) die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen.²⁶ Een politiegegeven is elk persoonsgegeven dat wordt verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietoek als bedoeld in artikelen 3 en 4 Politiewet.²⁷ Een persoonsgegeven is: "Alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon".²⁸ De definitie van het begrip persoonsgegeven in de Wpg – althans in de Richtlijn die met de Wpg is geïmplementeerd²⁹ – is dus identiek aan de definitie daarvan in de AVG.

- 7.13 Onze inschatting is dat een kenteken van een gestolen voertuig een persoonsgegeven betreft. Zodra iemand aangifte heeft gedaan van de diefstal van zijn voertuig, wordt de tenaamstelling van de betreffende auto ontkoppeld. Direct gevolg daarvan is dat (anders dan een 'actief' kenteken dat is gekoppeld aan auto) het kenteken minder snel te herleiden is tot een natuurlijk persoon (te weten de eigenaar of houder van de auto). Het (oude) kenteken duidt in beginsel enkel nog een gestolen voertuig aan. Daarmee is echter niet gezegd dat het kenteken geen persoonsgegeven kan vormen. Als uitgangspunt geldt dat een kenteken van een gestolen voertuig voor de politie (respectievelijk de RDW) een persoonsgegeven vormt voor eenieder die toegang heeft tot het kentekenregister van de RDW, of anderszins redelijkerwijs over middelen beschikt om het kenteken tot een individueel persoon te herleiden. De politie heeft toegang tot de aangiftes van de gestolen voertuigen en tot het kentekenregister. Dit maakt dat de kentekens van gestolen voertuigen voor de politie persoonsgegevens vormen over de personen die aangifte hebben gedaan van het verlies van hun voertuig.
- 7.14 De vervolgvraag is op grond van welke wettelijke grondslag de politie de lijst met kentekens van gestolen voertuigen kan genereren.
- 7.15 Het genereren van de lijst met kentekens van gestolen voertuigen kan gebaseerd worden op artikel 8 Wpg jo. artikel 3 Politiewet, dat bepaalt dat politiegegevens verwerkt kunnen worden met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietoek. Het genereren van de lijst vormt een onderdeel van het basispolitiewerk, meer concreet het verrichten van eenvoudige recherchewerkzaamheden. In de parlementaire geschiedenis van de Wpg is expliciet onderkend dat het verrichten van onderzoek naar diefstallen onderdeel vormt van 'eenvoudig recherchewerk'.³⁰

Stap 2 - Het gericht vorderen van de scaninformatie van het NPR door de officier van justitie

- 7.16 De artikelen 126nc-126ni (titel IVA, negende afdeling) Wetboek van Strafvordering ('Sv') verlenen de officier van justitie de bevoegdheid om gegevens te vorderen. Het

middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, afschermen of vernietigen van politiegegevens.

²⁶ Zie artikel 2, eerste lid, Wpg.

²⁷ Met uitzondering van de uitvoering van wettelijke voorschriften anders dan de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 opgedragen taken, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, onder 1^o en artikel 4, eerste lid, onderdeel f, van de Politiewet 2012. Zie artikel 1, aanhef en onder a, Wpg.

²⁸ Artikel 1 aanhef en onder b Wpg.

²⁹ Zie artikel 3 lid 1, van de Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad ("Richtlijn"): 1) „persoonsgegevens”: alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon („de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatiemiddel zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificatiemiddel of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon”.

³⁰ Zie: *Kamerstukken II* 2005/06, 30327, nr. 3, p. 38: "Het basispolitiewerk bestaat uit surveillance, afhandeling van de verkeersproblematiek, eenvoudig recherchewerk, verlenen van hulp en handhaven van wetten en regels. De afhandeling van de verkeersproblematiek bestaat bijvoorbeeld uit het afhandelen van eenvoudige verkeersovertredingen, het onderzoeken van verkeersongevallen en het adviseren van gemeenten over verkeersmaatregelen. Onder eenvoudige recherchewerkzaamheden wordt verstaan het onderzoeken van diefstallen en inbraken, het veiligstellen van sporen en het opnemen van een aangifte van een inbraak."



gaat er in dit geval om dat door de inzet van de vorderingsbevoegdheid door het NPR de locatie en het tijdstip van scannen van specifieke, in de vordering genoemde, kentekens van gestolen voertuigen worden verstrekt. Op de verkrijging van dergelijke gegevens lijken de bevoegdheden ex art. 126nd en art. 126ne het meest toegesneden. Dat werken wij hieronder kort uit.³¹

Wij hebben ook gekeken naar art. 126nc Sv (vorderen identificerende gegevens). Deze bepaling geeft de bevoegdheid om identificerende gegevens te vorderen. Onder identificerende gegevens worden gegevens verstaan waarmee de opsporingsambtenaar kan vaststellen met welke personen hij van doen heeft. Naast onder meer naam, adres, geboortedatum en geslacht vallen ook administratieve kenmerken hieronder. Deze kenmerken zijn alle nummers of andere kenmerken waaronder een persoon bij een instelling bekend is, zoals rekeningnummers. Het kenmerk dient iets te zeggen over de relatie tussen de persoon en de instelling.³² Een kenteken kan in beginsel inzicht verschaffen in de relatie tussen voertuig en kentekenhouder, waarom een kenteken een administratief kenmerk betreft en zodoende een identificerend gegeven. De vordering is in dit geval echter niet gericht op de identificatie van een persoon (de kentekenhouder), maar op het lokaliseren van een gestolen voertuig, terwijl juist informatie over kentekenhouder geen inzicht zal verschaffen ten behoeve van de identificatie van een verdachte. Wij gaan er daarom vanuit dat art. 126nc Sv hier geen passende grondslag voor de bedoelde vordering kan vormen.

