

Hits en hints

De mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing

Sander Flight
Paul van Egmond



Hits en hints

De mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing

Amsterdam, 18 november 2011

Sander Flight
Paul van Egmond

Met medewerking van:
Rob Velders (Velders-IMC)

English summary

Automatic Number Plate Recognition (ANPR) is a technology based on cameras to automatically scan number plates and to compare these with one or more reference-databases. Reference-databases contain lists of number plates with which something is wrong: for instance an unpaid fine, a stolen vehicle or a revoked license. At the time of writing, the Dutch police employs 90 mobile and 120 fixed ANPR-cameras.

The Ministry of Security and Justice aims to develop a strategic vision on technology and investigation. Its purpose is to use technology, such as ANPR, on a wider and more efficient scale for investigative purposes. To find out which technologies are promising and warrant extra funding, re-research into effectiveness is needed.

During this project, the researchers have interviewed twenty experts, studied available literature on the subject, conducted a survey among all regional police-forces and conducted in-depth research in five police-forces. The project was concluded by researchers from DSP-group participating in action research in the region of Rotterdam-Rijnmond – one of the biggest of the 26 police forces in the Netherlands. This report focuses mainly on the police. There is less information about other governmental organisations that use ANPR.

To ascertain the potential added value of ANPR, an assessment framework has been developed. In the framework, three elements are discerned¹.

1 Technology

There are several steps during the ANPR-process where something can go wrong: the passing number plate could be missed, or the scanned image can be translated into the wrong combination of characters. A single estimate for the reliability of ANPR cannot be given. This depends to a large degree on the quality of the cameras, their positioning and their settings (scan as many number plates as possible or *correctly* scan as many number plates as possible). Under ideal circumstances and with the best equipment and installation, around 95 per cent of all passing number plates are scanned and translated correctly. With lesser quality cameras, settings and, for instance, bad weather conditions, this can drop to 60 to 80 per cent – see chapter 5.

2 Comparison with databases (reference-lists)

The national ANPR-program office distributes national databases (tax, fines, vehicle information, such as insurance and registration). Regional police forces can contribute their own reference-lists for investigations and make these available to other forces through the national BackOfficeFacility. Each police-force has to determine which reference-lists will be used when they deploy ANPR. Recently, it has been agreed upon that all regional reference-lists for investigations should be used by all forces with ANPR, to ensure that all these number plates will be detected if they drive through another region. In Rotterdam-Rijnmond, more than one hundred reference-lists are

Noot 1 In the near future, when it will possible again to collect and analyse all scanned number plates, a fourth step has to be added: post-incident searching of the database of all scanned number plates ('passage-data').

in use, of which over sixty are for investigative purposes. On an average day, the fixed cameras in Rotterdam-Rijnmond produce roughly ten-thousand hits. The mobile cameras used by the traffic police generate not nearly as many hits. Combining all ANPR-actions in 2009 in Rotterdam-Rijnmond, a total of 265,000 number plates were scanned, leading to 6,500 hits (2,5%). Most hits were generated by the lists of number plates with unpaid fines or tax debts: 75 per cent of all hits was based on these – see chapter 6.

3 Reaction

Almost all hits generated by *fixed* ANPR cameras are only logged and passed on to the party that provided the reference-list. There is insufficient manpower to provide a response 'in the street' for each hit: this would mean that in the force of Rotterdam-Rijnmond alone, each minute, 24 hours a day, on average seven vehicles would have to be stopped and checked. During ANPR-actions a significant part of hits is stopped and checked. The vehicle is pulled over and checked on a wide range of points – not just on the basis of the information that generated the ANPR-hit. In 2009, during all ANPR-actions in Rotterdam-Rijnmond, over 265,000 number plates were scanned, which led to almost 6,600 hits (2.5%). Of these, approximately 2,700 vehicles were actually checked. This resulted in an amount of € 660,000 in collected unpaid fines and tax debts, 260 seized vehicles and nearly one hundred reported charges ('proces-verbaal'). The results of the mobile and fixed cameras in terms of the number of unpaid fines and reported charges are also presented in this report, but their numbers are significantly smaller because not every hit is acted upon. At the moment ANPR is being used in a restrained way for investigative purposes, in any case not as evidence. Four judicial cases have been found in which ANPR was used as evidence but these all date back to the period when it was not explicitly forbidden to save and analyse all transit-data (so before early 2010). If ANPR is used for investigations at all, it is to determine real-time or in hindsight on the basis of vehicle movements where and when a specific suspect can best be stopped or to exclude certain suspects from further investigations – see chapter 7.

Over all, the conclusion can be drawn that ANPR is a successful instrument, if collecting unpaid fines and taxes during (combined) police-actions is chosen as its purpose. The question whether ANPR is an effective contribution at present to investigations and prosecution of criminals cannot be answered. There is no evidence to support this claim. The question whether ANPR has the potential to contribute to better investigations is more difficult to answer. ANPR as it is used at present – even without processing all passage-data – does not only lead to hits, but also to hints that guide investigators in the right direction. At present, this added value for investigations is quite limited though. The same few success stories reappeared time and again, but concrete results or 'hard data' could not be found. One reason for this is that ANPR never provides the ultimate piece of evidence and therefore is invisible in court-cases and jurisprudence. Another reason is that the benefits are distributed and therefore diluted among several people and teams inside and outside the police, which makes it almost impossible to find concrete results.

At present, ANPR is mostly used by the police to pick 'low-hanging fruit': collecting unpaid fines, but not for investigative purposes. ANPR as an investigative instrument is still in its infancy and from early 2010, when it became illegal to process passage-data, the police has hardly developed or tried out new applications. ANPR-actions are more suited to achieve and

show concrete results than investigations.

If the proposed legislation to enable the police to process passage-data for specific purposes is accepted, this will not automatically lead to better investigations. This can be seen in the UK, where ANPR has been used for years and where passage-data can be used for five years after collection. The Association of Chief Police Officers recently concluded that 'the use of ANPR in post-incident investigation is relatively immature when compared to intercept operations'. This experience in the UK stresses the need to develop a strategic vision in the Netherlands for the use of ANPR. A change in the law will not automatically lead to ANPR being used for investigations and prosecutions, even only because of the fact that the collection of unpaid fines is so successful. In this strategic vision, it is important to describe the amount of scarce police resources that can be deployed based on ANPR-information (and what tasks can be discarded or receive less attention). Acting in accordance with this vision can ensure that the added value of ANPR for investigations can be realised.

1 Inleiding

Definitie ANPR

Automatic Number Plate Recognition (ANPR²) is een techniek waarmee kentekens met behulp van camera's automatisch worden gelezen. De kentekens worden vervolgens vergeleken met één of meer referentiebestanden met kentekens waar iets mee aan de hand is.

Het is sinds begin 2010 niet meer toegestaan in Nederland, maar met ANPR is het ook mogelijk alle gelezen kentekens op te slaan om deze achteraf te kunnen raadplegen in het kader van opsporingsonderzoeken. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een wetsvoorstel opgesteld om het verwerken van deze passagegegevens voor specifieke doeleinden weer mogelijk te maken.

1.1 Doel onderzoek

Visie op technologie en opsporing

Het ministerie van Veiligheid en Justitie ontwikkelt een visie op het thema technologie en opsporing. De bedoeling is om technologie, zoals camera-toezicht, biometrie, netwerkanalyses en DNA-onderzoek, meer en beter in te zetten in de opsporing. Om na te gaan welke technologieën kansrijk zijn en extra investeringen rechtvaardigen, is effectiviteitsonderzoek nodig. Dit onderzoek naar ANPR is daardoor nauw verbonden met twee evaluatieonderzoeken naar andere opsporingsmiddelen: aftappen en DNA-V. Over die onderzoeken is op de site van het WODC (www.wodc.nl) meer informatie te vinden.

Probleemstelling

Het doel van dit specifieke onderzoek is te bepalen of, en zo ja hoe, ANPR bijdraagt of kan bijdragen aan de opsporing, vervolging en berechting van delictplegers. Door het WODC is bij aanvang van het project de volgende probleemstelling geformuleerd:

- Hoe wordt binnen de Nederlandse strafrechtspleging gebruik gemaakt van ANPR?
- Op welke elementen van de strafrechtketen is ANPR van invloed?
- Draagt de inzet van ANPR bij aan een effectiever werkende strafrechtketen en zo ja, hoe dan?

Deze algemene probleemstelling is opgesplitst in twintig concrete onderzoeksvragen die in dit rapport worden beantwoord.

Afbakening: alleen politie

ANPR wordt in Nederland al door verschillende instanties voor allerlei doelen ingezet: tellen van auto's op snelwegen, monitoren reistijden en handhaven van stedelijke milieuzones. De partijen die ANPR gebruiken zijn – naast

Noot 2 Andere namen voor ANPR zijn Catch-ken, License Plate Recognition (LPR) en Automatic Vehicle Identification (AVI). In dit rapport wordt de Britse term en afkorting (ANPR) gebruikt omdat deze inmiddels is ingeburgerd in Nederland en door de meeste instanties wordt gebruikt.

de politie – gemeenten, Rijkswaterstaat, Inspectiediensten, publiekprivate samenwerkingsverbanden en private partijen. Veel 'gewone' camera's kunnen met behulp van software ook kentekens lezen. Het is dan ook onmogelijk om te tellen hoeveel ANPR-camera's er in Nederland zijn, van wie ze zijn en waar ze voor worden gebruikt. Wij beperken ons in dit onderzoek tot ANPR-camera's die worden gebruikt door de Nederlandse politie.

Afbakening: alleen hits

De manier waarop ANPR op dit moment wordt ingezet is beperkt tot het verwerken van hits, dus alleen op basis van een vergelijking met vooraf opgestelde referentiebestanden. Waar mogelijk worden wel uitspraken gedaan op basis van de situatie van vóór begin 2010 toen ook de no-hits nog mochten worden verwerkt, maar die informatie is anekdotisch en niet systematisch opvraagbaar. Het onderzoek is dus grotendeels beperkt tot de verwerking van hits en dat betekent dat de mogelijke meerwaarde van het werken met passagegegevens niet goed beoordeeld kon worden. De politie bewaart sinds anderhalf jaar geen passagegegevens meer en er is dan ook geen ruimte meer voor experimenteel onderzoek. Daardoor kon de meerwaarde van ANPR voor de opsporing maar beperkt worden vastgesteld.

1.2 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is gebaseerd op vijf onderzoeksmethoden:

1 Diepte-interviews

We hebben diepte-interviews gehouden met zo'n twintig experts uit binnen- en buitenland. De inzichten van de Nederlandse experts zijn overal in het rapport verwerkt; de buitenlandse informatie staat vooral in hoofdstuk 2 en 3. Zie bijlage 1 voor de namen van de geïnterviewden.

2 Documentanalyse

Alle publicaties over ANPR die we konden vinden via internet of via onze gesprekspartners zijn door ons bestudeerd. Ook hebben we de jurisprudentie geïnventariseerd op basis van een internetsearch. Dat leverde een fikse stapel beleidsnota's, kamerstukken, protocollen, vonnissen, standaarden, artikelen en evaluaties uit binnen- en buitenland op. Het is opvallend dat het aantal evaluaties erg klein is, helemaal als je het vergelijkt met het aantal Plannen van Aanpak. ANPR is nog een vrij nieuwe techniek en dus niet vaak onderzocht – ook niet in het buitenland.

3 Enquête onder politiekorpsen

In een enquête via internet zijn de ANPR-projectleiders in de zesentwintig politiekorpsen bevraagd over ANPR. Hoe wordt het gebruikt in hun korps en wat vinden ze ervan? Hun informatie is op diverse plekken in dit rapport terug te vinden, maar staat ook netjes in de vorm van tabellen in bijlage 2.

4 Verdiepend onderzoek vijf politiekorpsen

In vijf politiekorpsen hebben we verdiepend onderzoek gedaan. We spraken daar met een aantal experts en probeerden de opbrengsten van ANPR te meten. Deze vijf korpsen zijn niet gekozen omdat ze model staan voor alle andere korpsen, maar juist omdat ze op een bepaalde manier uniek zijn:

- Rotterdam-Rijnmond – Dit is het korps met de meeste ANPR-

camera's, waarvan een groot deel vaste camera's die 24 uur per dag alle kentekens scannen.

- Korps Landelijke Politie Diensten – Dit is het korps met de meeste mobiele camera's en dit korps werkte als een van de weinige korpsen al met risicoprofielen op basis van rijgedrag.
- IJsselland – Dit korps speelt een centrale rol in de Bovenregionale Recherche Noord Oost Nederland (BRNON) waarin intensief wordt samengewerkt met allerlei verschillende partijen buiten de politie.
- Limburg-Zuid – In deze regio is het *Project Waakzaam* gehouden: inzet van ANPR om drugsrunners die vanuit het buitenland naar Nederland komen en het land daarna weer snel verlaten te kunnen identificeren.
- Haaglanden – In deze regio wordt ANPR ingezet voor de bewaking en beveiliging van gebouwen, zoals ambassades.

5 Actie onderzoek in Rotterdam-Rijnmond

Omdat de eerste vier stappen niet voldoende concrete informatie over de opbrengsten opleverden ('harde cijfers'), is in de zomer van 2011 besloten om nog een stap extra te zetten. In Rotterdam-Rijnmond hebben onderzoekers van DSP-groep toen voor drie soorten ANPR (mobiel, vast en actie) onderzocht wat de mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing is. Dit extra onderdeel speelt de hoofdrol in deel 2 van dit rapport waarin het gaat over de opbrengsten van ANPR.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is in drie stukken verdeeld. Deel I (hoofdstukken 2 en 3) biedt achtergrondinformatie over ANPR. In hoofdstuk 2 bespreken we de geschiedenis van ANPR bij de Nederlandse politie en geven we aan hoeveel camera's er nu in gebruik zijn per korps. Vervolgens gaan we in op eerder onderzoek naar ANPR in Nederland, België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In hoofdstuk 3 gaat het over de wetgeving rondom ANPR en de bewaartermijn.

In deel II (hoofdstukken 4 t/m 8) gaan we in op de opbrengsten van ANPR. In hoofdstuk 4 stellen we een beoordelingskader voor en in de volgende hoofdstukken werken we dat uit, vooral op basis van Rotterdam-Rijnmond. In hoofdstuk 5 gaat het over de techniek, in hoofdstuk 6 over de koppeling van gescande kentekens aan referentielijsten en in hoofdstuk 7 over de opbrengsten. In hoofdstuk 8 bespreken we de neveneffecten en knelpunten. Ook doen we daar een aanzet voor een kosten/baten afweging.

In deel III (hoofdstuk 9) worden alle bevindingen in een synthese gevoegd. In dit hoofdstuk geven we in een slotbeschouwing aan wat de meerwaarde van ANPR voor de opsporing is en in hoeverre ANPR een efficiënt en effectief instrument is. Ook geven we aan dat er een strategische visie nodig is om de (mogelijke) meerwaarde van ANPR voor betere opsporing te verzilveren.

Deel I Achtergrondinformatie

2 ANPR in Nederland

2.1 ANPR sinds 2004 bij de Nederlandse politie

In deze paragraaf beschrijven we hoe ANPR haar intrede deed bij de Nederlandse politie. Rond 1995 werden al experimenten gehouden met ANPR op een statief langs de kant van de weg. Toen was de naam voor die apparatuur overigens nog Catch-ken. Het ging in die fase vooral over de techniek: hoe zorgen we ervoor dat kentekens worden gelezen? Het vergelijken van gescande kentekens met referentielijsten en het reageren op hits, kwam pas veel later echt goed op gang.

Experimenten in twee korpsen (2004)

Het KLPD en de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond waren de eerste Nederlandse politiekorpsen die ANPR daadwerkelijk gingen inzetten voor het politiewerk. De technische kinderziekten waren eruit en het was tijd voor echte experimenten. Rotterdam-Rijnmond zette in 2004 haar eerste ANPR-voertuig bij de verkeerspolitie in. Dat was een succes en toen is besloten een projectorganisatie op te richten die naar verdere toepassingsmogelijkheden ging zoeken. Ook bij het KLPD leidden eerste successen tot een snelle groei van het aantal ANPR-camera's. In nieuwe voertuigen van het KLPD wordt sinds 2004 standaard ANPR-apparatuur ingebouwd.

Evaluatie ANPR (2006)

In 2006 publiceerde In-pact het rapport *Herziene evaluatie ANPR*³. De conclusie daarvan was dat ANPR de politie helpt haar doel te bereiken door een goede informatiepositie te bieden. Daarbij werd wel de kanttekening geplaatst dat ANPR niet onder goed gecontroleerde condities was onderzocht en dat het de moeite waard zou zijn om dat wel te gaan doen. Ook werd aanbevolen de technische basis te verbeteren én om ANPR van een solide wettelijke basis te voorzien. Al die zaken (onderzoek, techniek en wetgeving) moesten eerst goed worden geregeld voordat tot grootschalige 'uitrol' van ANPR moest worden overgegaan, aldus de auteurs.

Visiedocument ANPR (2008)

In januari 2008 besprak de top van de Nederlandse politie, de board Handhaving van de Raad van Hoofdcommissarissen, het *Visiedocument ANPR*⁴. Zij stemden in met de basisgedachte dat verdere implementatie van ANPR vroeg om een landelijke standaard. De landelijke verantwoordelijkheid viel vanaf dat moment onder een portefeuillehouder. Ook ging een landelijk programma Implementatie en Doorontwikkeling ANPR van start. Daarnaast werd een stuurgroep opgericht bestaande uit politiefunctionarissen aangevuld met adviserende leden vanuit de ministeries van BZK en Justitie. Ondertussen had het ministerie van BZK overigens al subsidies verstrekt aan een aantal korpsen voor ANPR-ontwikkelingen. Gelukkig gebeurde dat wel onder de voorwaarde dat in de projecten zou worden samengewerkt met het KLPD en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN). Voor

Noot 3 Rommen en Binnekamp (In-pact) (2006), *Herziene evaluatie ANPR*, opgesteld voor het Nederlands Politie Instituut (zie: <https://rejo.zenger.nl/files/rapport-herziene-evaluatie-anpr.pdf>).

Noot 4 Wever (NPI) (2008), *Visiedocument ANPR*, RHC-board Handhaving.

de uitvoering van het programma werd uitgegaan van een periode van twee jaar.

Landelijk programmabureau ANPR (2008)

In 2008 werd het landelijk programmabureau ANPR opgericht met een programmamanager ANPR. Het programmabureau ondersteunt politiekorpsen en stelt een BackOffice beschikbaar voor de referentielijsten waar gescande kentekens mee kunnen worden vergeleken. Ook probeert het programmabureau te stimuleren dat alle korpsen volgens landelijke standaarden gaan werken. Het programmabureau ontwikkelt en verspreidt daartoe zelf standaarden voor referentiebestanden, voor datacommunicatie, gegevensdefinities en de eisen die aan leveranciers van apparatuur moeten worden gesteld. Het programmabureau houdt zich uitdrukkelijk niet bezig met de 'voorkant' van ANPR, maar met de 'achterkant'. Dat betekent dat elk politiekorps zelf bepaalt hoeveel ANPR-camera's ze aanschaffen, waar ze deze plaatsen en voor welke doelen ze deze willen inzetten (zie www.anprnet.nl).

Stoppen met bewaren passagegegevens (2010)

In 2009 gaf het College bescherming persoonsgegevens (CBP) in de *Richtsnoeren ANPR*⁵ aan welke uitleg van de wettelijke normen zij hanteert voor ANPR en de omgang met de gescande kentekens. Begin 2010 trok het CBP na onderzoek in Rotterdam-Rijnmond en IJsselland de conclusie dat alleen de kentekens waar iets mee aan de hand was, de hits, mochten worden bewaard. De passagegegevens mochten niet opgeslagen worden⁶. De politie handelde in strijd met de wet door passagegegevens gedurende 120 dagen (Rotterdam-Rijnmond) of 10 dagen (IJsselland) te bewaren. Het CBP kon, aldus hun persbericht, niet anders dan concluderen 'dat deze korpsen willens en wetens de wet overtreden'. De minister van Binnenlandse Zaken concludeerde dat het oordeel van het CBP weliswaar moest worden gevolgd, maar dat het kabinet wél geloofde in ANPR en het bewaren van passagegegevens. Er zou dan ook snel een wetsvoorstel komen om het bewaren van passagegegevens weer mogelijk te maken. De korpsen hebben in afwachting van die wet hun ANPR-apparatuur aangepast, zodat vanaf dat moment alleen de hits werden bewaard.

Wetsvoorstel bewaren passagegegevens (2011)

Het demissionaire kabinet Balkenende heeft geen wetsvoorstel voor ANPR meer opgesteld. Daarom duurde het tot begin 2011 voordat het wetsvoorstel voor wijziging van het Wetboek van Strafvordering er lag. In bijlage 3 staat het concept wetsvoorstel. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om gedurende vier weken passagegegevens te bewaren onder een aantal voorwaarden en voor specifieke doeleinden. Dit voorstel is begin 2011 ter consultatie naar een aantal instanties gestuurd en het is de bedoeling dit wetsvoorstel nog in 2011 voor behandeling naar het parlement te sturen. In hoofdstuk 3 komen we terug op het wetsvoorstel.

Noot 5 College bescherming persoonsgegevens (2009), *CBP richtsnoeren ANPR*. Zie: http://www.cbpweb.nl/downloads_rs/rs_20090714_def_anpr.pdf.

Noot 6 College bescherming persoonsgegevens (2010), *ANPR Rotterdam Rijnmond; onderzoek naar de verwerking van no-hits bij de inzet van Automatic Number Plate Recognition*. Zie: http://www.cbpweb.nl/Pages/pb_20100128_anpr.aspx.

2.2 Aantal ANPR-camera's politie

Hoeveel ANPR-camera's zijn er op dit moment eigenlijk bij de Nederlandse politie? Op dit moment, najaar 2011, hebben twintig van de zesentwintig Nederlandse politiekorpsen ANPR-camera's in eigendom. Het gaat om 78 *mobiele* ANPR-camera's verdeeld over negentien korpsen en 119 *vaste* ANPR-camera's verdeeld over vijf korpsen en 21 locaties. Mobiele camera's zitten in een voertuig, vaste camera's zijn naast of boven de weg gemoniteerd. In totaal zijn er in Nederland dus 197 ANPR-camera's in gebruik bij de politie.

Er zijn zes korpsen zonder ANPR-camera's, maar vijf daarvan hebben plannen om ANPR aan te gaan schaffen. Eén van deze vijf korpsen wil dit zelfs nog in 2011 doen. De andere vier korpsen volgen later. Overigens wordt er door drie korpsen die geen eigen camera's hebben gebruik gemaakt van ANPR van anderen. Er zijn dus drie politiekorpsen: Friesland, Hollands Midden en Twente, waar de politie geen ANPR heeft. Alle andere korpsen hebben ANPR, zij het dat de aantallen camera's flink verschillen.

Tabel 2.1 ANPR-camera's per politiekorps

	Mobiele camera's	Vaste camera's	Gebruikt ANPR van anderen
Groningen	1	7 (1)	
Friesland			
Drenthe		4 (1)	Ja
IJsselland	2	8 (1)	
Twente			
Noord- en Oost-Gelderland	1		
Gelderland-Midden	2		
Gelderland-Zuid	1		Ja
Utrecht	2		
Noord-Holland Noord	2		
Zaanstreek-Waterland	2		
Kennemerland	2		
Amsterdam-Amstelland	5		Ja
Gooi en Vechtstreek			Ja
Haaglanden	3		Ja
Hollands Midden			
Rotterdam-Rijnmond	8	64 (11)	Ja
Zuid-Holland-Zuid	3		
Zeeland			Ja
Midden en West Brabant	1		
Brabant-Noord			Ja
Brabant Zuid-Oost	2		
Limburg-Noord	3		
Limburg-Zuid	2		Ja
Flevoland	1		
KLPD	35	36 (7)	Ja
Totaal	19 korpsen 78 camera's	5 korpsen 119 camera's (21 locaties)	10 korpsen

Bron: Enquête DSP-groep regionale ANPR-projectleiders en programmabureau ANPR.

Rotterdam-Rijnmond en KLPD voorhoede in ANPR

In 2004 waren het KLPD en Rotterdam-Rijnmond de twee korpsen die als eerste echt met ANPR aan de slag gingen. Dat heeft ze een enorme voor-sprong gegeven die ze nog steeds hebben: twee op de drie (68%) van alle ANPR-camera's zijn in het bezit van het KLPD of Rotterdam-Rijnmond. De overige ANPR-camera's zijn verdeeld over achttien korpsen, waarbij geen van deze korpsen er meer dan tien heeft.

Bij tabel 2.1 moeten verder nog enkele opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste blijkt dat vaste ANPR-camera's meestal geclusterd op één locatie worden ingezet. Zo worden er op sommige kruispunten wel tien tegelijk op-gehangen om alle rijstroken en rijrichtingen in beeld te brengen. Dat bete-kent dus dat het aantal ANPR-camera's flink groter is dan het aantal ANPR-locaties. Er zijn 119 vaste camera's op 21 locaties. Daarom is in de tabel tussen haakjes ook aangegeven om hoeveel locaties het gaat.

In Haaglanden zijn twee gemeentelijke camera's ook uitgerust met software die kentekens kan scannen. De hits worden doorgestuurd naar de politie.

In Amsterdam-Amstelland is de gemeente van plan om in 2011 de kente-kens die worden gescand door ruim vijftig gemeentelijke camera's van de milieuzone beschikbaar te stellen aan de politie voor opsporingsdoeleinden. Dit zal in twee gescheiden stromen gaan gebeuren.

In Rotterdam hangen naast de 64 vaste ANPR-camera's van de politie nog eens bijna driehonderd camera's van de gemeentelijke Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V). Dit worden ook wel de Vialis-camera's ge-noemd. Deze camera's scannen alle kentekens in het kader van verkeersbe-leid en bewaren alle passagegegevens. De politie kan in concrete gevallen versleutelde kentekengegevens opvragen voor opsporingsonderzoeken.

Het korps Brabant Zuid-Oost heeft, ondanks meerdere pogingen en ver-zoeken van ons, de enquête helaas niet ingevuld. De informatie over dit korps hebben we gebaseerd op informatie die we kregen van het program-mabureau ANPR uit de zomer van 2010.

Het korps Brabant-Noord heeft geen ANPR-camera's in bezit, maar uit het document *Projectinitiatiedocument Pilot toepassing ANPR District Maas en Leygraaf* van maart 2011, blijkt dat er via de Stichting Crimineel camera's zullen worden gehuurd en dat er ook een mobiele camera in een voertuig komt.⁷

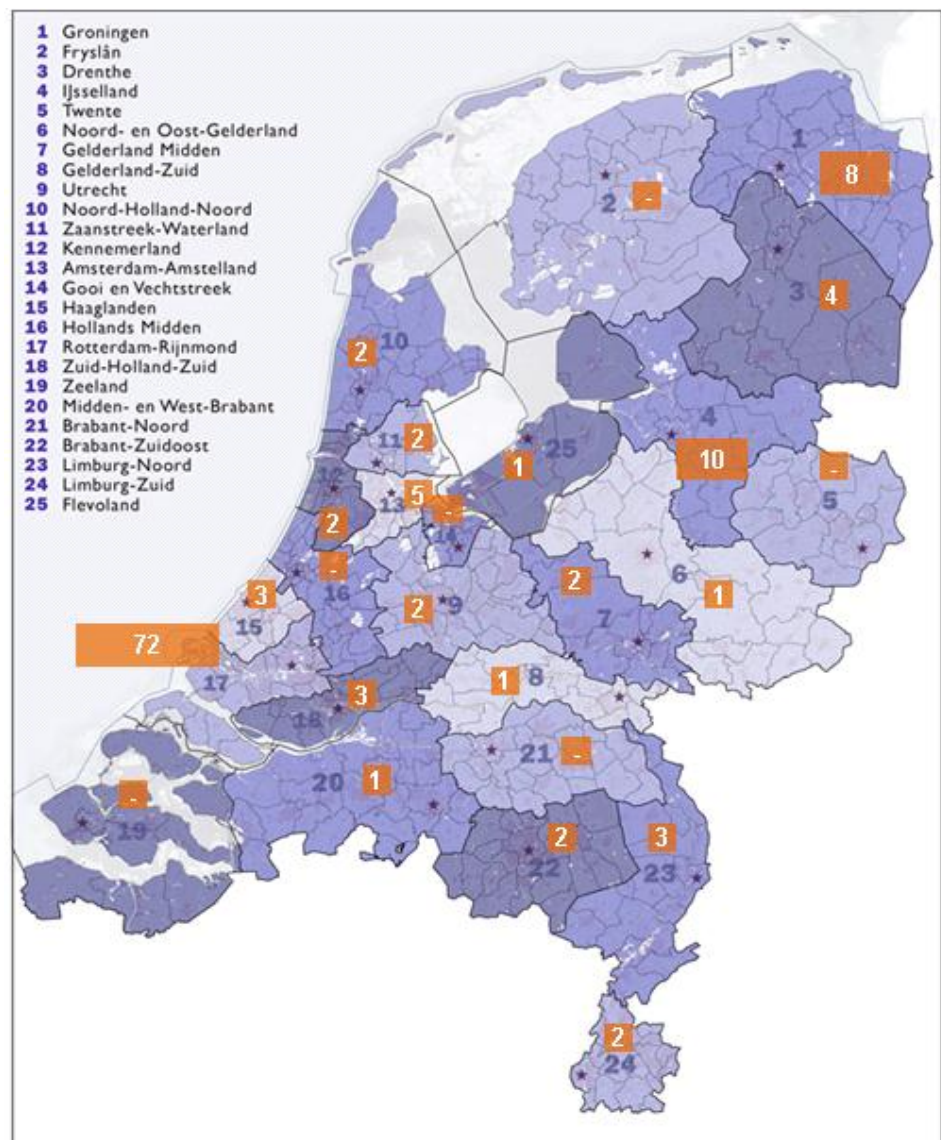
Het korps Friesland vulde niet alle vragen in, maar op basis van de ant-woorden die wel werden gegeven, concluderen wij dat dit korps geen eigen ANPR-camera's heeft.

In de regio Limburg-Zuid hangen vaste ANPR-camera's boven de A2 en er is een mobiele camera in een voertuig. Maar de BackOffice (de techniek achter de schermen) en de licenties zijn van het KLPD. Daarom beschouwt

Noot 7 Bron: <https://rejo.zenger.nl/files/0000049/20110301-projectinitiatiedocument-pilot-toepassing-anpr.pdf>.

de regio deze camera's niet als hun eigen camera's, maar als 'bruikleen'.

Figuur 2.1 Aantal ANPR-camera's per politiekorps (het KLPD met 71 camera's is niet opgenomen)



ANPR bij andere instanties

De politie is de enige opsporingsdienst die eigen ANPR-camera's in bezit heeft. De FIOD, SIOD en de VROM-IOD hebben geen eigen ANPR-camera's. Maar er zijn wel andere instanties die over ANPR-camera's beschikken:

- Gemeenten – vooral voor handhaving van milieuzones, parkeerhandhaving en het monitoren van doorstroming en reistijden van de randen van de stad tot het centrum;
- Inspectie Verkeer en Waterstaat/Rijkswaterstaat – voor verkeersrouteering, filebestrijding en taxitoezicht;
- Belastingdienst/Douane – voor controle eurovignetten, innen van openstaande belastingsschulden;

- Stichting CrimiNee! – tegen criminaliteit op bedrijventerreinen, parkeerplaatsen, transportbedrijven (tegen ladingdieven op parkeerplaatsen).

Verder zijn er ANPR-camera's in gebruik bij waardetransportbedrijven, parkeerplaatsbeheerders, tankstations en bedrijventerreinen. De Koninklijke Marechaussee, tot slot, zal begin 2012 een eigen ANPR-systeem in gebruik nemen voor grenscontroles op vijftien grensovergangen onder de naam @migo-boras.



Vaste ANPR-opstelling op de A1. Deze camera's worden door Rijkswaterstaat gebruikt om files te bestrijden en de gelezen kentekens worden een jaar bewaard. Onder voorwaarden kunnen die gegevens ook aan politie en justitie ter beschikking worden gesteld.