- 7.17 Op grond van art. 126nd Sv is de officier van justitie bevoegd om in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in art. 67, eerste lid Sv, opgeslagen of vastgelegde gegevens te vorderen in het belang van het onderzoek.
- 7.18 Ingevolge het derde lid van deze bepaling dient de vordering, indien bekend, de naam of anderszins een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de persoon of de personen over wie gegevens worden gevorderd te bevatten. Dat sluit evenwel niet uit dat de vordering ook kan worden gedaan indien de vordering betrekking heeft op een (nog) onbekende persoon of personen. In een dergelijk geval dient op andere wijze te worden gepreciseerd en zodoende begrensd om welke gegevens het gaat, bijvoorbeeld doordat wordt vermeld over welke (zo kort mogelijke) periode de gegevens worden gevorderd. De vordering dient in een dergelijk geval gerechtvaardigd te zijn door een aanknopingspunt voor een opsporingsonderzoek. De gegevens zullen (uiteindelijk) wel te herleiden moeten zijn tot personen.³³

Het zevende lid van art. 126nd Sv biedt een grondslag voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van regels over de (geautomatiseerde) wijze waarop de gegevens door de officier van justitie worden gevorderd of de wijze waarop de gegevens door de derde worden verstrekt.³⁴ Een hierop gebaseerde AMvB betreft het Besluit verwijzingsportaal bankgegevens.³⁵ Dat betreft een geautomatiseerde wijze van vordering en aanlevering van bankgegevens. Een dergelijke werkwijze zou ook voor de onderhavige (geautomatiseerde) vordering en verstrekking denkbaar kunnen zijn. Dat zou in dat geval wel in een AMvB moeten worden uitgewerkt.

- 7.19 Voorts is de officier van justitie op grond van artikel 126ne Sv bevoegd om een vordering als bedoeld in artikel 126nd Sv te doen ten aanzien van toekomstige gegevens, dat wil zeggen, betrekking hebbende op gegevens die eerst na het tijdstip van de vordering worden verwerkt. Deze vordering kan worden gedaan aan degene die anders dan ten

³¹ De overige vergaringsbevoegdheden die zijn opgenomen in dezelfde afdeling zijn ongeschikt om te dienen als grondslag. Art. 126nda Sv ziet op camerabeelden voor beveiliging van goederen, gebouwen of personen; art. 126nf Sv ziet op bijzondere persoonsgegevens (zoals godsdienst, ras, politieke gezindheid); art. 126ng ziet op communicatiediensten; art. 126nh Sv ziet op ontsleutelen; en art. 126ni Sv ziet op het bewaren van gegevens.

³² Kamerstukken II 2001/02, 28353, nr. 3, p. 10-11.

³³ Kamerstukken II 2003/04, 29441, nr. 3, p. 8, 23-24.

³⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29441, nr. 3, p. 24.

³⁵ Stb. 2020, 264.



behoefte van persoonlijk gebruik gegevens verwerkt. De periode waarover de vordering zich uitstrekt is maximaal vier weken en kan telkens met maximaal vier weken worden verlengd.

- 7.20 Het doel van art. 126ne Sv is dat de vordering niet telkens herhaald hoeven te worden.³⁶ In de vordering vermeldt de officier van justitie de termijn waarbinnen de gegevens moeten worden verstrekt.³⁷ Indien het belang van het onderzoek dit dringend vordert, kan de officier van justitie bepalen dat de gegevens direct na de verwerking worden verstrekt, dan wel telkens binnen een bepaalde periode na de verwerking worden verstrekt. Daarvoor is een machtiging van een rechter-commissaris vereist (derde lid).
- 7.21 Een vordering aan het NPR gericht op de verkrijging van de locatie en het tijdstip van scannen van specifieke, in de vordering genoemde, kentekens van gestolen voertuigen, op grond van art. 126nd en/of art. 126ne, zal alleen kunnen worden gedaan als die vordering 'in het belang van het onderzoek' is. Dat betekent dat sprake zal moeten zijn van (lopende) strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar de betreffende diefstal en/of heling. De beoordeling of sprake is van een vordering 'in het belang van het onderzoek' vereist een toetsing aan proportionaliteit en subsidiariteit. In dat verband zal het erom gaan dat de vordering voldoende is afgebakend en daadwerkelijk in het belang is van concrete opsporingsonderzoeken. Dat vergt dat per gestolen kenteken (in verband waarmee de vordering wordt gedaan) wordt beoordeeld of de gevorderde gegevens zullen bijdragen aan het opsporingsonderzoek – de materiële waarheidsvinding – naar het strafbare feit (diefstal en/of heling).

Stap 3 – Het verstrekken van de 'hits' door de RDW als beheerder van het NPR

- 7.22 Voor zover de vordering kan worden gebaseerd op één van de hierboven beschreven vorderingsbevoegdheden van de officier van justitie, rust op RDW een wettelijke plicht ex artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, AVG om de gevorderde scaninformatie te verstrekken.

Stap 4 – Het verdere gebruik van de hits c.q. de scaninformatie ten behoeve van opsporing.