2.3 Nederlands onderzoek naar ANPR

Voordat we in deel 2 van dit rapport met onze eigen bevindingen komen, geven we een overzicht van eerder onderzoek naar ANPR. De lezer die alleen wil weten hoe het nu zit, kan de rest van dit hoofdstuk dus overslaan. Lezers die willen weten waarom het belangrijk – en ook moeilijk – is om de opbrengsten van ANPR goed te meten, kunnen hier veel nuttige informatie vinden. We beginnen met onderzoeken die in Nederland zijn uitgevoerd. We bespreken vervolgens kort hoe de situatie in België is met aandacht voor de toepassing door de politie van Turnhout. Daarna sluiten we het hoofdstuk af met informatie uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Op de verschillende bewaartermijnen die in diverse landen worden gehanteerd, komen we in het volgende hoofdstuk terug.

We bespreken hier twee Nederlandse onderzoeken naar ANPR. Er zijn nog meer onderzoeken uitgevoerd door korpsen zelf. De lezer die meer wil weten over concrete projectervaringen van de politie zelf kan in twee onderzoeken, uit Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden uit 2009, veel relevante informatie vinden⁸. Hier beperken wij ons tot een bespreking van de landelijke evaluatie van ANPR uit 2006 die de aanleiding vormde voor de landelijke

Noot 8 Rotterdam-Rijnmond (2009), *Eindrapportage project ANPR*.
<https://rejo.zenger.nl/files/20091102-eindrapportage-project-anpr.pdf>.
 Haaglanden (2009), *Project Ogenblik*.
<https://rejo.zenger.nl/files/0000058/20090220-evaluatieproject-project-ogenblik.pdf>.

aanpak en een recent onderzoek in IJsselland uit 2010 waarin voor het eerst echt is geprobeerd de meerwaarde van ANPR voor de opsporing te meten.

Evaluatie ANPR (2006)

In 2006 werd de eerste Nederlandse evaluatie van ANPR gepubliceerd: de eerder aangehaalde *Herziene evaluatie ANPR*⁹. Deze evaluatie was gebaseerd op een observatie in Rotterdam-Rijnmond, een analyse van documenten (onder andere van het College bescherming persoonsgegevens en projectvoorstellen en rapportages van korpsen) en interviews met medewerkers uit politiekorpsen die hadden deelgenomen aan een pilot.

De conclusie luidde dat ANPR de politie helpt haar doel te bereiken door een goede informatiepositie te verschaffen. Het doel van de politie werd gedefinieerd als opsporing en vervolging van daders van strafbare feiten, handhaving van de openbare orde, preventie, veiligheid en verschillende vormen van hulpverlening.

In het rapport werd wel geconstateerd dat de effectiviteit en efficiency van ANPR niet onder goed gecontroleerde condities waren onderzocht. De nadruk in de pilots lag op het opdoen van ervaringen met ANPR en niet op het verzamelen van hard cijfermateriaal. Wel werd geconstateerd – met een slag om de arm – dat ANPR qua aantal gescande kentekens in vergelijking met een agent met een dataterminal in elk geval in het voordeel van ANPR uitpakt: het aantal kentekens dat kon worden gecontroleerd lag 'misschien wel een factor tien, twintig hoger'. Daarbij werd ook opgemerkt dat ANPR constant laag scoorde als het ging om leesfouten.

Succesvolle toepassing van ANPR hangt echter niet alleen af van de kwaliteit waarmee kentekens worden gelezen, merkten de onderzoekers terecht op. De werkelijke opbrengst 'staat en valt met de kwaliteit van de gebruikte data'. Het voorbereiden van de kentekenverzameling voor referentiebestanden was tot op dat moment vooral 'ambachtelijk werk' waarbij informatie uit meerdere bronnen 'ietwat moeizaam en vaak handmatig' moest worden verzameld.

Deze werkwijze in de pilots werd ongeschikt geacht voor landelijke opschaling. De technische basis moest worden veranderd om landelijke toepassing mogelijk te maken en er moest een landelijke interface en infrastructuur komen voor het actueel houden van referentiebestanden. Daarin moesten alle gesignaleerde kentekens van de RDW, het CJIB, andere korpsen en mogelijk ook andere (opsporing) instanties worden verzameld en aangeboden.

Ook gaven de onderzoekers aan dat ANPR van een solide wettelijke basis moest worden voorzien. Interessant is dat de onderzoekers van mening waren dat het vergelijken van een gescand kenteken met een verzameling kentekens waar iets mee aan de hand is, voor wat betreft de juridische consequenties nauwelijks afwijkt van de ouderwetse manier van werken waarin een agent kentekens uit de dagelijkse briefing in een aantekeningenboekje noteert. De onderzoekers vonden dat alleen het verzamelen van kentekens waarmee niets aan de hand is, moest worden voorzien van een wettelijke basis met aandacht voor privacybescherming en maatschappelijke aanvaardbaarheid.

Noot 9 Rommen en Binnekamp (In-pact) (2006), *Herziene evaluatie ANPR*.

IJsselland (2010)

In 2009 en 2010 is onderzoek gedaan naar de waarde van ANPR voor opsporing in de regio IJsselland¹⁰. Het was aanvankelijk de bedoeling dit onderzoek al in 2008 te doen, maar toen werd het onderzoek tussentijds stopgezet omdat onvoldoende data voorhanden waren. In 2009 werd het onderzoek opnieuw opgepakt, omdat ANPR inmiddels diverse malen was toegepast voor opsporingsdoeleinden. Het blijft echter een beschrijvend onderzoek en uitspraken over effectiviteit en efficiency van ANPR zijn onmogelijk, aldus de onderzoekers.

In het rapport staat dat de vaste ANPR-camera's¹¹ die sinds mei 2008 boven de A28 rond Zwolle hangen 'zijn bedoeld voor informatievergaring ten behoeve van het proces opsporing'. Er was dus geen directe opvolging in de vorm van staande houdingen van voertuigen, controles of het innen van openstaande boetes. De hits werden geregistreerd en teruggekoppeld: niet meer en niet minder.

In twee jaar tijd zijn 175 verschillende referentielijsten gebruikt in opsporingszaken en dat leverde 516 hits in 2009 op en 890 hits in de eerste zes maanden van 2010. Naast de referentiebestanden voor opsporing werden de kentekens ook vergeleken met het referentiebestand van de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Alleen voor wat betreft de RDW is het aantal hits bekend (672 in 2009 en 531 in de eerste zes maanden van 2010).

Uit dit onderzoek bleek dat het aantal hits sterk groeide van 2009 naar 2010. Volgens de projectleider kwam dit vooral doordat het aantal (kentekens op) referentielijsten was gegroeid. Als er meer kentekens op een referentielijst staan, komen er ook meer hits. Een andere oorzaak was het feit dat er vanaf begin 2010 geen passagegegevens meer mochten worden bewaard. Dat leidde ertoe dat er vooraf steeds meer referentielijsten voor onderzoeken werden aangeleverd en dat leidde ook tot meer hits. Voor begin 2010 hoefde dat niet, omdat er altijd achteraf in de passagegegevens van alle voertuigen kon worden gezocht als het nodig was. Een derde oorzaak was dat steeds meer collega's uit andere politiekorpsen van de camera's wisten waardoor het aantal referentielijsten uit andere korpsen groeide.

De onderzoekers bekeken negentien concrete zaken waarbij de ANPR-apparatuur was gebruikt voor opsporing. De bedoeling was om minimaal één zaak voor elk referentiebestand te bekijken, maar er bleken zoveel referentielijsten in gebruik, dat voor een steekproef werd gekozen. Van de 19 onderzochte referentielijsten bleek ANPR in twaalf gevallen bruikbare informatie op te leveren. In zes gevallen leverde het geen bruikbare informatie op en in één geval was het onbekend.

De beschreven zaken geven een goed beeld van de diversiteit in werkwijze, doel en resultaten van ANPR. In enkele gevallen was er een hit die tot het aanhouden van een verdachte leidde. Maar soms leverde ANPR informatie dat een bepaald voertuig ergens níet had gereden, wat juist tot het uitsluiten van verdachten leidde.

De onderzoekers trekken als algemene conclusie dat de inzet van ANPR meerwaarde kan hebben voor opsporingsonderzoek. Er zijn vaak wel alter-

Noot 10 J. van den Tillaart, G. Kruis en F. Kriek (2010), *Kentekenherkenning op de A28; beschrijving van het gebruik en de resultaten met ANPR middels vaste camera's boven de A28*, Regioplan: Amsterdam in opdracht van het ministerie van BZK.

Noot 11 Het aantal camera's staat niet in het rapport, alleen dat het er 'meerdere' waren. Op dit moment geeft de projectleider uit de regio aan dat er acht vaste camera's zijn op twee locaties en wij denken dat dit waarschijnlijk ook zo was in 2009/2010.

natieve methoden mogelijk, zoals het achteraf doorzoeken van opgenomen beelden van bewakingscamera's bij tankstations. Maar ANPR is goedkoper in tijd en geld en heeft een grotere kans op hits dan deze alternatieven. Maar of er sprake was van *voldoende* meerwaarde in termen van effectiviteit en efficiency kon in dit onderzoek niet worden vastgesteld, aldus de onderzoekers.

2.4 Stand van zaken in België

In België wordt ook met ANPR gewerkt. Voor de wettelijke basis is besloten ANPR te laten vallen onder de camerawet die sinds 2007 geldt voor bewakingscamera's¹². Passagegegevens worden maximaal 1 maand bewaard. Landelijke informatie over de werkwijze of de opbrengsten is niet beschikbaar.

Turnhout

De politie Turnhout is wat ANPR betreft een voorloper in België. Op de site van de politieregio Turnhout zijn de opbrengsten per maand terug te vinden¹³. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat ANPR elders in België op een dergelijke schaal wordt ingezet. Turnhout heeft sinds 2009 vaste ANPR-camera's in gebruik. Deze camera's worden ingezet voor preventie, ophefdering misdrijven, verhogen pakkans, efficiëntere aanpak rondtrekkende dadergroepen en het terugdringen van verkeersongevallen met vluchtmisdrijven. De camera's worden ingezet in vijf modules:

- klassieke bewakingscamera's;
- blacklistcontrole (herkenning van reeds geregistreerde kentekens)
- trajectcontrole (snelheid);
- sluikverkeer vrachtwagens (waarnemen van te grote/zware vrachtwagens en afdoening van de boete);
- whitelistcontrole (waarnemen van vrachtwagens die toestemming hebben om het gebied binnen te rijden).

Opbrengsten regio Turnhout in 2010

- gemiddeld 1.250 opzoekingen in het kader van opsporing per maand. Het gaat doorgaans over inbraken en verkeersongevallen met vluchtmisdrijf, maar ook zeer ernstige misdrijven zoals verkrachting en gewapende overvallen werden mede hierdoor opgehelderd;
- 172 effectieve onderscheppingen op referentiebestanden ('black-lists') als voertuigen in België gestolen, voertuigen in Nederland gestolen en niet verzekerde voertuigen;
- 5.133 processen verbaal voor snelheidsovertredingen;
- 1.051 processen verbaal voor sluikverkeer door zwaar vervoer;
- 3.497 processen verbaal voor rijden op plaatsen waar een toegangsverbod geldt.

Omdat Turnhout niet representatief is voor heel België laten we het bij deze opsomming en gaan we over naar twee landen die meer informatie opleveren die voor Nederland relevant is: het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Noot 12 http://www.privacycommission.be/nl/static/pdf/wetgeving/camerawet_21_03_2007.pdf.

Noot 13 <http://www.politieregioturnhout.be/bewakingscamera.html>.

2.5 Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk loopt op het gebied van ANPR een aantal jaren voor op de andere landen die het inzetten. Al halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw werd ANPR serieus ingezet, hoewel de techniek al eerder beschikbaar was. Het doel was vooral het tegengaan van terrorisme vanuit Noord-Ierland door verdachte kentekens in de gaten te houden en daar snel op te reageren. Al snel bleken de bredere toepassingsmogelijkheden en groeide het aantal ANPR-camera's snel. Steeds meer korpsen schaften ANPR-camera's aan en begonnen op projectbasis met de techniek te werken. Project *Laser* was daarvan het meest bekend¹⁴.

Het is onduidelijk hoeveel ANPR-camera's er precies zijn, maar een expert vertelde ons dat dit er tussen de zes- en tienduizend zijn. Dit is niet nauwkeurig te zeggen, omdat ook gewone camera's met speciale software gebruikt kunnen worden voor ANPR¹⁵. Er kunnen op dit moment dagelijks 50 miljoen kentekens van passerende voertuigen worden opgeslagen in de landelijke database waar alle korpsen op zijn aangesloten. In de praktijk zijn het er minder: circa 16 miljoen per dag. Deze passagegegevens worden vijf jaar bewaard. In deze database kan op basis van analyses worden gezocht en kan na een incident worden teruggezocht in het kader van opsporing.

De kosten van een vaste ANPR-camera bedragen circa £ 19.000,- en de onderhoudskosten voor vijf jaar bedragen circa £ 6,750,-. Verplaatsbare camera's (dus niet in voertuigen ingebouwde camera's) kosten inclusief vijf jaar onderhoud circa £ 12.000,-.

Evaluaties

In het Verenigd Koninkrijk is onderzoek gedaan naar de opbrengsten van ANPR. Daarbij wordt helaas geen onderscheid gemaakt tussen hits en no-hits. Tussen 2003 en 2007 zijn enkele evaluaties gepubliceerd door het Home Office en PA Consulting Group¹⁶. Deze onderzoeken laten zien dat het gebruik van ANPR zeer efficiënt is voor het terugvinden van gestolen voertuigen en goederen en voor drugs- en wapenvondsten. ANPR leidde er ook toe dat politiemensen veel meer staandehoudingen konden verrichten ('arrests'), vooral als deze politiemensen werden ingezet in speciale ANPR-eenheden. Of dit alles ook leidde tot een afname van de criminaliteit op maatschappelijk niveau bleef echter buiten beschouwing in deze studies. De voor Nederland belangrijkste constatering is:

Opbrengsten

- ANPR-teams bleken bijna vier keer zoveel (3,75) overtredingen voor de rechter ('offences brought to justice') te brengen als gewone politieteam;
- Het aantal *arrests* (dat zijn geen arrestaties, maar staandehoudingen) per agent per 100 uur steeg met een factor 3, wat neerkwam op gemiddeld 63 extra per jaar;

Noot 14 Waarvan de projecten Laser 1 tm 4 wellicht de belangrijkste waren:
http://en.wikipedia.org/wiki/Police-enforced_ANPR_in_the_UK#Project_Laser_in_the_United_Kingdom

Noot 15 Mondelinge conversatie met John Dean.

Noot 16 Police Standards Unit (2007), *Evaluation of Automatic Number Plate Recognition 2006/2007*. Verder: PA Consulting Group: 2003, 2004.

- Het meest succesvol was ANPR in drugszaken, waar 74 procent van de met ANPR geconstateerde overtredingen aan justitie werd overgedragen;
- Het aantal teruggevonden gestolen motorvoertuigen steeg met 58 procent;
- Referentielijsten bleken vaak vervuild;
- Er waren niet veel aanwijzingen dat criminelen kentekens voor ANPR-camera's fysiek onleesbaar probeerden te maken.

Visie

- Landelijke strategie en sturing zijn nodig om alle mogelijkheden van ANPR, inclusief de bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme, te benutten;
- ANPR is een zeer efficiënt instrument voor selectie, maar hierdoor komen wel andere bottlenecks aan het licht;
- ANPR levert vaak zoveel hits op dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om altijd een (goede) reactie te geven;
- Het is zinvol speciale ANPR-units op te zetten, zowel lokaal als op landelijk niveau;
- Communicatie, zowel binnen de politie als buiten de politie, is heel belangrijk voor het draagvlak. Het draagvlak is overigens groot, mede vanwege de angst voor terrorisme en diverse reality documentaires en –series over de politie die ANPR inzet;
- Het kost veel tijd en geld om de 'outcome' van ANPR te meten.