- 7.23 Na ontvangst van de 'hits' kan de politie de hits (die wederom kwalificeren als politiegegevens) verwerken voor haar opsporingstaak op grond van artikel 8 van de Wpg (zie randnrs. 7.13 e.v. hiervoor).

Alternatief V - De politie verstrekt een overzicht van kentekens van gestolen voertuigen aan het NPR, waarna de RDW (als beheerder van het NPR) aan de politie terugkoppelt of gestolen voertuigen geparkeerd staan

- 7.24 Wij hebben in overleg met de gemeente, de RDW en de politie nog gezien in hoeverre het juridisch haalbaar zou zijn voor de politie om over de band van de Wpg (art. 20³⁸) een overzicht of lijst van kentekens van gestolen voertuigen te verstrekken aan het NPR (oftewel aan de RDW als beheerder), zodat de RDW zelfstandig vaststelt of deze gestolen voertuigen staan geparkeerd. De RDW koppelt dergelijke hits terug aan de politie via de aangiftebevoegdheid, waarna de politie deze informatie kan gebruiken voor haar opsporingsonderzoeken.
- 7.25 Binnen dit scenario vinden de volgende gegevensverwerkingen plaats:
1. De politie stelt een lijst met kentekens van gestolen voertuigen op;
 2. De politie verstrekt deze lijst aan het NPR;
 3. De RDW maakt, in zijn rol als beheerder van het NPR, een vergelijking van de kentekens van gestolen voertuigen met de (huidige en recente) geparkeerde voertuigen;

³⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28353, nr. 3, p. 13.

³⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29441, nr. 3, p. 25.

³⁸ Artikel 20, omdat het om een structurele uitwisseling zou gaan.



4. De locatie en het tijdstip van parkeren van de eventuele hits (oftewel voertuigen met gestolen kentekens die ook geparkeerd staan of in ieder geval recentelijk geparkeerd stonden) worden verstrekt aan de politie;
 5. De politie gebruikt deze informatie in haar verdere opsporingsonderzoek naar de gestolen voertuigen die een hit hebben opgeleverd.
- 7.26 Wij achten het hierboven in randnr. 7.22 en 7.23 beschreven scenario juridisch niet goed houdbaar. Zeker in vergelijking tot alternatief IV (een gerichte vordering van de scaninformatie door de officier van justitie) zien wij wezenlijke juridische risico's in het licht van (met name) de Wpg en het beginsel van dataminimalisatie (art. 3, eerste lid, Wpg). Meer concreet zien wij de volgende juridische risico's.
- 7.27 Wij stellen voorop dat het in randnr. 7.23 beschreven scenario naar zijn aard neerkomt op het vorderen van scaninformatie van het NPR (zie alternatief IV hiervoor), met als inhoudelijk verschil dat niet de politie, maar het NPR de vergelijking verricht en de voor de politie noodzakelijke informatie niet op grond van een vordering, maar op grond van de aangiftebevoegdheid wordt teruggeleverd.
- 7.28 Zoals wij reeds bij alternatief IV hebben vastgesteld, kan de officier van justitie met toepassing van zijn vorderingsbevoegdheden gericht relevante scaninformatie van de RDW (als beheerder van het NPR) vorderen. Nu de wetgever in het Wetboek van Strafvordering expliciete vorderingsbevoegdheden heeft opgenomen met strafvorderlijke waarborgen (die zowel bescherming bieden aan de verdachte als aan de beheerder van de gegevens), menen wij dat er geen juridische ruimte bestaat om terug te vallen op de algemene verstrekkingsgrondslagen van de Wpg op de wijze zoals hiervoor beschreven. Feitelijk verzoekt de politie aan de RDW (in zijn rol als beheerder van het NPR) om aan de hand van de lijst met gestolen kentekens een analyse uit te voeren die primair strekt tot het opsporingsbelang van de politie. Er bestaat daardoor een wezenlijk risico dat de verstrekking, verzochte analyse en daaropvolgende aangiftes worden aangemerkt als een omzeiling van de strafvorderlijke waarborgen als opgenomen in de artikelen 126nd en 126ne Sv (titel IVA, negende afdeling, Wetboek van Strafvordering). Wij raden om deze reden dit alternatief af.

Concluderend

- 7.29 Al met al geldt ten aanzien van alternatief II dat er meer juridische risico's bestaan dan ten opzichte van alternatief I, met name omdat de RDW, in geval van een gestolen voertuig, de locatie, het tijdstip en de scanfoto niet nodig heeft voor het kunnen vaststellen van de juistheid en kwaliteit van het kentekenregister. Alternatief III lijkt ons in ieder geval niet haalbaar, nu de terugkoppeling van de belemmerende status van het voertuig niet noodzakelijk is voor de (na)heffing of enig andere taak van de gemeentelijke heffingsambtenaar. Mede om diezelfde reden zien wij overigens ook niet goed in dat de gemeentelijke heffingsambtenaar zelf zou mogen opzoeken³⁹ of aan een bepaald kenteken een gestolen status is gekoppeld om vervolgens, als dat zo is, over de band van de aangiftebevoegdheid de scaninformatie en de scanfoto aan de politie te verstrekken.
- 7.30 Wij achten alternatief IV (het periodiek vorderen van scaninformatie door de officier van justitie) een juridisch haalbaar alternatief, mits de vordering voldoende is afgebakend en daadwerkelijk in het belang is van concrete opsporingsonderzoeken. Dat zal vergen dat per gestolen kenteken (in verband waarmee de vordering wordt gedaan) wordt beoordeeld of de gevorderde gegevens zullen bijdragen aan het opsporingsonderzoek – de materiële waarheidsvinding – naar het strafbare feit (diefstal en/of heling). Wij zien diverse risico's bij alternatief V (het periodiek verstrekken van een lijst met kentekens van gestolen voertuigen aan het NPR over de band van artikel 20 Wpg). Twijfelachtig is met name of er aan de zijde van het NPR/de RDW een noodzaak en grondslag bestaat om de lijst in ontvangst te nemen en vervolgens te vergelijken met de parkeergegevens in het NPR.