In het Verenigd Koninkrijk is in vervolg op deze projecten een nationale strategie ontwikkeld voor de periode van 2007 tot en met 2010¹⁷. De slogan luidt: *Target Criminals through their Use of the Roads* en de doelen zijn:

- Beperken van criminaliteit en terrorisme
- Meer overtredingen voor de rechter brengen
- Verminderen van verkeersslachtoffers
- Vergroting van het veiligheidsgevoel en meer vertrouwen in de politie
- Efficiëntere benutting van de politiecapaciteit

Het is duidelijk uit de interviews en uit analyse van beleidsstukken dat de nadruk niet ligt op het analyseren van grote hoeveelheden passagegegevens, maar op hits en controles. De politietop schrijft in de ANPR-strategie voor 2010-2013:

'It is recognised that (...) the use of ANPR in post-incident investigation is relatively immature when compared to intercept operations.'¹⁸

ANPR wordt dus vooral gebruikt om voertuigen staande te houden en niet voor onderzoek na incidenten. Dat is opvallend omdat wij in een interview met een deskundige uit het Verenigd Koninkrijk hoorden dat inmiddels wel is gebleken dat de belangrijkste potentiële meerwaarde niet in het gebruik van ANPR als selectiecriterium ligt, maar voor *intelligence gathering* op basis van passagegegevens: het doorzoeken van een ANPR-database nadat er een strafbaar feit is gepleegd of *convoy analysis* (wie rijdt er in de buurt van geldtransporten of gestolen auto's?), kan opsporingsinformatie opleveren. Daarnaast zijn er volgens hem goede mogelijkheden om analyses op geag-

Noot 17 Association of Chief Police Officers (ACPO) (2007), *ANPR Strategy for the Police Service – 2007/2010*.

Noot 18 Association of Chief Police Officers (2010), *ANPR Strategy for the Police Service – 2010-2013* (zie www.acpo.police.uk).

gregeerde data uit te voeren, waardoor algoritmes kunnen worden opgesteld om afwijkend gedrag of verdacht gedrag te detecteren¹⁹. Deze toepassingen zijn echter bij lange na niet zo ver ontwikkeld als de controleacties. De resultaten van ANPR voor de opsporing zijn ook niet in onderzoeken gerapporteerd. Omdat de kosten van een goed evaluatieonderzoek te hoog werden gevonden, zijn geen SMART-doelstellingen geformuleerd. Het is dan ook onbekend wat de resultaten zijn: die hebben we in elk geval niet gevonden op internet en we hebben er ook niets over gehoord van de mensen waar wij mee spraken.

2.6 Onderzoek in de Verenigde Staten

In de Verenigde Staten, waar ANPR License Plate Recognition (LPR) wordt genoemd, neemt het gebruik van deze techniek door de politie ook in hoog tempo toe. Inmiddels gebruikt een derde van de grotere politieorganisaties het en zijn de meeste andere bezig het aan te schaffen. Er zijn geen nationale wetten voor de bewaartermijnen van ANPR-gegevens en de regels kunnen dan ook (als ze er al zijn) van staat tot staat verschillen. De vraag of passagegegevens mogen worden bewaard als er niets met een kenteken aan de hand is, is geen belangrijk onderwerp in de onderzoeken. De rapporten wekken de indruk dat zowel hits als no-hits worden bewaard en gebruikt, maar de opbrengsten worden niet apart gerapporteerd. Wel is duidelijk dat ANPR in de Verenigde Staten vooral in voertuigen wordt ingezet en dat de koppeling naar een landelijke database nog niet is gerealiseerd. Dat betekent (en dit wordt bevestigd door de opbrengsten waarover wordt gerapporteerd) dat controles net als in het Verenigd Koninkrijk een belangrijker doel van ANPR zijn dan opsporingsonderzoek achteraf. De kosten van ANPR bedragen tussen de \$20.000,- en \$25.000,- per unit, voornamelijk in auto's.

Evaluaties

De Ohio State Highway Patrol hield in 2005 vier maanden lang bij wat de opbrengsten van ANPR waren. Daaruit bleek dat ANPR het aantal teruggevonden gestolen voertuigen en 'arrests' (staande houdingen) verhoogde vergeleken met het voorgaande jaar. Cohen, Plecas en McCormic (2007) constateerden in hun onderzoek ook dat ANPR tot meer hits leidde dan gewoon politiewerk.

In 2010 werd een *randomised controlled experiment* in Arizona gehouden door het Police Executive Research Forum (PERF). De onderzoekers keken naar het effect van ANPR-systemen op voertuigdiefstal op *hot routes*, oftewel verkeersaders waar werd verwacht dat er veel gestolen auto's zouden rijden. De bevindingen maken het aannemelijk dat, hoewel ANPR het aantal gelezen kentekens significant vergroot, het aantal gescande kentekens op zichzelf niet leidt tot een daling in de cijfers voor voertuigdiefstal.

In 2011 werd het meest uitgebreide evaluatieonderzoek van ANPR tot nu toe gepubliceerd²⁰. Dit onderzoek richtte zich op drie hoofdvragen: hoe wordt ANPR gebruikt in de VS, wat is het effect op criminaliteit en wat is de potentiële impact van ANPR? Daaruit blijkt onder andere voor welke doelen ANPR in de VS door de politie wordt gebruikt (achter elke toepassing staat

Noot 19 Persoonlijke conversatie met Trevor Ellis, adviseur Intelligent Transport Systems, waaronder de Nederlandse kilometerheffing en de London Congestion Charging Schemes (29 oktober 2010).

Noot 20 Lum et al. (2011), *License plate recognition technology (LPR): Impact evaluation and community assessment*, George Mason University.
Zie: http://gemini.gmu.edu/cebcp/lpr_final.pdf.

hoeveel procent van de politieorganisaties deze vorm toepast):

1. Opsporing van gestolen voertuigen 91%.
2. Opsporing overtredingen m.b.t. voertuig (boetes, verzekeringen, etc.) 40%.
3. Verbinden van kentekens met een andere database (gezochte misdadigers, zedenmisdrijven, etc.) 40%.
4. Monitoren of registeren van auto's die op bepaalde criminele plekken komen 23%.
5. Security onderzoeken rond hoogrisico locaties (overheidsgebouwen, sleutel-infrastructurele werken) 17%.
6. Andere toepassingen 11%.

Hieruit blijkt duidelijk dat ANPR in de VS vooral voertuiggerelateerd wordt ingezet. Dat komt ongetwijfeld ook doordat verreweg de meeste camera's in voertuigen zijn gemonteerd en niet op een vaste plekken langs de weg staan.

Een interessant punt van deze evaluatie is dat er onderscheid gemaakt wordt tussen effectiviteit en efficiency. Het is niet vanzelfsprekend dat meer staandehoudingen of in beslag genomen wapens en drugs leidt tot een vermindering van de criminaliteit. Er zijn wel veel hits, maar de vraag blijft volgens de onderzoekers in welke mate ANPR beter is in het voorkomen, verminderen of zelfs ontdekken van criminaliteit dan 'gewoon' politiewerk. In beide onderzoeken (van PERF en Lum et al.) werd een gecontroleerd experiment uitgevoerd. Eén korps werkte een jaar lang met ANPR en een ander – zoveel mogelijk vergelijkbaar – korps werkte een jaar op de gewone manier. Vooraf en na afloop van het experiment werd de hoeveelheid criminaliteit in beide korpsen met elkaar vergeleken. De conclusie daarvan luidde dat ANPR niet leidde tot een reductie van de criminaliteit in het algemeen, noch tot minder autodiefstallen²¹:

'Despite the undisputed advantage of [ANPR] being more efficient and perhaps even fairer than manual approaches, the question still remains as to whether this technology is more effective in reducing or preventing crime.' (Lum, 2010).

Opvallend was dat veel politiemensen het niet eens waren met deze conclusie, zoals bleek toen de onderzoekers hun resultaten presenteerden. Eén politiemann merkte op dat uit het onderzoek bleek dat de hoeveelheid criminaliteit geen goede maatstaf is voor het succes van ANPR. Hij pleitte voor het tellen en turven van het aantal staandehoudingen en het aantal gescande kentekens. De onderzoekers:

'Technology will ultimately always lead to faster processing. But efficiency does not equal effectiveness, especially in policing. Technologies are filtered through the organizational, strategic and tactical cultures of police agencies. (...) Some have argued that if [ANPR] can at least reactively catch a car thief, then it does not matter what its crime deterrent effect might be. At \$ 20,000 to \$ 25,000 per unit, such assertions seem, at best, naïve and, at worst, very expensive.'

Noot 21 Lum et al. (2011), *License Plate Recognition Technology (LPR); impact evaluation and community assessment*, George Mason University.

3 Wetgeving en bewaartermijn

3.1 Wetgeving ANPR

Voor het gebruik van ANPR-gegevens door de Nederlandse politie bestaat op dit moment geen specifieke wetgeving. Dat betekent dat moet worden teruggevallen op algemene regels op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zoals gezegd is er een wet in voorbereiding die het onder voorwaarden weer mogelijk moet maken passagegegevens te verwerken voor specifieke doeleinden. Daar wordt in dit hoofdstuk uitgebreid op ingegaan. De jurisprudentie waaruit blijkt hoe vaak en op welke wijze ANPR als bewijsmateriaal is gebruikt komt aan de orde in paragraaf 7.4.

Kenteken is een persoonsgegeven

Bij een kenteken hoort altijd een kentekenhouders. Een kenteken kan dus worden herleid tot een persoon en dat maakt ANPR-gegevens tot persoonsgegevens. Hiervoor geldt de Wet bescherming persoonsgegevens waar private partijen en bijvoorbeeld lokale overheden die ANPR gebruiken zich aan moeten houden. Zodra dit soort persoonsgegevens door de politie worden verwerkt, geldt echter de Wet politiegegevens.

In de Wet politiegegevens²² staat dat politiegegevens alleen mogen worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor doeleinden die in de wet genoemd zijn. In de memorie van toelichting²³ staat voorts dat die doelen 'welomschreven en gerechtvaardigd' moeten zijn. De gegevens moeten rechtmatig zijn verkregen en gelet op de doeleinden toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig. Politiegegevens mogen alleen voor een ander doel worden verwerkt dan waarvoor ze zijn verkregen, als de wet daar uitdrukkelijk in voorziet (art. 3 Wpg).

Er wordt in de Wet politiegegevens onderscheid gemaakt tussen de dagelijkse politietaken (art. 8) en de gerichte verwerking van politiegegevens (art. 9 en 10). Met de dagelijkse politietaken wordt de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en hulpverlening bedoeld. Van gerichte verwerking is sprake bij de verwerking van grote hoeveelheden gestructureerde persoonsgegevens gericht op bepaalde personen of op bepaalde onderwerpen zoals een categorie van delicten. Dit is bijvoorbeeld het geval als een Team Grootchalig Optreden (TGO) wordt vrijgemaakt voor een onderzoek of als bijzondere opsporingsbevoegdheden worden gebruikt. Gerichte gegevensverwerking is slechts gerechtvaardigd wanneer het doel daarvan tevoren is beschreven, de gegevensverwerking beperkt blijft tot dat doel en plaatsvindt door daartoe door de verantwoordelijke korpsbeheerder gemachtigde opsporingsambtenaren.

Noot 22 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0022463/geldigheidsdatum_14-04-2010.

Noot 23 Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30327-3.html>.

3.2 Aandachtspunten

ANPR is een technologie die onder grote politieke belangstelling en druk wordt ingevoerd en dat brengt een aantal risico's met zich mee. De Raad voor het openbaar bestuur gaf in 2011 aan geen voorstander te zijn van het uitbreiden van het bevoegdhedenarsenaal van de overheid om veiligheid aan te pakken als deze niet bewezen effectief zijn. De Raad pleit voor 'rust om de druk van incidentalisme en media-aandacht op de reputatie van het overheidsbestuur af te halen'.²⁴ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR) constateert dat het politieke enthousiasme voor nieuwe toepassing van systemen en informatiestromen vaak is gebaseerd op argumenten als het vergroten van de veiligheid en verhogen van effectiviteit en efficiency. Deze waarden blijken vaak zwaarder te wegen dan transparantie, privacy, keuzevrijheid of accountability²⁵.

Bij ANPR gaat het om het verzamelen en delen van informatie met verschillende actoren, het verrijken van die informatie met andere bronnen uit andere contexten en preventief en proactief handelen. Zelfs voorspellende analyses worden in principe mogelijk hoewel het wetsvoorstel daar in dit moment juist niet in voorziet. Hoe het ook zij, in deze gevallen pleit de WRR voor een open en evenwichtige afweging tussen *stuwende* beginselen, zoals veiligheid, effectiviteit en efficiency, *verankerende* beginselen zoals privacy en keuzevrijheid en *procesmatige* beginselen, zoals transparantie en accountability. Dit om te voorkomen dat de risico's op *spill over* en *function creep* stilletjes worden ingecalculeerd of in elk geval onzichtbaar blijven.

Vier toepassingen: voertuig, persoon, terugkijken, voorspellen

Bij een hit op een voertuig waar iets mee aan de hand is (bijvoorbeeld een gestolen voertuig) spelen nauwelijks juridische problemen: het maakt immers niet uit of de tenaamgestelde zelf reed of een ander. Het gaat niet om personen, maar om voertuigen. Dat betekent dat er juridisch gezien nauwelijks een verschil is met de situatie vóór ANPR toen dit soort controles ook al – zij het handmatig en op veel kleinere schaal – werden uitgevoerd.

Anders wordt het als een persoon aan een kenteken wordt gekoppeld. Als er met een persoon iets aan de hand is (bijvoorbeeld veroordeeld voor drugs-handel) kan worden uitgezocht of er een kenteken op naam van die persoon is geregistreerd. Als dat het geval blijkt, kan dat kenteken in een referentielijst worden gezet. Er kunnen naast justitiële referentielijsten ook bestanden van anderen worden gekoppeld, zoals de Belastingdienst, de douane of de Koninklijke Marechaussee. Omdat niet zeker is wie er achter het stuur zit (de kentekenhouder zelf of een ander), zitten er praktische en juridische consequenties aan deze variant. Als iemand een kenteken op naam heeft staan, kan ANPR op deze manier worden ingezet voor alle vormen van criminaliteit en niet alleen voor verkeers- of voertuiggerelateerde criminaliteit. In het verleden was het ook mogelijk om handmatig dit soort koppelingen te leggen en bepaalde kentekens 'in de gaten te houden'. Met ANPR gaat dat veel sneller en op grotere schaal.

De volgende stap is om uit te zoeken of een bepaald kenteken (waar vooraf nog niets mee aan de hand was) is waargenomen door ANPR. Dit maakt het mogelijk om verklaringen van verdachten of getuigen te controleren: was dit voertuig op dat moment in de buurt van deze plek? Ook is het mogelijk om

Noot 24 Raad voor het openbaar bestuur (2011), *Veiligheid en vertrouwen; kernen van een democratische rechtsstaat*, Den Haag. Zie: <http://www.rob-rfv.nl/GetFile.aspx?id=1024>.

Noot 25 WRR (2011), *iOverheid*. Zie: <http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=5611>.

voertuigbewegingen te reconstrueren of te kijken welke voertuigen in de buurt van een bepaald kenteken waren, de zogenaamde colonnegegevens. De kwaliteit van de opgeslagen data moet in deze gevallen hoog zijn en vaak wordt als aanvullende voorwaarde voor gebruik gesteld dat de informatie in andere bestanden moet zijn gecontroleerd: een *second opinion*. Niet alleen omdat de politie de gegevens gebruikt voor onderzoek en de gegevens dus aantoonbaar juist moeten zijn, maar ook omdat het maken van elk gegevensbestand onherroepelijk het risico op fouten en manipulatie vergroot.

De meest geavanceerde vorm van ANPR is het uitvoeren van voorspellende analyses. Het doel hiervan is het ontdekken van gedrags- en bewegingspatronen die een indicatie vormen van criminaliteit die nog niet gepleegd is. Een voorbeeld is de toepassing van ANPR-camera's op parkeerplaatsen langs snelwegen om zogenaamde parkeerplaats-hoppers te ontdekken. Als hetzelfde kenteken op meerdere parkeerplaatsen achter elkaar wordt gesignaleerd zou dat een signaal kunnen zijn van een dief die op zoek is naar een vrachtwagen met waardevolle lading. Voorspellende analyses zijn juridisch en maatschappelijk het meest complex, omdat er immers nog geen sprake is van een strafbaar feit. Het gebruik van risicoprofielen op basis van rijgedrag – al dan niet gekoppeld aan andere informatie over de kentekens of tenaamgestelde – kan ertoe leiden dat personen die niets kwaads in de zin hebben toch in de belangstelling van de politie komen te staan. Deze toepassing vereist daarom waarborgen, waaronder het dubbel checken van informatie in andere informatiebronnen en behoedzaam opereren richting de 'verdachte'. In het wetsvoorstel dat nu voorligt is deze mogelijkheid uitgesloten: de passagegegevens mogen niet voor voorspellende analyses worden gebruikt.

Ervaringen in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is ANPR al langer geleden op grote schaal ingevoerd en mogen alle passagegegevens vijf jaar worden bewaard in een nationale database die voor alle korpsen beschikbaar is. Er zijn voorwaarden opgesteld voor het verkrijgen van toegang tot deze database die afhangen van de ernst van het te onderzoeken feit. Recent hebben zowel de regering als de politietop aangegeven dat de maatschappelijke acceptatie van ANPR onder druk staat. Vicepremier Clegg gaf kort na het installeren van de nieuwe regering aan dat er een fundamentele verandering moest komen in de relatie tussen de staat en de burger:

'This government is going to transform our politics so the state has far less control over you, and you have far more control over the state. (...) This government will end the culture of spying on its citizens. It is outrageous that decent, law-abiding citizens are regularly treated as if they have something to hide. (...) CCTV will be properly regulated.'²⁶

De ambities van de politie met ANPR, vooral voor *intelligence gathering* en voorspellende analyses, zijn – mede door de reactie vanuit de 'civil liberties' organisaties een flink stuk getemperd ten opzichte van de uitgangssituatie. Dat blijkt uit een recent stuk van de Association of Chief Police Officers over ANPR:

Noot 26 Nick Clegg/Deputy Prime Minister (2010), *Reform Speech*. Zie: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8691753.stm

'The surveillance and civil liberties agendas are coming into sharper focus and it is likely that ANPR will come under further scrutiny to justify its procedures. (...) [ANPR] will alert the police if there are legitimate concerns that the law has been broken; it will do little more than that. (...) This means that people lawfully using our roads will do so unhindered by the police. There are very strict management processes in place to ensure that ANPR capture data is only used for legitimate policing purposes.'²⁷

De maatschappelijke acceptatie van ANPR krijgt dus steeds meer aandacht. Hoewel elk land natuurlijk uniek is zou het – net als bij 'gewoon' cameratoezicht – verstandig zijn de discussie in het Verenigd Koninkrijk als één van de mogelijke scenario's voor de komende jaren mee te nemen in de overwegingen.

3.3 Bewaartermijnen ANPR in enkele andere landen

Een belangrijk verschil tussen de toepassing van ANPR in diverse landen is de bewaartermijn die wordt gebruikt voor het bewaren van gescande kentekens. Hier wordt een overzicht van de afspraken in vier andere landen gegeven.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is in eerste instantie gekozen voor een bewaartermijn van 28 dagen voor alle ANPR-gegevens, dus zowel de hits als de no-hits. Die bewaartermijn is in de loop der jaren uitgebreid tot vijf jaar om verder terugzoeken voor bepaalde doeleinden, zoals terrorismebestrijding, mogelijk te maken. Alle passagegegevens kunnen worden bewaard in een nationaal ANPR-datacentrum, maar politiekorpsen bepalen zelf welke gegevens ze delen. Foto's van het voertuig worden niet gedeeld met de landelijke database, alleen het kenteken, tijd, plaats en een foto van het kenteken zelf. Elk korps kan de database onder voorwaarden (zie paragraaf 3.5 voor het getrapte systeem) raadplegen. Het huidige Britse kabinet besloot in 2011 dat ANPR middels een *code of practice* (die nog in voorbereiding is) nader gereguleerd moest worden²⁸.

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten bestaat zoals gezegd geen algemene norm voor de bewaartermijn van ANPR-gegevens. Enkele staten hebben zelf een opslagtermijn vastgelegd, maar daar bestaat geen overzicht van. Ook het Constitutionele Hof heeft over dit onderwerp tot nu toe geen uitspraken gedaan²⁹.

België

In België is besloten het wettelijke kader voor ANPR te laten samenvallen met de camerawet van 21 maart 2007. Dat betekent in de praktijk dat er een opslagtermijn geldt van 30 dagen. Deze termijn wordt verlengd als sprake is

Noot 27 Association of Chief Police Officers (2010), *ANPR Strategy for the Police Service – 2010-2013* (zie www.acpo.police.uk).

Noot 28 Zie: <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/protectionoffreedoms/documents.html>.

Noot 29 Mondelinge informatie van Linda M. Merola (Assistant Professor, Department of Criminology, Law and Society George Mason University) en Cynthia Lum, Ph.D. (Deputy Director and Associate Professor at Center for Evidence-Based Crime Policy, Department of Criminology, Law and Society, George Mason University).

van een (vermoeden van een) misdrijf. ANPR wordt in de camerawet niet als zodanig genoemd en er wordt qua bewaartermijn ook geen onderscheid gemaakt tussen hits en no-hits.

Duitsland

In Duitsland heeft het Bundesverfassungsgericht – het grondwettelijk gerechtshof – geoordeeld dat het bewaren van kentekens middels ANPR strijdig is met het recht op informationele zelfbestemming (*informationelle Selbstbestimmung*) en daarom niet toegestaan. Op 11 maart 2008 maakte dit gerechtshof bekend dat ANPR een onaanvaardbare inbreuk maakt op de privacy van burgers³⁰. De belangrijkste reden was dat de wet niet specifiek en transparant genoeg was om te voldoen aan de eis van proportionaliteit. Het is niet duidelijk of dit er ook toe heeft geleid dat alle ANPR-gegevens niet meer worden gebruikt, of alleen de passagegegevens. Bij de hits zou het probleem immers minder groot zijn, mits de verdenkingen vooraf concreet genoeg zijn en het aantal kentekens waar het over gaat beperkt.

3.4 Bewaren passagegegevens in Nederland

Volgens de Wet politiegegevens moeten gegevens worden vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze werden verzameld. De enige uitzondering zijn gegevens die zijn verzameld voor onderzoek in verband met handhaving van de rechtsorde. Deze gegevens mogen – ook als ze niet langer noodzakelijk zijn – maximaal een half jaar worden bewaard om te zien of ze aanleiding geven tot een nieuw onderzoek. De discussie in Nederland gaat momenteel vooral over de vraag of alle passagegegevens, dus alle gescande kentekens (hits en no-hits), mogen worden bewaard. Op dit moment gebeurt dat niet³¹, maar tot begin 2010 bewaarden twee politiekorpsen alle passagegegevens.

Praktijk tot begin 2010

In Rotterdam-Rijnmond werden alle kentekens en bijbehorende gegevens (zoals datum, tijd en plaats) die met ANPR waren verzameld 120 dagen bewaard. Deze database kon worden geraadpleegd als dat noodzakelijk was in het kader van ernstige verstoring van de openbare orde, zeer dringende gevallen van hulpverlening of de opsporing en vervolging van strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.

Het regiokorps IJsselland bewaarde alle kentekens die waren gescand met vaste ANPR-camera's tien dagen. De reden hiervoor was dat de kentekens niet direct werden vergeleken met referentielijsten, maar achteraf. Tot eind november 2009 werden ook in IJsselland alle passagegegevens (dus hits en no-hits) van de mobiele ANPR-camera's tien dagen bewaard. Daarna werden bij de mobiele camera's geen passagegegevens meer bewaard, omdat bij die camera's wel direct een koppeling met de referentielijsten werd gelegd. Alleen de hits werden vanaf dat moment bewaard.

Wij hebben de negentien cases die zijn beschreven in het onderzoek van Regioplan bestudeerd en het blijkt dat elf gevallen betrekking hadden op het achteraf doorzoeken van passagegegevens. In de overige acht gevallen

Noot 30 Zie: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg08-027.html>.

Noot 31 Overigens zijn er partijen buiten de politie die wel de no-hits uit ANPR-camera's bewaren, zoals de verkeersmanagementcamera's van Vialis. Deze gegevens worden, versleuteld, regelmatig opgevraagd door de politie in het kader van researchewerk.

ging het om hits op vooraf aangeleverde referentielijsten. Voor de opsporing had het bewaren van de passagegegevens dus meer waarde dan het bewaren van de hits. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat niet iedereen de moeite nam om een referentielijst op te stellen, omdat altijd nog in de passagegegevens kon worden gezocht. Toen dat niet meer mogelijk was nam het aantal aangeleverde referentielijsten toe.

In 2008 gaf het College bescherming persoonsgegevens (CBP) al aan te overwegen actie te ondernemen tegen de permanente kentekenregistratie bij Zwolle. Toenmalig minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken vond de verwerking van passagegegevens onder voorwaarden acceptabel: 'Als je criminelen wilt vangen, moet je soms onorthodoxe methoden gebruiken. Privacy is belangrijk maar in dit geval is die gewaarborgd'³².

Onderzoek CBP

Begin 2010 concludeerde het CBP op basis van onderzoek in de regio's Rotterdam-Rijnmond en IJsselland³³ dat gescande kentekens die geen hit opleverden, direct moesten worden vernietigd³⁴. ANPR mocht worden ingezet in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietaak, maar kentekens die niet meteen tot een *match* leiden met een vergelijkingsbestand, moesten direct worden vernietigd. Langer bewaren was volgens het CBP niet noodzakelijk voor de dagelijkse politietaak. Daarom handelden de korpsen volgens het CBP in strijd met artikel 8, Wet politiegegevens. Het kabinet besloot daarop dat de korpsen Rotterdam-Rijnmond en IJsselland moesten stoppen met het bewaren van passagegegevens³⁵ en de apparatuur werd aangepast: alle passagegegevens werden meteen verwijderd.

Voorstel voor wetswijziging

In januari 2011 heeft de minister van Veiligheid en Justitie een concept wetsvoorstel opgesteld: een wijziging van het Wetboek van Strafvordering om het bewaren van passagegegevens onder voorwaarden weer mogelijk te maken. Het wetsvoorstel is in januari 2011 voor consultatie naar de korpschefs, het korpsbeheerdersberaad, de zittende magistratuur, het openbaar ministerie, het CBP³⁶ en de Raad voor de Rechtspraak gezonden. De consultatie wordt verwerkt in de memorie van toelichting. De Raad van State geeft vervolgens een advies waarna de wet naar het parlement kan worden gezonden (zie bijlage 3 voor het wetsvoorstel).

Globaal komt het wetsvoorstel erop neer dat opsporingsambtenaren de bevoegdheid krijgen om aan de openbare weg alle kentekengegevens vast te leggen voor de opsporing van strafbare feiten en de aanhouding van personen. Het kenteken en daarmee samenhangende gegevens zoals datum, tijd en plaats mogen vervolgens vier weken worden bewaard.

Noot 32 Geciteerd in artikel van NOS 7 mei 2008: <http://nos.nl/artikel/71181-ter-horst-laakt-kritiek-kentekenregistratie.html>.

Noot 33 Het KLPD is niet onderzocht door het CBP, maar ook dit korps bewaarde no-hits. Daar ging het echter niet om dagen, maar om enkele uren om parkeerplaats-hoppers of drugsrunners te kunnen detecteren.

Noot 34 Persbericht CBP (28 januari 2010): 'Politiekorpsen handelen in strijd met de wet bij toepassing ANPR; No-hits na automatische kentekenherkenning niet direct vernietigd.'
http://www.cbpweb.nl/Pages/pb_20100128_anpr.aspx.

Noot 35 Brief van ministers van BZK en Justitie aan Eerste en Tweede Kamer (2 februari 2010)
<http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vicm7hjlfscz>.

Noot 36 Het CBP heeft bezwaar tegen het wetsvoorstel en adviseert de minister het niet aldus in te dienen. Zie: http://www.cbpweb.nl/Pages/adv_z2011-00044.aspx.

Tijdens deze periode mogen de gegevens geautomatiseerd worden vergeleken met politiegegevens in geval van verdenking van een strafbaar feit of in geval van een voortvluchtige persoon. Het uitvoeren van voorspellende analyses is dus niet toegestaan. Voorwaarde is dat op duidelijke wijze kenbaar wordt gemaakt dat kentekenherkenning aanwezig is.

De bewaartermijn van 28 dagen die wordt voorgesteld is hetzelfde als de bewaartermijn die nu al geldt voor camerabeelden die worden gemaakt in het kader van art. 151c, Gemeentewet (cameratoezicht op openbare plaatsen voor handhaving van openbare orde en veiligheid). Door het ministerie van Veiligheid en Justitie zullen twee documenten worden opgesteld die bij de uiteindelijke afweging een rol zullen spelen: een visie op ANPR en een Privacy Impact Assessment.

Waarborgen

In de Wet politiegegevens worden waarborgen gesteld om ongerechtvaardigde inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van personen van wie gegevens worden verwerkt te voorkomen:

- De burger krijgt het recht een verzoek tot kennisneming (en eventueel een daarop volgend verzoek tot wijziging) in te dienen voor de gegevens die de politie mogelijk over hem verwerkt;
- Controle op de naleving van de regels door een privacyfunctionaris en periodieke audits;
- De mogelijkheid wordt geboden om daarnaast een onafhankelijke functionaris gegevensbescherming aan te stellen;
- Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) is belast met het toezicht op de naleving van de wet.

3.5 Optimale bewaartermijn

Wat is de optimale bewaartermijn voor ANPR? Voor sommige analyses is een bewaartermijn van een paar uur genoeg en soms is drie jaar te weinig. Een voorbeeld van het eerste hoorden we van een medewerker van het KLPD. Hij gaf aan in de meeste gevallen genoeg te hebben aan het bewaren van passagegegevens gedurende een paar uur. Het KLPD heeft namelijk als doel vervoersbewegingen van drugsrunners te analyseren die binnen een paar uur van een grensovergang naar een stad rijden en weer terug. Het bewaren van de passagegegevens gedurende een uur of vier is meestal wel genoeg voor dat doel.

Maar in grote opsporingsonderzoeken is een langere bewaartermijn nodig. Na verloop van maanden kan ineens een nieuwe verdachte in beeld komen en het kan dan relevant zijn om passagegegevens van een paar maanden geleden te doorzoeken. Het doel is dan om een verklaring te bevestigen of te ontkrachten of om nieuwe invalshoeken voor het onderzoek te vinden. In nog sterkere mate geldt dit voor de heropening van *cold-cases* die bijvoorbeeld door nieuw DNA-onderzoek soms na jaren nieuwe aanwijzingen opleveren. Als je ook in dat soort onderzoeken de passagegegevens van ANPR wilt kunnen gebruiken, zal je die gegevens dus jarenlang moeten bewaren. Het lastige is dat je vooraf niet kunt bepalen voor welke doelen welke kentekens bewaard moeten worden. Als je bijvoorbeeld *cold cases* wilt kunnen onderzoeken na vijf jaar zal je *alle* ANPR-gegevens vijf jaar moeten bewaren. Maar als je alle kentekens vijf jaar bewaart, creëer je daarmee automatisch het risico dat ze ook voor minder ernstige zaken gebruikt kunnen worden.

De wetswijziging die nu is voorgesteld, kiest voor een bewaartermijn van 28

dagen. Die termijn is hetzelfde als in artikel 151c Gemeentewet waar het gaat over de bewaartermijn van beelden die met gemeentelijke toezichtcamera's worden gemaakt. Voor het KLPD-doel is dat veel te lang, maar voor *cold cases* veel te kort. In het Verenigd Koninkrijk vonden we een werkwijze die een andere mogelijkheid laat zien.

Getrapt systeem voor bewaartermijn

In het Verenigd Koninkrijk wordt een getrapt systeem gebruikt voor het raadplegen van ANPR-gegevens. Elk korps heeft een eigen Back Office Facility (BOF) waarin mag worden gezocht als dit geautoriseerd is volgens de National ACPO ANPR Standards (NAAS). De bewaartermijn is niet landelijk geregeld – er worden slechts aanbevelingen gedaan voor de tijdslimieten die korpsen zouden moeten hanteren. Alle passagegegevens die door korpsen worden gedeeld met het National ANPR Data Centre (NADC) worden centraal opgeslagen en vijf jaar bewaard. De toegang tot deze database hangt af van de ernst van de zaak. De standaarden zijn niet beschikbaar voor mensen van buiten de politie, maar op basis van mondelinge informatie van de projectleider voor ANPR uit Rotterdam-Rijnmond, blijkt dat er een getrapt systeem wordt gehanteerd. Als het gaat om een delict waar een relatief korte gevangenisstraf op staat, mogen alleen gegevens van de afgelopen maand worden doorzocht. Voor ernstige delicten mag een half jaar worden teruggezocht en voor terrorisme mag het volledige bestand van vijf jaar worden doorzocht. Zo'n getrapt model voorkomt dat informatie zonder concreet doel wordt doorzocht, maar maakt het wel mogelijk om in extreme gevallen extreme zoekacties te doen.