³⁹ Via <https://ovi.rdw.nl/default.aspx>.

8 Analyse technisch medegebruik

- 8.1 U heeft ons gevraagd in hoeverre wij het juridisch haalbaar achten om bij de inzet van de scanauto een vorm van technisch medegebruik toe te passen, waarbij de beelden van de scanauto enerzijds door de gemeentelijke heffingsambtenaar worden verwerkt met als doel (na)heffing en anderzijds door de politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde respectievelijk opsporing van voertuigdiefstal. Hoewel wij niet volledig uitsluiten dat een grondslag en noodzaak aanwezig kan zijn voor technisch medegebruik, is onze inschatting dat de voorgestelde oplossing juridische risico's met zich mee brengt. Daarbij wegen wij mee dat alternatieven I en IV nuttige alternatieve methoden vormen die een relatief beperktere inbreuk tot gevolg hebben voor de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Slechts voor zover gemotiveerd zou kunnen worden dat technisch medegebruik, in aanvulling op alternatieven I en IV, aantoonbaar meerwaarde oplevert voor de opsporing van gestolen voertuigen, kan er enige noodzaak worden aangenomen voor technisch medegebruik. Wij wijzen in dit verband op het volgende.
- 8.2 Wij stellen voorop dat het in beginsel technisch en juridisch mogelijk is om gelijktijdig, als twee separate bestuursorganen, gebruik te maken van dezelfde camera, mits onderling heldere afspraken zijn gemaakt over de gescheiden opslag van de camerabeelden en de (gezamenlijke) verantwoordelijkheid voor de camera.
- 8.3 Een juridische voorwaarde is evenwel dat de politie het verzamelen van de camerabeelden van meet af aan kan baseren op een toereikende wettelijke grondslag. De taak om gestolen voertuigen van de weg te halen en de taak om diefstal van voertuigen op te sporen, maken onderdeel uit van de politietaak te weten de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde als bedoeld in artikel 3 Politiewet 2012 (hierna Pw 2012). gaat daarbij, zo volgt uit artikel 1 lid 2 Politiewet 2012, om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.
- 8.4 Voor de vraag of artikel 3 Pw 2012 voldoende grondslag biedt voor de inzet van een scanauto, kan een vergelijking worden gemaakt met de rechtspraak over artikel 3 Pw 2012 als grondslag voor de inzet van opsporingsmethoden. In algemene zin houdt die rechtspraak in dat methoden die niet meer dan een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene maken, kunnen worden gebaseerd op artikel 3 Pw 2012 (jo. art. 141 en 142 Sv⁴⁰). Van een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is sprake als een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van iemands persoonlijk leven wordt verkregen. In dat geval is een specifieke grondslag in de wet vereist. In de beoordeling spelen factoren als de duur, de plaats, de intensiteit en de frequentie van de methode, alsook de vraag of van een technisch hulpmiddel gebruik is gemaakt, een rol.

Zie bijvoorbeeld HR 13 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9338 (over het observeren op bepaalde locaties van 'veelplegers' door het Tilburgse veelplegersteam):

"Observaties als de onderhavige, waarvoor geen machtiging als bedoeld in art. 126g Sv is gegeven, kunnen jegens de geobserveerde onrechtmatig zijn indien zij in verband met de plaats waar zij zijn uitgevoerd, de duur, intensiteit en frequentie ervan, alsmede het gebruik van technische hulpmiddelen, geschikt zijn om een min of meer compleet beeld te verkrijgen van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de betrokkene. Indien dat niet het geval is, kan de met het observeren samenhangende inbreuk op

⁴⁰ Volledigheidshalve merken wij op dat hier een vergelijking wordt gemaakt met de rechtspraak die betrekking heeft op artikel 3 Pw 2012 in het kader van de opsporing. De grondslag voor bevoegdheidsuitoefening in het kader van de opsporing wordt daarom mede gestoeld op de artikelen 141 en 142 Sv. Dat betekent ook dat buiten het kader van de opsporing het uitoefenen van de politietaak ook kan worden gedaan door ambtenaren van de politie die niet zijn aangewezen als opsporingsambtenaar (vergelijk artikel 2 en artikel 4 Pw 2012). Voorts geldt dat de hier bedoelde inzet van ANPR-camera's de vergaring van die data betreft, waarvoor de grondslag ligt in de algemene politietaak als bedoeld in artikel 3 Pw 2012. De verdere verwerking van die data heeft (mede) een grondslag in de bepalingen van de Wpg. Ook uit artikel 1 onder a en k Wpg kan worden afgeleid dat voor de taken in het kader van de verwerking geen opsporingsbevoegdheid is vereist.



de persoonlijke levenssfeer als zo beperkt worden beschouwd dat de algemene taakomschrijving van opsporingsambtenaren, neergelegd in art. 2 Politiewet 1993 en art. 141 Sv, daarvoor voldoende legitimatie biedt. Dit zal in het bijzonder het geval zijn indien de observaties slechts in een bepaald gebied en kortstondig worden uitgevoerd, naar aanleiding van omstandigheden waaruit redelijkerwijs een verhoogde kans op strafbare feiten kan worden afgeleid. Uit de verslaglegging van de observaties zal - mede in verband met de vereiste subsidiariteit en proportionaliteit van de uitgevoerde observaties - in voorkomend geval moeten kunnen blijken of zij in deze zin beperkt en kortstondig zijn gebleven.”