Ook het landelijke ANPR-bureau in Nederland pleit voor zo'n getrapte vorm van autorisatie met als uitgangspunt: 'Hoe langer de gegevens bewaard zijn, hoe minder toegankelijk ze zijn'³⁷:

'In de eerste periode zijn de gegevens breed beschikbaar, voor bijvoorbeeld een snelle check of iemand wel op een plek is geweest waar hij of zij beweert. Politieagenten kunnen een dergelijke check uitvoeren bij het opnemen van aangiften en dergelijke. De agent vult de reden van de check in, en moet daarnaast duidelijk opgeven naar welk kenteken, welke plek en tijdstip hij of zij op zoek is.

Na verloop van tijd verdwijnen de ANPR gegevens uit deze overzichten. Daarna zijn ze alleen nog maar beschikbaar voor gerichte onderzoeken naar criminele activiteiten. De officier van justitie die bij dit onderzoek is betrokken, geeft opdracht om ANPR gegevens in het onderzoek te gebruiken. Deze periode duurt langer, want dergelijke onderzoeken kunnen vaak maanden of jaren duren.

Een derde trap van gebruik is dat patronen van crimineel gedrag (bijvoorbeeld ladingdieven of inbrekers) moeten worden onderzocht om de inzet van de politie (afslag A12 afslag zo-en-zoveel op dinsdagochtend 9:30) hierop af te stemmen. Dit kan worden gedaan met geanonimiseerde ANPR gegevens, die dus niet meer aan een specifiek kenteken of persoon te koppelen zijn.

Als politiemedewerkers gebruik willen maken van ANPR gegevens om hun taak uit te kunnen voeren, moet dat kunnen. Politiemedewerkers moeten wel verantwoording af kunnen leggen over het gebruik dat ze ervan maken, en de systemen die hiervoor worden ingezet, worden zo in-

Noot 37 M. Fleischheuers/ANPRnet (2010), *Gebruik van ANPR door de politie*. Zie: <http://www.anprnet.nl/algemeen/artikellijst/74-gebruik-van-anpr-door-de-politie>.

gericht dat ze correct gebruik afdwingen.'

Aangezien de meerwaarde van ANPR kan worden vergroot als ook mensen die bezig zijn met langlopende onderzoeken en 'cold cases' er onder voorwaarden gebruik van kunnen maken, lijkt het de moeite waard om het hantieren van één vaste bewaartermijn voor alle passagegegevens te heroverwegen.

Deel II Beoordelingskader en opbrengsten

4 Beoordelingskader ANPR

In dit tweede deel van ons rapport laten we de algemene beschouwingen over ANPR achter ons en duiken we de praktijk in: hoe werkt ANPR in de praktijk en wat levert het op? Er is weinig zicht op wat ANPR oplevert voor de politie. Hoewel er aanwijzingen zijn dat ANPR een substantiële bijdrage kan leveren aan de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten, is onduidelijk om welke aantallen het gaat. Ook is onduidelijk of er nog andere factoren dan ANPR een rol spelen en of de mogelijkheden bij de uitvoering en implementatie optimaal benut worden. Uit dit deel van ons onderzoek moet, kortom, blijken welke resultaten er met ANPR behaald (kunnen) worden.

In dit hoofdstuk wordt een beoordelingskader voor ANPR opgesteld en wordt aangegeven hoe je informatie kunt verzamelen om de opbrengsten te meten. In de daaropvolgende hoofdstukken 5 (scannen), hoofdstuk 6 (referentielijsten en hits) en hoofdstuk 7 (opbrengsten) wordt het beoordelingskader gebruikt. Daarbij speelt ons verdiepende onderzoek in de regio Rotterdam-Rijnmond de hoofdrol, maar soms komen er ook cijfers uit andere regio's voorbij, bijvoorbeeld bij de bespreking van de jurisprudentie in hoofdstuk 7. Maar we beginnen zoals gezegd in dit hoofdstuk met het uitwerken van een beoordelingskader. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat efficiency niet hetzelfde is als effectiviteit – daar beginnen we het hoofdstuk dan ook mee.

4.1 Efficiency is geen effectiviteit

ANPR leidt ongetwijfeld tot meer hits, maar de vraag is: 'Meer dan wat?' Ondanks het feit dat het al een jaar of tien wordt gebruikt en een jaar of twee echt intensief, is er weinig informatie ('harde cijfers') over de meerwaarde van ANPR voor de keten van voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Dat soort informatie is wel nodig om te kunnen beoordelen of het de moeite waard is ANPR op grotere schaal in te voeren.

De meeste evaluaties van ANPR doen alleen maar een uitspraak over de efficiency van ANPR en niet over de effectiviteit. De efficiency van ANPR is echter vrij eenvoudig aan te tonen: ANPR automatiseert een proces dat voorheen handmatig verliep en vergeleken daarmee is ANPR sneller en dus efficiënter (doelmatiger). Je kan per dag vele miljoenen kentekens lezen en deze razendsnel vergelijken met referentielijsten. Handmatig zou dat nooit op die schaal en met die snelheid kunnen. Voordat het KLPD de beschikking had over ANPR, werden er globaal zo'n 20.000 kentekens per jaar met de hand gecontroleerd door deze in de boordcomputer van politievoertuigen in te voeren en te controleren. Door het gebruik van ANPR-camera's is dit aantal toegenomen tot 1.000.000 geautomatiseerde controles per jaar: het kost veel minder tijd en levert veel meer op omdat er nu een goede BackOffice is met alle referentielijsten. Wat dat betreft is ANPR dus zeer efficiënt.

Deze conclusie werd echter ook al in 2006 getrokken in de eerste Nederlandse evaluatie van ANPR. Daarin stond dat er naar schatting een factor tien, twintig meer kentekens werden gescand dan voorheen met de dataterminal en ook was de kans op fouten veel kleiner.

Maar efficiency is niet genoeg om een nieuwe techniek als ANPR op grote

schaal in te voeren:

'Technology will ultimately always lead to faster processing. But efficiency does not equal effectiveness, especially in policing.' (Lum, 2010)

Meer efficiency betekent niet altijd meer effectiviteit. We geven twee voorbeelden van andere technologische innovaties waaruit dat blijkt.

Crime-mapping

Crime-mapping op hotspots is een digitaal gereedschap waarmee de politie criminaliteitskaarten kan maken. Uit die kaarten blijkt waar en wanneer de kans op nieuwe criminaliteit het hoogst is. Door de politiecapaciteit vervolgens vooral te richten op de *hot spots* en *hot times* kan criminaliteit beter worden bestreden, was het idee. Uit een evaluatie bleek echter dat *crime mapping* wel efficiënter was dan het oude politiewerk, maar dat het niet leidde tot een daling van de criminaliteit. De politieteams die met de software werkten bleven hun inzet namelijk baseren op dezelfde informatie als vroeger. Ze hielden in hun dagelijkse werk geen rekening met de informatie over de concentratie van criminaliteit op bepaalde plekken (Weisburd 2008). De oorzaken hiervoor waren de *reactieve cultuur* die binnen de politie bestaat en het vertrouwen in een *case-by-case* aanpak (National Research Council 2004, Weisburd en Eck 2004). Het instrument werkte dus prima, maar het werd niet op de juiste manier gebruikt.

Cameratoezicht

Een ander voorbeeld is cameratoezicht. Camera's zijn een stuk efficiënter dan fysieke surveillance. Ze maken het mogelijk vanuit een toezichtcentrale op meerdere plekken tegelijk toezicht te houden: virtuele surveillance. Maar uit evaluaties blijkt dat cameratoezicht lang niet altijd leidt tot een daling van de criminaliteit³⁸. Eén belangrijke reden is dat met de camera's niet alleen op criminaliteit wordt ingezoomd, maar ook op andere problemen, zoals parkeeroverlast, hangjeugd en verkeerd aangeboden huisvuil. De opbrengsten van cameratoezicht voor de opsporing zijn daardoor vaak beperkt. Een andere reden voor de tegenvallende effecten is dat camerabeelden vaak worden bekeken door anderen dan de politie: de politie kiest vaak voor blauw op straat en niet voor blauw achter de monitor³⁹. Dat leidt ertoe dat de politie zich in de praktijk nauwelijks laat sturen door informatie vanuit de toezichtcentrales. Net als bij *crime-mapping* is cameratoezicht dus wel efficiënt, maar niet altijd effectief.

Uit deze twee voorbeelden blijkt dat een efficiënt instrument niet automatisch tot effectiviteit leidt. Alleen als de processen binnen de politie worden aangepast om aan te sluiten op het nieuwe gereedschap kan de meerwaarde worden verzilverd. Simpel gezegd: het gaat er niet om of ANPR een slim instrument is, maar om de vraag of het slim wordt ingezet.

Een klein aantal onderzoekers heeft geprobeerd de stap van efficiency naar effectiviteit te zetten. Dat deden ze door niet te kijken naar het aantal kentekens dat met ANPR werd gescand of het aantal voertuigen dat werd gecon-

Noot 38 Homburg en Schreijenberg/Regioplan (2011), *Viermeting cameratoezicht*, in opdracht van ministerie van BZK, Amsterdam.

Noot 39 Gill en Spriggs (2005), *Assessing the impact of CCTV*, Home Office/Leicester University.

troleerd, maar door te kijken naar het aantal *offences brought to justice*: het aantal zaken dat door ANPR aan het justitiële systeem wordt geleverd. Als dat er meer zijn dan normaal, is ANPR kennelijk effectiever. Maar dat is niet waar. Misschien worden er alleen maar eenvoudig te detecteren *offences* aangeleverd en had ander politiewerk meer opgeleverd. Het aantal *offences brought to justice* zegt bijvoorbeeld niets over de totale criminaliteit in een land, noch over het eventuele preventieve, afschrikwekkende effect, noch over veiligheidsgevoelens of over een eventuele toename van de legitimiteit van de politie. En dat zijn allemaal doelen die ook moeten worden meegenomen in de beoordeling van de effectiviteit van ANPR.

4.2 Meten van maatschappelijke effecten

Wat is er dan wel nodig om effectiviteit te meten? Bij effectiviteit gaat het om de vraag of ANPR effectiever is dan andere werkwijzen in het detecteren, opsporen, vervolgen en veroordelen van criminelen. Ook moet ANPR op termijn leiden tot – we noemden het hierboven al – minder criminaliteit door afschrikking, een groter veiligheidsgevoel en wellicht zelfs meer gezag of legitimiteit van politie.

Als je dat soort effecten van ANPR op maatschappelijk niveau wilt meten, moet je een quasi-experimenteel onderzoek doen. Dat houdt in dat er een voor- en nameting wordt gehouden in een eenheid mét ANPR en een controle-eenheid zonder ANPR. Niet alleen het aantal voertuigen dat is gescand en gecontroleerd moet dan worden geteld, maar ook de veranderingen in de hoeveelheid criminaliteit en alle andere 'grote' doelen die hierboven werden genoemd. Alleen als het ANPR-korps ook op die maatschappelijke effecten beter presteert dan het korps zonder ANPR, kan worden beweerd dat ANPR effectief is.

Overigens is zelfs een quasi-experimenteel onderzoek niet voldoende. Want het is mogelijk dat het niet ANPR was, maar iets anders dat de gemeten effecten heeft veroorzaakt. Daarom moet je naast een effectevaluatie ook altijd een procesevaluatie houden. Die laat zien hoe er in de praktijk met ANPR is gewerkt, hoeveel tijd en geld het heeft gekost en of die uren en euro's ten koste zijn gegaan van ander politiewerk. Ook de gewenste en ongewenste neveneffecten moeten in een procesevaluatie aandacht krijgen.

In dit onderzoek zetten wij een stap in de goede richting, onder andere doordat we grondig hebben gekeken naar het proces achter de schermen. Maar een echt quasi-experimenteel onderzoek, inclusief procesevaluatie, voerde ook voor dit onderzoek te ver. Daar zijn – naast budgettaire redenen – twee inhoudelijke redenen voor.

Ten eerste is het op dit moment onmogelijk de mogelijke meerwaarde van ANPR echt goed te meten, omdat de passagegegevens niet mogen worden verwerkt. De opbrengsten die daardoor kunnen worden gegenereerd kunnen we dus niet meten. Het is in principe wel mogelijk om terug te kijken naar de periode voor begin 2010 toen de passagegegevens nog werden bewaard. Dat doen we dan ook op basis van de jurisprudentie en de bespreking van eerdere onderzoeken. Maar er is relatief weinig jurisprudentie en de informatie over de periode vóór 2010 is sterk anekdotisch. Veel verder dan 'mooie verhalen' komen we niet, zoals één van de politiemensen waar wij vooraf mee spraken ook al voorspelde.

Dus als je echt wilt weten of ANPR wat kan opleveren, moet je een tijdje – desnoods experimenteel – met passagegegevens gaan werken en de crimi-

naliteit in twee korpsen (eentje met ANPR en eentje zonder) vooraf en achteraf met elkaar vergelijken. De afgelopen anderhalf jaar heeft de politie geen enkel risico meer willen nemen met ANPR en is er dus zeer terughoudend met het instrument gewerkt. Daar komen we in de slotbeschouwing op terug.

Een tweede reden om nu geen grootschalig onderzoek naar de maatschappelijke effecten te doen, is het feit dat ANPR niet op grote schaal is ingevoerd. Op dit moment is het nog prima mogelijk om door Nederland te rijden zonder een ANPR-camera tegen te komen. De maatschappelijke impact zal pas echt zichtbaar (en dus meetbaar) worden als ANPR op landelijk niveau is ingevoerd. Daarmee pleiten we er overigens niet voor om ANPR dan maar meteen landelijk in te voeren. Maar het is wel een factor om rekening mee te houden bij uitspraken over het preventieve effect van ANPR.

Kortom: ook in dit onderzoek is de maatschappelijke impact (outcome) van ANPR nog niet gemeten. Wij richten ons net als eerdere onderzoekers op de directe opbrengsten (output). Dat doen we echter wel onder gecontroleerde omstandigheden en met oog voor de relatieve meerwaarde van ANPR ten opzichte van politiewerk zonder ANPR. Zo bereiken we twee doelen: we krijgen inzicht in wat ANPR nu oplevert en we leren hoe je effectonderzoek kan doen.

4.3 Beoordelingskader ANPR

Hoe kan je de opbrengsten van ANPR meten? Dat doen we door het ANPR-proces in drie stappen te knippen en elke stap afzonderlijk te beoordelen:

- 1 Het **scannen** van de kentekens;
- 2 Het vergelijken van kentekens met **referentielijsten**;
- 3 Het **reageren** op informatie die volgt uit ANPR.

Voor elke stap zijn indicatoren en informatiebronnen geselecteerd:

- 1 De indicator voor de kwaliteit van het **scannen** van kentekens is de verhouding tussen het aantal goed gelezen kentekens en het aantal verkeerd of niet gelezen kentekens. Met welke informatiebronnen kan je die verhouding meten? Onderzoek naar de *performance* van ANPR-apparatuur beperkt zich meestal tot één stapje: worden de gescande kentekens in de juiste cijfers en letters omgezet? Daarover hebben we een paar onderzoeken gevonden en die presenteren we hier. Ook geven we de mening van de regionale projectleiders over de technische kwaliteit van hun ANPR weer. Een andere vraag waar we nauwelijks informatie over konden vinden, is hoeveel voertuigen er ongezien kunnen passeren. Eigenlijk is het vreemd dat die vraag niet wat vaker wordt gesteld, want het is een belangrijk probleem en het is heel eenvoudig om het te meten. Dat kan bijvoorbeeld door naast de ANPR-camera te gaan staan en handmatig of met een gewone videocamera bij te houden welke kentekens voorbij komen. Als je het lijstje vervolgens vergelijkt met de kentekens die de camera heeft gescand, weet je hoeveel er zijn gemist. Dit soort controles zijn echter zeldzaam: we presenteren de resultaten van een test van een leverancier van de ANPR-milieucamera's in Amsterdam en literatuur uit het buitenland.
- 2 De kwaliteit van de tweede stap hangt af van de beschikbaarheid, bruikbaarheid en correctheid van de **referentielijsten**. Een betrouwbare informa-

tiebron voor het percentage *false negatives* (ten onrechte geen alarm) is niet beschikbaar. Want hoe kom je er achter bij welke voertuigen het systeem eigenlijk alarm had moeten slaan, terwijl dat niet gebeurde? Je weet niet wat je niet weet.