Deze overweging is ook terug te vinden in het arrest van de HR van 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80 (rov. 2.4), over de inzet van 'Hotspot Interventie Team' (HIT-team). De HR achtte de volgende factoren van belang om te oordelen dat met de surveillance geen observatie had plaatsgevonden waarmee een min of meer volledig beeld is verkregen van bepaalde aspecten van het privéleven van de verdachte en dat daarom artikel 3 Pw 2012 en art. 141 Sv een toereikende grondslag vormen voor die surveillance (rov. 2.5.2):

“- de waarnemingen door de leden van het HIT beperkten zich tot wat zich afspeelde op de openbare weg op en om specifieke locaties in de wijk (de "hotspots"), zonder dat daarbij een technisch hulpmiddel – zoals een op een woning of een hangplek gerichte camera – is gebruikt;
- deze locaties vielen deels samen met de leefomgeving van de verdachte en de tot dezelfde groep jeugdigen behorende medeverdachten, maar niet met de plaats van school, werk en/of opleiding, en sport;
- het doel van de surveillance was niet om een min of meer compleet beeld van het leven van de verdachte en de medeverdachten te krijgen maar om informatie te verzamelen over zaken zoals met wie de verdachte en de medeverdachten zich daar bevonden, in welke voertuigen zij reden en welke kleding zij droegen en om overlast in de wijk terug te dringen door het in contact komen met de jeugd volgens het principe 'kennen en gekend worden';
- de surveillance werd kenbaar uitgevoerd door vier doorgaans in uniform geklede HIT-leden;
- de verdachte en de medeverdachten kenden de HIT-leden, gebruikten bijnamen voor hen en waarschuwden elkaar onderling voor hun komst.”

Zie voorts (onder meer):

- HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1563 (toesturen stille sms waarmee, gelet op duur en frequentie toezending slechts een beperkt beeld van de bewegingen van de gebruiker werd verkregen);
- HR 18 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:725 (maken van een foto op de openbare weg van man die voldoet aan signalement enkele minuten na babbeltruc);
- HR 6 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2050 (peilbaken onder auto verdachte met toestemming OvJ, die vijf dagen in gebruik is geweest en waarmee alleen reisbewegingen buiten de woonplaats van de verdachte zijn gevolgd, en geen van de plaatsen een voor de verdachte intieme persoonlijke plek betrof);
- HR 14 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:34 (plaatsen van een niet gelogd peilbaken aan voertuig die minder dan één dag in gebruik is geweest en waarbij de verdachte een half uur na de eerste melding dat het peilbaken bewoog, werd aangehouden).

- 8.5 Ook de vraag of op grond van artikel 3 Pw 2012, ANPR als opsporingsmethode kan worden ingezet, is aan bod gekomen in de rechtspraak. In een arrest van 24 februari 2017 oordeelde HR dat het voor een fiscale controle gebruiken van ANPR-gegevens door de Belastingdienst, waarvoor die gegevens op systematische wijze zijn verzameld, vastgelegd, bewerkt, bewaard en gebruikt, een specifieke grondslag in de wet is vereist.

“Verder wordt vooropgesteld dat terecht niet in geschil is dat door de wijze van verzamelen, vastleggen, bewerken, bewaren, en door het gebruik van de met ANPR-camera’s verkregen gegevens, het privéleven van de betrokkenen wordt geraakt. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat het hier niet gaat om één of enkele waarnemingen in de openbare ruimte, maar om het systematisch verzamelen, vastleggen, bewerken en jarenlang bewaren van gegevens over de bewegingen van voertuigen op diverse plaatsen in Nederland, op een zodanige wijze dat die gegevens aan de hand van het kenteken tot een bepaald voertuig en daarmee (in beginsel) tot een bepaalde persoon kunnen worden herleid, en waarbij het doel (mede) is om aan de hand van een analyse van die gegevens per voertuig een beeld te krijgen van de verplaatsingen daarvan gedurende een jaar (vgl. EHRM 2 september 2010, Uzun vs. Germany, nr. 35623/05, par. 44 e.v.).”⁴¹

Vgl. voorts het onderzoeksrapport van de AP van december 2022 in verband met de verwerking van politiegegevens door de inzet van mobiele camera’s in gemeente Rotterdam (zie: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/imported/onderzoeksrapport_mobiele_camera-autos_rotterdam.pdf), p. 28:

“Aangezien artikel 3 Politiewet, anders dan artikel 151c Gemeentewet, geen expliciete bevoegdheid bevat voor het maken van camerabeelden, maar een algemeen taakstellend artikel betreft, kan dit artikel uitsluitend een toereikende wettelijke grondslag bieden voor de inzet van cameratoezicht, wanneer sprake is van een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.”

De AP oordeelde in dit geval dat de inzet van de mobiele camera’s (die beelden maakten ten behoeve van de openbare ordehandhaving van de coronamaatregelen) een stelselmatig karakter had, niet noodzakelijk was voor het uitvoeren van de politietaak en het handhaven van de openbare orde en het bewaren van de beelden voor de duur van zeven dagen disproportioneel moest worden geacht in relatie tot de doelen van de inzet. De inzet ging daarmee de grondslag van artikel 3 Pw 2012 te buiten, aldus de AP (p. 28-29). Wij merken daarbij wel op dat de registraties van de mobiele camera’s een ingrijpender karakter lijken te hebben dan registraties door scanauto’s. Ook oordeelde AP dat de politie een Data Protection Impact Assessment (‘DPIA’) had moeten uitvoeren (p. 30-33). Een belangrijk onderdeel van zo’n DPIA is dat wordt bezien of er minder ingrijpende middelen of methodes dan een scanauto voorhanden zijn om dezelfde doeleinden (het opsporen van gestolen voertuigen) te behalen.

- 8.6 Op grond van deze rechtspraak kan al met al worden geconcludeerd dat de inzet van een scanauto voor de (politie)taak kan worden gestoeld op artikel 3 Pw 2012, mits dat gebruik een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen oplevert. Daarbij is van belang, ook bij een dergelijk systeem, dat de periode van opslag in dagen is beperkt en de inzet geen systematisch karakter krijgt. In algemene zin zal op basis van factoren als de duur, de plaats, de intensiteit en de frequentie van de toepassing van de camera moeten worden beoordeeld of de inzet van de scanauto leidt tot een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van iemands privéleven.⁴² Die beoordeling wordt verricht op basis van het totaalbeeld dat ontstaat in het licht van de genoemde factoren. Het gebruik van het technische middel – de scanauto – is daarbij een factor op basis waarvan de ingreep in de persoonlijke levenssfeer reeds zwaarder wordt geacht. Voorts zal de inzet de toets aan de vereisten

⁴¹ HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:288, rov. 2.3.3.

⁴² Vgl. ook de door de Commissie-Koops, die onderzoek heeft gedaan naar de regulering van onderzoeksbevoegdheden in het digitale tijdperk, geformuleerde 17 factoren die van invloed kunnen zijn op de ernst van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. In de kern genomen gaat het om: 1) de omvang en type van de (over te nemen) gegevens; 2) aard van de bron; 3) wijze van zoeken; en 4) het gebruik van de gegevens en de mogelijk impact op de persoon. Zie: Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk (Commissie-Koops), Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving, juni 2018, p. 163 en 164.



van proportionaliteit en subsidiariteit moeten kunnen doorstaan, wat betekent dat er geen minder ingrijpende middelen zijn om dezelfde (noodzakelijke) doelen te realiseren.

- 8.7 Wij zien met name in de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit een wezenlijk juridisch risico dat de inzet van een scanauto door politie onrechtmatig zal worden geacht. Hoewel de inzet van de scanauto beperkt is tot het verzamelen van kentekengegevens, komt de inzet van de scanauto neer op het (in potentie) fotograferen van *alle* geparkeerde auto's binnen de gemeente Amsterdam, zonder dat in deze fase enig vermoeden bestaat dat één van de gefilmde auto's gestolen is. Ook rijst de vraag hoe de politie vervolgens vaststelt of de kentekens horen bij gestolen auto's. Feitelijk zal de politie daarvoor in bulk het kentekenregister moeten bevragen, hetgeen op zichzelf ook een omvangrijke uitvraag betreft. Zoals volgt uit hoofdstuk 7 van dit rapport zijn er minder ingrijpende methoden denkbaar, namelijk alternatief I (de RDW doet aangifte bij de politie) respectievelijk alternatief IV waarbij de officier van justitie gericht scaninformatie vordert van het NPR die betrekking heeft op kentekens van gestolen voertuigen. Doordat er juridische haalbare en minder ingrijpende werkwijze voorhanden zijn, lijkt op voorhand het beginsel van subsidiariteit eraan in de weg te staan dat de politie kiest voor de optie van technisch medegebruik. Gezien dit risico, raden wij de keuze voor technisch medegebruik in beginsel af.
- 8.8 Wij sluiten tegelijkertijd de keuze voor technisch medegebruik niet volledig uit. Voor het kunnen aannemen van een wettelijke grondslag voor technisch medegebruik is evenwel vereist dat de noodzaak en meerwaarde voor van technisch medegebruik (in plaats van of in aanvulling op alternatief I en/of IV) dragend gemotiveerd kan worden. Om tot een dragende motivering te komen, zal moet kunnen worden aangetoond dat technisch medegebruik de politie in staat stelt om gestolen voertuigen sneller of effectiever op te sporen dan in de situatie dat wordt volstaan met alternatief I en/of IV (bijv. omdat technisch medegebruik actuelere informatie oplevert). Wij kunnen niet goed inschatten of tot een dergelijke motivering gekomen kan worden.