Over het aantal *false positives* kan wel iets worden gezegd. Hoe vaak slaat het systeem alarm terwijl dat niet terecht is? Dat hangt af van de kwaliteit van de referentielijsten: zijn ze op tijd beschikbaar, zijn ze up-to-date, zijn ze zo ingericht dat direct duidelijk is welke reactie moet worden gegeven (registreren, doorgeven, aanhouden) en hoe vaak blijkt de informatie na controle in het bronbestand of na controle van het voertuig onjuist te zijn? In de volgende hoofdstukken wordt op basis van de ervaringen in Rotterdam-Rijnmond beschreven hoeveel hits met ANPR worden gegenereerd op basis van welke referentielijsten en hoe vaak die informatie onjuist bleek te zijn.

- 3 De kwaliteit van de derde stap, de **reactie** op informatie uit ANPR, wordt allereerst bepaald door de *output* of directe opbrengsten: bijvoorbeeld het aantal staandehoudingen, het bedrag aan geïnde boetes of het aantal aanhoudingen en veroordelingen. De informatiebronnen hiervoor zijn interne registraties en kwalitatieve interviews. Ten tweede moet de *outcome* of het maatschappelijke effect worden bepaald, zoals een afname van de criminaliteit, grotere verkeersveiligheid, groter gevoel van veiligheid of meer legitimiteit van de politie. Daar is grootschalig bevolkingsonderzoek voor nodig en in dit onderzoek beperken wij ons zoals gezegd tot de *output*.

Dit zijn alle onderdelen waar ANPR nu op kan worden beoordeeld. Maar als de passagegegevens weer mogen worden bewaard komt er nog een vierde stap bij: het opsporen van verdachten op basis van analyse van passagegegevens. Die stap is op dit moment niet mogelijk omdat alleen de hits mogen worden bewaard. Daarom konden we die toepassing in dit onderzoek niet meenemen. In toekomstige evaluaties van ANPR zal voor dit aspect ook een beoordelingscriterium moeten worden opgesteld, inclusief informatiebronnen. Overigens gaan we in dit rapport wel in op de ervaringen met het verwerken van passagegegevens toen het nog mocht. Dat doen we aan de hand van de jurisprudentie tot 2009, andere onderzoeken (voornamelijk het onderzoek in IJsselland), buitenlandse ervaringen en interviews met betrokkenen.

4.4 Experimenten in Rotterdam-Rijnmond

Voor dit deel van ons onderzoek hebben medewerkers van het korps Rotterdam-Rijnmond onder begeleiding van onderzoekers van DSP-groep alle opbrengsten van ANPR inzichtelijk gemaakt⁴⁰. De keuze viel op Rotterdam-Rijnmond omdat ANPR hier op de meest intensieve manier wordt gebruikt én omdat het korps direct bereid was om mee te werken.⁴¹ Een belangrijk onderdeel van de evaluatie is de 'proefweek' die begin au-

Noot 40 Het uitvoeren van dit soort experimenten onder gecontroleerde omstandigheden was ook een van de aanbevelingen in de reeds aangehaalde evaluatie van Rommen en Binnekamp (In-pact) (2006), *Herziene evaluatie ANPR*.

Noot 41 Wij willen alle medewerkers van de politie Rotterdam-Rijnmond, en met name Rien Dijkstra, die hebben meegedaan hartelijk bedanken voor hun bereidheid mee te werken aan dit onderzoek en voor de openheid waarmee ze inzage hebben gegeven in hun werkwijze en resultaten. De transparantie die zij nastreven in het werken met deze nieuwe techniek die volop in ontwikkeling is, is een voorbeeld voor alle korpsen.

gustus 2011 is gehouden waarin politiemensen van de noodhulp en de verkeerspolitie na elke dienst op een formulier invulden wat ANPR had opgeleverd. Na afloop belden wij ze terug om over hun ervaringen te praten en door te vragen naar de concrete opbrengsten, ook voor de opsporing. In aanvulling op de proefweek hebben we diverse gesprekken gevoerd met medewerkers die persoonlijk met ANPR werken. Dat leidde tot informatie over de waarde van ANPR voor opsporingsonderzoeken naar aanleiding van ernstige feiten en het gebruik van hits voor opsporing. Verder hebben we een ANPR-actie bijgewoond en hebben we geaggregeerde overzichten ontvangen van de opbrengsten van verschillende vormen van ANPR.

Het feit dat we ons zo sterk baseren op Rotterdam-Rijnmond levert wel een beperking op voor ons onderzoek: het gaat immers over de ervaringen van één korps in een relatief korte periode. Het is mogelijk dat onderzoek dat langer zou lopen of in een ander korps tot andere conclusies zou komen. Aan de andere kant is Rotterdam-Rijnmond wel het meest geschikte korps om te zien waar ANPR toe kán leiden, omdat het instrument hier het meest tot ontwikkeling is gekomen.

4.5 Drie soorten ANPR

Het bleek nodig om onderscheid te maken in drie soorten ANPR:

- 1 ANPR-acties voor selectie
- 2 Vaste ANPR voor monitoring
- 3 Mobiele ANPR voor controles

Dit is geen indeling die door de politie zelf wordt gebruikt⁴², maar het blijkt dat de werkwijze bij deze drie soorten ANPR sterk verschillend is. Het belangrijkste verschil is de reactie op hits: die is soms wel mogelijk en soms niet. De opbrengsten van ANPR zijn natuurlijk veel groter als er een reactie volgt op een hit. De opbrengsten worden in de komende hoofdstukken dan ook apart gerapporteerd voor deze drie soorten ANPR. Maar eerst worden de drie vormen toegelicht.

ANPR-actie voor selectie

De eerste – en bij het grote publiek de meest bekende – inzet van ANPR-camera's is tijdens verkeerscontroles. Bij dit soort ANPR-acties wordt een mobiele ANPR-camera in een voertuig of op een statief geplaatst en op een strategisch punt neergezet waar veel auto's voorbij komen en waar ruimte is om auto's te controleren. Vervolgens worden enkele uren achter elkaar alle passerende voertuigen gescand en worden de hits uit de verkeersstroom gehaald en gecontroleerd. Vandaar de term *selectie*. Vervolgens kan er van alles gebeuren, afhankelijk van de aard van de hit en de constatering tijdens de controle. Er kan bijvoorbeeld een openstaande boete worden geïnd, maar er kunnen ook voertuigen in beslag worden genomen of personen

Noot 42 In de ANPR-projectplannen van een aantal politiekorpsen zijn we verschillende indelingen tegengekomen. In Noord- en Oost Gelderland werden bijvoorbeeld 'Rijgend mobiel' en 'Statisch mobiel' onderscheiden. In enkele andere korpsen werden 'ANPR-mobiel' en 'ANPR-strategisch' onderscheiden.

aangehouden. Voor dit onderzoek is één ANPR-actie op donderdagmiddag en -avond 21 juli 2011 bijgewoond door een onderzoeker die bijhield wat de opbrengsten precies waren en hoe deze zich verhielden tot de geleverde tijdsinspanning. Ook hebben we een overzicht ontvangen van de opbrengsten van alle ANPR-acties in Rotterdam-Rijnmond in 2009.

Vaste ANPR voor monitoring

Vaste ANPR-camera's staan op één plek en staan continu aan. Ze scannen alle passerende voertuigen dus 24 uur per dag. In die zin kan je deze toepassing het beste omschrijven als een *monitor*. In Rotterdam-Rijnmond is deze vorm van ANPR het meest ontwikkeld: het korps beschikt over 64 vaste ANPR-camera's verspreid over elf locaties. Dat levert per dag zo'n tienduizend hits op. De politie beschikt niet over de capaciteit om tienduizend keer per dag uit te rukken om op elke hit te reageren.

De opbrengsten van deze vaste camera's zijn op diverse manieren inzichtelijk gemaakt. Ten eerste hebben we geanalyseerd hoeveel hits er zijn en op welke referentielijsten die zijn gebaseerd. Dit deden we voor een gemiddelde week. Omdat het door de politie belangrijk wordt gevonden om wel op (een deel van) de hits te reageren, wordt er door Rotterdam-Rijnmond geëxperimenteerd. In de maanden december 2010 tot en met februari 2011 is er een proef gehouden om voertuigen uit de noodhulp in één district (later kwam daar nog een district bij) tijdens vrijvaluren te laten reageren op interessante hits. De resultaten van die drie maanden worden gepresenteerd. Daarnaast is er gedurende één week onder begeleiding van onderzoekers van DSP-groep precies bijgehouden wat deze werkwijze oplevert. Ook die proefweek wordt hier besproken. De hits worden ook gebruikt voor opsporing en ook daarover rapporteren we. Helaas bleek het onmogelijk hier harde cijfers over te verkrijgen waardoor we ons moesten baseren op kwalitatieve informatie.

Mobiele ANPR voor controle

De derde vorm van ANPR zijn mobiele camera's in een politievoertuig. Deze camera's worden vooral gebruikt om te *controleren* of er met een bepaald voertuig iets aan de hand is. Deze vorm van ANPR is het meest uitgewerkt door het KLPD. Het controleren van kentekens was al veel langer mogelijk, maar met ANPR wordt dit proces geautomatiseerd. Als dit een hit oplevert, kan er – in tegenstelling tot de vaste camera's, maar net als tijdens ANPR-acties – wel direct op een hit worden gereageerd, omdat er altijd een voertuig aanwezig is. De verkeerspolitie Rotterdam-Rijnmond heeft voor dit onderzoek gedurende een week in één voertuig precies bijgehouden welke resultaten deze vorm van ANPR tijdens de surveillance oplevert. De agenten kregen het verzoek na elke dienst op een eenvoudig formulier aan te geven hoeveel hits er waren en wat daarmee was gebeurd. Daarna is een deel van hen door een onderzoeker van DSP-groep teruggebeld om door te vragen naar de directe en indirecte opbrengsten van ANPR.

Belangrijkste verschil: reactie op hits of niet

Het belangrijkste verschil tussen deze drie soorten ANPR is de vraag wat er gebeurt als het systeem een hit oplevert. Tijdens ANPR-acties krijgen de

meeste hits een reactie: er staan motoragenten klaar om de voertuigen staande te houden en naar een vooraf ingericht terrein te begeleiden waar ze kunnen worden gecontroleerd door politiemensen of partners van de politie, zoals de belastingdienst of de douane.

Bij de inzet van mobiele ANPR in een politievoertuig is het aantal reacties kleiner dan tijdens acties. Het voertuig met de camera kan zelf natuurlijk in actie komen bij een hit, maar in de praktijk blijkt dat dit lang niet altijd gebeurt. Bijvoorbeeld omdat het gescande voertuig in tegengestelde richting reed en dus moeilijk kon worden getraceerd. Maar het blijkt ook dat de verkeerspolitie een andere drempel hanteert voor hits dan tijdens ANPR-acties: zij reageren alleen op de meest interessante hits zoals hoge openstaande boetes.

Bij vaste ANPR-camera's, tot slot, is een reactie op een hit eerder de uitzondering dan de regel. Er worden met de vaste camera's in Rotterdam-Rijnmond per dag zoals gezegd zo'n tienduizend hits gegenereerd en het is onmogelijk om op elke hit te reageren. Afhankelijk van de ernst van de hit en andere werkzaamheden kan men besluiten om een voertuig in te zetten om de hit staande te houden, maar gegarandeerd is dit zeker niet. Al was het maar omdat de hits die door het systeem worden gegenereerd in heel veel gevallen niet meteen door een mens worden opgemerkt. Uiteraard worden alle hits wel automatisch gelogd en worden ze – indien dit vooraf is afgesproken – doorgegeven aan opsporingseenheden binnen of buiten het korps.

Grensgevallen

De hierboven besproken driedeling in vast/monitoring, mobiel/controle en actie/selectie is niet perfect. Er zijn ook grensgevallen en overlappingsen. Zo kunnen mobiele camera's in een voertuig aan de kant van de weg worden ingezet als een soort vaste camera. In dat geval scannen ze alle voertuigen die langs komen en fungeren ze dus als monitor. Mobiele ANPR-camera's worden ook wel als registratiemiddel ingezet, bijvoorbeeld als na een delict alle kentekens van geparkeerde auto's in de buurt worden gescand en in een database voor het onderzoeksteam worden gezet, zoals dat vroeger (en in veel korpsen nog steeds) handmatig gebeurde. Maar voor het inzichtelijk maken van de opbrengsten van ANPR blijkt de driedeling goed te voldoen.

In het eerstvolgende hoofdstuk gaan we in op de technische prestaties van ANPR (hoofdstuk 5). Daarna volgt een hoofdstuk over de koppeling met referentielijsten en het aantal hits dat is gegenereerd (hoofdstuk 6). We sluiten dit deel van het onderzoeksrapport af met een hoofdstuk over de reactie die volgt op hits en de waarde van ANPR voor opsporing en als bewijsmateriaal: dat doen we zowel op basis van de ervaringen in Rotterdam-Rijnmond als op basis van de landelijke jurisprudentie (hoofdstuk 7). In dat laatste hoofdstuk gaan we ook in op de meerwaarde van het bewaren van passagiergegevens.

5 Stap 1: Scannen

5.1 Mogelijke fouten bij het scannen

De kwaliteit van het scannen van kentekens met ANPR hangt af van het aantal *false positives* (ten onrechte alarm) en het aantal *false negatives* (ten onrechte geen alarm). Er zijn drie momenten in het proces waarop er iets mis kan gaan:

Fout 1 – Het kenteken wordt niet gezien

Soms kan een kenteken ongezien passeren. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als het zicht op het kenteken wordt geblokkeerd, zoals bij extreem slecht weer of als een ander voertuig het kenteken (deels) onzichtbaar maakt. Ook is het in theorie mogelijk dat het voertuig te hard rijdt om te worden gescand. De meeste specialistische ANPR-camera's maken zoveel foto's per seconde of hebben zo'n slim systeem voor het maken van foto's (met behulp van radar) dat er altijd wel een bruikbaar plaatje kan worden gemaakt bij hoge snelheden. Bij gewone toezichtcamera's die worden omgebouwd tot ANPR-camera is dat echter niet altijd het geval, dus daar kan te hard rijdend verkeer wel problemen opleveren. Hierdoor kan het gebeuren dat een voertuig waar iets mee aan de hand is ongezien passeert.

Fout 2 – Het kenteken wordt niet goed gelezen

Als er een kenteken is gezien door de camera, moet de foto van het kenteken worden omgezet in cijfers en letters om het kenteken te kunnen vergelijken met de referentielijsten. Dat kan misgaan, bijvoorbeeld als een B voor een R wordt aangezien of als een buitenlands kenteken voor een Nederlands kenteken wordt aangezien. Dat kan leiden tot *false negatives* als het voertuig ten onrechte zonder een hit op te leveren passeert. Of juist tot een *false positive*, bijvoorbeeld als een kenteken waar niets mee aan de hand is door een leesfout ineens tot een hit leidt.

Fout 3 – De koppeling met het referentiebestand gaat mis

Er kan ook iets mis gaan bij de vergelijking van de kentekens met de referentielijsten. Dat kan gebeuren als de vergelijking zelf mislukt door bijvoorbeeld een technische storing in de verbinding van de ANPR-apparatuur naar de BackOffice of als de referentielijsten niet kloppen. Een mislukte koppeling met referentielijsten kan leiden tot *false positives* én tot *false negatives*. Als het referentiebestand verouderde informatie bevat kan dit leiden tot *false positives*, bijvoorbeeld als een voertuig nog als gestolen staat geregistreerd, terwijl het inmiddels alweer is teruggevonden. Die fout zien we niet als een technische fout, maar als een organisatorische fout. Daarom bespreken we deze in de volgende hoofdstukken. Het *opzettelijk* gebruik van valse kentekens leidt ook tot *false positives*, maar ook die fouten komen later in dit rapport aan bod in het hoofdstuk over neveneffecten (hoofdstuk 9).