9 Ethische en technische analyse

- 9.1 Op 8 februari 2024 organiseerde de gemeente Amsterdam in het kader van de Adviesfunctie Verantwoord Datagebruik van het programma IBDS een sessie Begeleidingsethiek over de casus 'Opsporen gestolen voertuigen door de inzet van scanauto's. Aan de workshop namen 16 deelnemers deel van de volgende organisaties: gemeente Amsterdam, Politie, RDW, Ombudsman Amsterdam, gemeente Den Haag, P1, VNG, gemeente Utrecht, SVBV, SHPV en Highberg. Bij deze sessie is ingegaan op de inzet van camerabeelden van scanauto's ten behoeve van het opsporen van gestolen voertuigen in brede zin, dus zonder beperkingen met betrekking tot de technische uitvoering. Doel hiervan was om op voorhand geen varianten uit te sluiten, zodat een compleet mogelijk beeld van voor- en nadelen kon worden verkregen.
- 9.2 Uit de analyse zijn geen zwaarwegende ethische bewaren naar voren gekomen. Wel is een aantal aandachtspunten geformuleerd. Deze komen later in deze paragraaf aan de orde.
- 9.3 De Aanpak Begeleidingsethiek biedt een concreet kader waarin stakeholders, zoals gebruikers, ontwikkelaars en beleidsmakers, in dialoog treden over de impact van nieuwe technologieën en de waarden die hierbij spelen. Verankerd in techniekfilosofie, faciliteert deze aanpak het genereren van ethische handelingsopties, waarvan vele direct toepasbaar zijn. Het doel is om cruciale waarden in het digitale domein, zoals autonomie en privacy, te identificeren en te waarborgen, met het oog op voortdurende digitalisering en het behoud van vertrouwen in de samenleving. De aanpak bestaat uit drie fasen.



- 9.4 De eerste fase van de aanpak behelst het helder krijgen van de technologie en de context. Omwille van de overzichtelijkheid zullen we de resultaten van deze fase hier niet herhalen maar verwijzen wij naar de beschrijving elders in dit rapport.
- 9.5 In deze tweede fase gaan de deelnemers in gesprek over wie er betrokken zijn bij de opsporing van gestolen voertuigen met behulp van beelden van scanauto's. Ook buigen zij zich over de positieve en negatieve effecten van deze inzet en benoemen zij belangrijke waarden waar rekening mee gehouden moet worden bij de inzet van een dergelijke toepassing.
- 9.6 Als eerste kijken we naar de vraag welke actoren bij de casus betrokken zijn. De deelnemers aan tafel vertegenwoordigen een deel van die actoren. Ze noemen de volgende betrokkenen:
- Gemeente (vanuit verschillende onderdelen namelijk Raad, Beleid, Directie Parkeren, Toezicht en handhaving, Juridische zaken, Sociaal domein, Buurtpreventie, HRM, Privacy-commissie (CPA));
 - Politie (vanuit verschillende onderdelen namelijk Basisteams, Opsporing, Intelligence organisatie, ICT, Beslaghuizen);
 - Rechtspraak, OM en andere opsporingsinstanties;
 - Lokale driehoek;
 - Autobezitters (uit binnen- en buitenland), -eigenaren en -gebruikers, waaronder dus de gedupeerden van de diefstal;
 - Bewoners, ondernemers, bezoekers (BOB);
 - Burgers in de rol van passanten, belastingbetaler, burgers in niet-scangebieden, principiële tegenstanders;
 - RDW (parkeren, informatieverstrekking, ICT);
 - Uitvoerders, denk aan de bestuurder van de scanauto, SHPV, leveranciers van systemen, databeheerders;
 - Landelijke politiek en EU;
 - Verzekeraars (aansprakelijkheid en rechtsbijstand);
 - En verder de media, de Autoriteit Persoonsgegevens en belangenorganisaties (Privacy First e.a.).

De vraag aan de deelnemers was om in het vervolg van de sessie ook te proberen vanuit deze perspectieven hun inbreng te geven.

Als tweede kijken we naar de effecten. De vraag is hier welke positieve en negatieve effecten de inzet van scanauto's voor de opsporing van gestolen voertuigen kan hebben.



Positieve effecten

- Vertrouwen in de overheid omhoog ("probleem wordt aangepakt")
- Vergroten veiligheid (feitelijk en gevoelsmatig)
- Vergroten rechtvaardigheidsgevoel (misdad loont niet)
- Beperken schade
- Preventie criminele activiteit
- Kansen vergroten in wijken door aanpak criminaliteit
- Minder mogelijkheden voor criminelen
- Kosten efficiency
- Meer data beschikbaar, inzichten in patronen
- Voertuigen sneller terug
- Gezamenlijke vuist, mogelijkheid van landelijke uitrol
- Beter en sneller onderzoek
- Herbruikbaarheid van intel
- Meer parkeerplaatsen beschikbaar
- Parkeeropbrengsten omhoog
- Vergroten werkgelegenheid
- Verzekeringspremies omlaag
- Benutten mogelijkheden tot innovatie
- Benutten mogelijkheden tot samenwerking (tussen instanties en tussen regio's)

Negatieve effecten

- Vertrouwen in de overheid omlaag ("wat gebeurt hier?")
- Risico van misbruik van gegevens
- Big-brother-gevoel
- Risico van hacking / datalekken
- Optie tot stelselmatig volgen
- Glijdende schaal (function creep)
- Verplaatsen probleem (waterbedeffect), meer betaald parkeren
- Werkdruk omhoog
- Risico van false positives, hogere administratieve lasten
- Chilling effect
- Verantwoordingsdruk
- Capaciteitstekort
- Veiligheid medewerkers onder druk
- Kosten
- Druk om alle gegevens te gebruiken
- Rechtsongelijkheid, ongelijkheid tussen wijken / regio's
- Menselijke maat / maatwerk onder druk
- Recht op anonimiteit onder druk
- Kwetsbaarheid techniek

- 9.7 Als derde kijken we naar de achterliggende waarden. De belangrijkste geïnventariseerde waarden zijn: vertrouwen in de overheid, veiligheid en bescherming, rechtvaardigheid, transparantie en verantwoording, privacy, proportionaliteit en subsidiariteit, efficiency en snelheid, doelmatige inzet van middelen, innovatie en samenwerking. Er zijn meer waarden geïnventariseerd, maar omwille van de overzichtelijkheid beperken we ons tot de belangrijkste.
- 9.8 De derde fase van de Aanpak Begeleidingsethiek heeft tot doel de waarden te vertalen naar handelingsopties. Deze handelingsopties bieden beslissers en beleidsmedewerkers de mogelijkheid om met maatregelen te komen ter bescherming van de genoemde waarden en een effectieve uitvoering. Gekeken is naar opties die betrekking hebben op de techniek, op de omgeving en op de mens. We vervolgen hieronder met een aantal clusters van handelingsopties die uit de workshop naar voren zijn gekomen.
- 9.9 Een van de handelingsopties is om in te zetten op een eenduidig juridisch kader, specifiek gericht op de inzet van camera's ten behoeve van gestolen voertuigen. Hierdoor zou het voor alle betrokken partijen inzichtelijk moeten worden welke gegevens er verzameld mogen worden, zonder dat voor elk afzonderlijk geval opnieuw een juridische afweging nodig is. Dit resulteert ook in uniformiteit over de uitvoering van processen en in het delen van gegevens. Dit maakt de uitvoering door landelijke overheden zoals de politie en de RDW, maar ook door de uitvoerders van landelijke parkeersystemen, een stuk eenvoudiger. Ook kunnen in deze opzet de pilotkosten over meerdere partijen gedeeld worden.
- 9.10 Ongeacht of de casus op landelijk of lokaal niveau plaatsvindt, is het in ieder geval belangrijk dat zaken als privacy en security goed geregeld worden. Dus zorgen dat de rechten van betrokkenen o.b.v. de AVG goed zijn ingeregeld (inzage, verwijdering etc.) en aansluiten aan op de reeds bestaande processen hiervoor. Werk met een beveiligde omgeving, richt goede autorisatiemaatregelen in en voldoe aan de eisen uit



de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Andere maatregelen in dit cluster zijn blurren van mensen op de beelden, geofencing, dataminimalisatie en het anonimiseren en pseudonimiseren van gegevens.

- 9.11 Een volgend cluster maatregelen richt zich op de communicatie om te zorgen voor transparantie, vertrouwen en een goede uitvoering. Maak duidelijk via de bestaande kanalen wat het doel en is van de werkwijze, evenals de impact die daarmee gepaard gaat. Maak ook duidelijk waar burgers met vragen terecht kunnen, zowel voor algemene vragen als voor zaken waarin de burger denkt dat een beslissing onterecht was. Zorg ook voor voldoende capaciteit voor dit soort loketten. Faciliteer eventueel een publiek debat om zo de dialoog aan te gaan met burgers en belangenorganisaties.
- 9.12 Als laatste is er nog een aantal praktische zaken. Bepaal op voorhand of er wel voldoende capaciteit is voor de uitvoering van alle taken. Het bewaken van de menselijke maat in dit soort hoge volume oplossingen kan door te allen tijde een 'human in the loop' te houden bij de uiteindelijke besluitvorming. Start lokaal en schaal langzaam op om voldoende bij te kunnen sturen of zelfs af te kunnen schalen met beperkte impact. Zorg voor goede verantwoording achteraf en evalueer periodiek de resultaten. Deel deze met burgers.
- 9.13 Afsluitend, het dilemma is hier of wij een handelende of niet-handelende overheid willen. Willen wij een overheid die er zo veel mogelijk aan doet om onze gestolen auto terug te vinden en / of de georganiseerde misdaad bestrijdt? Of willen wij een overheid die zich zo min mogelijk met ons bemoeit? Er is hier een duidelijke keuze aan de orde tussen innovatie, samenwerking in ketens en veiligheid enerzijds versus privacy en vertrouwen in de overheid anderzijds. Een dialoog met burgers en een goede afweging van de in te zetten handelingsopties kan bijdragen aan een goede keuze in dit dilemma.

10 Afsluitend

- 10.1 Tot zover onze analyse. Voor een overzicht van onze conclusies, verwijzen wij u naar de managementsamenvatting in hoofdstuk 4 van dit rapport.

11 Disclaimer

- 11.1 Dit onderzoeksrapport is opgesteld voor en in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Anderen dan de opdrachtgever kunnen aan dit onderzoeksrapport geen rechten ontleen. Jegens anders dan de opdrachtgever zijn de opstellers dan ook onder geen enkele omstandigheid aansprakelijk. Niet is uitgesloten dat dit rapport onjuistheden of onvolkomenheden bevat of dat de inhoud van dit rapport inmiddels is achterhaald. Als u advies wenst over een onderwerp dat aan de orde komt in dit rapport, dient u steeds uw eigen (juridische) adviseur te raadplegen. Op dit rapport zijn de algemene voorwaarden van Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn N.V. van toepassing, te raadplegen via <https://www.pelsrijcken.nl/algemene-voorwaarden>.