5.2 Onderzoek naar technische kwaliteit ANPR

In 2005 is er Brits onderzoek uitgevoerd naar de technische performance van ANPR. Daaruit bleek dat zo'n 40 procent van alle kentekens niet of niet goed werd gelezen⁴³. Dat had precies de drie oorzaken die hierboven werden genoemd: een deel van de kentekens kon ongezien passeren, een deel van de kentekens werd in de verkeerde letters en cijfers omgezet en de referentiebestanden waarmee werd vergeleken klopten niet altijd. Met infraroodcamera's en regelmatig bijgewerkte referentiebestanden bleek het foutpercentage af te nemen tot vijf procent.

Dit werd bevestigd in recenter Brits onderzoek uit 2008. Onder ideale (weers)omstandigheden en met de modernste apparatuur werd 90 tot 94 procent van alle passerende kentekens juist gelezen. Bij minder geavanceerde apparatuur en onder moeilijker omstandigheden, zoals mist of regen, lag het succespercentage veel lager: tussen de 60 en 80 procent⁴⁴.

Techniek in Nederland

Fout 1 – Het kenteken wordt niet gezien

Uit de enquête onder ANPR-projectleiders in de politiekorpsen blijkt dat geen van hen ANPR een onbetrouwbaar instrument vindt. Dertien ondervraagden vinden ANPR 'betrouwbaar' en drie ondervraagden vinden ANPR 'soms betrouwbaar, soms onbetrouwbaar'. Het is niet helemaal duidelijk waar zij dit oordeel op baseren. Op de vraag of men een schatting kan geven van het percentage *false positives* en *false negatives*, moest bijna tweederde een antwoord schuldig blijven: 'Dat moet ik opzoeken'. Degenen die wél een schatting gaven, kwamen uit op 5 tot 20 procent *false positives* en 1 tot 20 procent *false negatives*. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen is hier echter nauwelijks onderzoek naar gedaan en worden er geen onafhankelijke controles uitgevoerd op de technische prestaties van de systemen. De meeste projectleiders gaven ons gewoon de specificaties door van de fabrikant.

Het is overigens vrij eenvoudig om een test uit te voeren. In de milieuzone in Den Haag is bijvoorbeeld zo'n controle uitgevoerd: een uur lang heeft de projectleider alle passerende kentekens genoteerd en dit later vergeleken met de database in het ANPR-systeem. Daaruit bleek hoeveel en welke kentekens er om welke redenen waren gemist of fout gelezen en daarmee kon het systeem direct fors worden verbeterd, bijvoorbeeld door de camera anders te richten. Ook in Amsterdam zijn de milieucamera's goed getest door de leverancier zelf (Gatso). Hun systeem, dat is gebaseerd op een radar voor de detectie van naderende voertuigen en dus niet op video, presteert zeer goed in het scannen van alle passerende voertuigen. Zij hebben met een videocamera naast de ANPR-camera gecontroleerd hoeveel voertuigen passeerden en dit vergeleken met het aantal kentekens dat de ANPR-camera had gezien. Hieruit bleek dat bij hun systeem minder dan één procent van de voertuigen ongezien kon passeren.

Veel ANPR-camera's die bij de politie in gebruik zijn werken echter niet met een radar om vast te stellen wanneer er een voertuig nadert. Zij zijn gebaseerd op een systeem van continue videobeelden waarbij met behulp van

Noot 43 Onderzoek uit 2005 naar de Driver and Vehicle Licensing Agency (DVLA) door het Home Office. Geciteerd op http://en.wikipedia.org/wiki/Police-enforced_ANPR_in_the_UK.

Noot 44 L. Keilthy (2008), 'ANPR System performance', in: *Parking Trend International*.

software wordt vastgesteld of er een kenteken in beeld is. Er zit ook een groot verschil tussen vaste en mobiele camera's. Vaste camera's kunnen optimaal worden gemonteerd en in de loop van de tijd steeds beter worden afgesteld (*fine-tunen*). Mobiele ANPR-camera's worden rijdend of op een statief gebruikt en in die gevallen is er minder tijd om de camera optimaal in te stellen. Zoals gezegd is niet bekend hoeveel voertuigen dit soort ANPR-camera's in de praktijk ongezien kunnen passeren, omdat er bij ons geen praktijkcontroles of -tests bekend zijn.

Fout 2 – Het kenteken wordt niet goed gelezen

De belangrijkste oorzaken van fouten bij het omzetten van kentekens naar de juiste letters en cijfers zijn:

- Vieze kentekens
- Buitenlandse kentekens met dezelfde syntax als Nederlandse kentekens
- Schroefjes of stickers op de kentekenplaat
- Overbelichting door de stand van de zon

We geven een aantal voorbeelden:

ANPR	Handmatig	Foto
BRVG06	BNVG06	
BRVX45	BPVX45	
BPBB97	BPBB07	
BVPH62	PVPH62	
BNRK24	Foreign License	
VS24WS	VS24NS	
BDHS84	PDHS84	
BBXX04	HBXX04	

Infraroodcamera's presteren veel beter dan 'gewone' camera's in moeilijke weers- en lichtomstandigheden. Inmiddels zijn de meeste nieuwe ANPR-camera's die worden gebruikt door de politie dan ook gebaseerd op infrarood techniek. Dat geldt echter niet voor de gewone bewakingscamera's die met behulp van software geschikt worden gemaakt voor ANPR. Het percentage niet of fout gelezen kentekens is bij die camera's veel groter. Honderd procent betrouwbaarheid bij het omzetten van het gescande plaatje naar cijfers en letters is onhaalbaar. Dat komt doordat een optimum moet worden gekozen tussen twee tegenstrijdige wensen: het lezen van zoveel mogelijk kentekens of het *correct* lezen van zoveel mogelijk kentekens. Stel

dat je er zeker van wilt zijn dat *alle* passerende kentekens worden geanalyseerd. Dan zal je moeten accepteren dat een deel verkeerd wordt omgezet in cijfers en letters. Er moet een uitkomst zijn, ook al is die fout. Als je daarentegen zeker wilt weten dat het kenteken in de juiste letters en cijfers wordt omgezet, dan zal je moeten accepteren dat een deel van de kentekens niet met voldoende betrouwbaarheid kan worden geanalyseerd en dus geen resultaat oplevert. We geven twee voorbeelden waar het dilemma uit blijkt:

- In Rotterdam-Rijnmond is als eis gesteld dat de vaste ANPR-apparatuur van de politie 98 procent van alle passerende kentekens moet waarnemen. Daarvan moet vervolgens minstens 95 procent correct worden omgezet in letters en cijfers. Gecombineerd leiden deze drempelwaarden ertoe dat maximaal zeven procent van de kentekens niet (juist) wordt gelezen. Het is hier dus belangrijker dat er veel kentekens worden gelezen dan dat deze *juist* worden gelezen.
- Bij de milieuzone in Den Haag is een andere keuze gemaakt. Hier is gekozen voor maximale betrouwbaarheid bij het omzetten in cijfers en letters. Slechts twee op de duizend gescande kentekens mag fout worden omgezet in cijfers en letters (99,98% betrouwbaarheid). Hiervoor is gekozen omdat het systeem automatisch een boete verstuurt aan de kentekenhouder van vrachtwagens zonder roefilter. Omdat deze drempel zo hoog ligt, betekent dit automatisch dat relatief veel kentekens niet geanalyseerd worden. Als het systeem niet kan garanderen dat het kenteken goed is gescand, wordt het niet in de database opgenomen. Afhankelijk van de opstelling, de weersomstandigheden en de kentekenplaten, leidt dit tot een relatief groot deel van de voertuigen dat kan passeren zonder dat het kenteken (betrouwbaar) wordt gelezen. Dit kan oplopen tot zo'n 20 procent van alle passerende vrachtwagens, hoorden wij.

Bij mobiele ANPR-camera's speelt dit dilemma ook een rol. Mobiele camera's zijn gemonteerd in een voertuig dat rondrijdt of ze worden voor een paar uur op een statief langs de kant van de weg geplaatst. Omdat ze altijd een andere plek in beeld moeten brengen, is er minder tijd om ze – zoals bij vaste camera's wel mogelijk is – perfect in te stellen. Naarmate de eisen voor het omzetten van het gescande kenteken in de juiste cijfers en letters hoger worden gesteld, wordt de afstand waarop kentekens betrouwbaar kunnen worden uitgelezen automatisch kleiner. Zo bleek uit de ANPR-opstellingen in Den Haag en Utrecht dat een gekozen nauwkeurigheid van 99,95 procent voor het omzetten in cijfers en letters ertoe leidde dat alleen kentekens op korte afstand van de camera (ca. 2 meter) betrouwbaar gescand konden worden. Dat betekende dus automatisch dat veel kentekens konden passeren zonder dat er een analyse werd gemaakt.

Kortom: het aantal fouten van ANPR verschilt per toepassing en hangt af van de eisen die aan de nauwkeurigheid worden gesteld. Dat maakt het onmogelijk een algemene uitspraak te doen over de nauwkeurigheid van ANPR. Het is in elk geval duidelijk dat honderd procent nauwkeurigheid onmogelijk is: hoe minder kentekens er ongezien mogen passeren, hoe meer fouten er worden gemaakt bij de omzetting in cijfers en letters. Hoe betrouwbaarder die omzetting moet zijn, des te meer kentekens er ongezien kunnen passeren. Afhankelijk van het doel moet een optimum tussen deze twee wensen worden gekozen.

De meest opvallende conclusie is echter dat de meeste eindgebruikers waar wij mee spraken niet weten hoeveel kentekens er niet worden gelezen. Ken-

nelijk wordt dat niet als een belangrijk issue beschouwd. Als er al aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van ANPR gaat het meestal om de vraag of het gescande plaatje in de juiste cijfers en letters wordt omgezet.

Fout 3 – De koppeling met het referentiebestand gaat mis

De korpsen houden niet systematisch bij hoe vaak de koppeling tussen de ANPR-camera's en de referentiebestanden mislukt. Uit de registraties van de proeven in Rotterdam-Rijnmond en de interviews met betrokkenen blijkt dat de koppeling niet altijd goed werkt. Het functioneren van de ANPR-camera's zelf én de beschikbaarheid en correctheid van de referentielijsten is dus nog steeds, net als in het onderzoek in 2006, een belangrijk punt van aandacht. In de proefperiode van drie maanden waarin noodhulpvoertuigen op hits reageerden, gebeurde het wel eens dat de koppeling met de referentielijsten enkele dagen achter elkaar niet werkte – tot grote frustratie van de noodhulp, zoals blijkt uit hun dagrapportages. Kennelijk is een deel van de organisatie zeer enthousiast over ANPR, maar staat het beheer van het systeem nog niet bovenaan de prioriteitenlijst van de organisatie als geheel.

Fout 4 – Het referentiebestand is niet juist/compleet

Het komt ook voor dat er fouten zitten in een referentiebestand. Dit kan komen door foutieve invoer of doordat het bestand verouderd is. Omdat doorlopend boetes worden betaald of gestolen auto's worden teruggevonden moeten de meeste referentielijsten eigenlijk continu worden aangepast. Maar dat lukt niet altijd: de verkeerspolitie in Rotterdam moet voordat ze de straat op gaan alle referentiebestanden met een USB-stick in het ANPR-systeem van hun voertuig laden. Deze bestanden zijn dus per definitie verouderd op het moment dat ze worden gebruikt. Hiervan is men zich overigens terdege bewust en daarom wordt nu ook veel geïnvesteerd in het leggen van draadloze verbindingen om handmatig overzetten overbodig te maken.

6 Stap 2: Referentielijsten en hits

In dit hoofdstuk bespreken we welke referentielijsten worden gebruikt in Rotterdam-Rijnmond en hoeveel kentekens in elke lijst staan (paragraaf 6.1). Daarna kijken we in de rest van het hoofdstuk naar het aantal hits dat volgde uit de vergelijking met die referentielijsten. We beginnen met de hits die volgen uit ANPR-acties (6.2) en daarna gaan we in op de vaste ANPR-camera's (6.3). We sluiten af met de hits die door de verkeerspolitie tijdens mobiele inzet van ANPR worden geregistreerd (6.4). In dit hoofdstuk gaan we nog niet in op de reactie die volgde op de hits of de concrete opbrengsten – dat gebeurt in het volgende hoofdstuk.

6.1 Referentielijsten

Hoeveel referentielijsten zijn er in gebruik? De verschillen tussen de korpsen blijken wat dit betreft enorm groot te zijn. Sommige korpsen gebruiken alleen een klein aantal landelijke lijsten zoals van de RDW of het CJIB, terwijl andere korpsen daar tientallen eigen referentielijsten voor onderzoek aan toevoegen. Rotterdam-Rijnmond heeft in elk geval een eigen BackOffice, net als IJsselland en het KLPD. In een gemiddelde week (begin augustus 2011) stonden daar in totaal 122 referentielijsten in. Daarvan bevatten 105 referentielijsten één of meer kentekens, de rest was leeg. De referentielijsten waren zeer divers qua onderwerp en aantal kentekens, zoals uit onderstaande tabel blijkt.

Tabel 6.1 Referentielijsten Rotterdam-Rijnmond en aantal kentekens

Soort referentielijst	Aantal lijsten	Kentekens ⁴⁵
Onderzoeken (voor douane, KLPD of woninginbrekers, e.d.)	66	60
Rijksdienst voor het Wegverkeer (onverzekerde voertuigen e.d.)	10	160.000
Aandachtsvestigingen (voor drugs, landelijke aandacht, e.d.)	6	300
Eerder aangehouden (drugshandel, wapens, rijden onder invloed, e.d.)	7	300
Belastingen (gemeentelijke en rijksbelastingen)	4	22.000
Nu actief (drugsrnnen, drugsdelicten, auto-inbraken)	3	70
Opsporingsregister gesignaleerde personen (CJIB Nederland en België)	2	39.000
Ontzegging rijbevoegdheid	1	5.500
Rijbewijs geschorst	1	4.500
PAPOS – PArket POLitie Systeem	1	1.300
Gestolen kentekenplaten	1	450
Gestolen auto's Rotterdam-Rijnmond	1	450
Personen die voor anderen kentekens op naam hebben (katvangers)	1	45.500
Voertuig waarin afgelopen jaar iemand zonder rijbewijs heeft gereden	1	160
Totaal	105	≈ 15.000

Noot 45 Als er meerdere referentielijsten van één categorie zijn (zoals de 66 lijsten in de categorie 'onderzoek' of de 10 lijsten van de RDW) is het gemiddelde aantal kentekens per lijst berekend. De kentekens zijn niet bij elkaar opgeteld, omdat de kans groot is dat hetzelfde voertuig op meerdere lijsten voorkomt.

Gemiddeld bevat een referentielijst circa 15.000 kentekens, maar dit gemiddelde zegt niet veel. Een klein aantal landelijke lijsten bevat namelijk enorm veel kentekens en dat trekt het gemiddelde omhoog: vier lijsten van de RDW bevatten elk meer dan 300.000 kentekens. Daar staan aan de andere kant 63 referentielijsten tegenover met minder dan tien kentekens. Nog eens zeventien van de in totaal 122 referentielijsten bevatten zelfs geen enkel kenteken. Deze lijsten waren op dat moment niet in gebruik, maar waren nog niet uit de BackOffice verwijderd omdat ze in de toekomst weer kunnen worden gevuld met kentekens. Hoe dan ook: het aantal kentekens per referentielijst is meestal heel erg groot, of juist heel erg klein. Dat heeft natuurlijk alles met het karakter van de lijsten te maken en het doel waarvoor ze worden gebruikt.

RDW

De referentielijst met de meeste kentekens is van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) met ruim 325.000 geschorste kentekens. Er zijn daarnaast nog drie bestanden van de RDW beschikbaar met elk zo'n 300.000 kentekens. In totaal levert de RDW tien referentielijsten met gemiddeld per lijst 160.000 kentekens.

Belasting, katvangers en CJIB

Er zijn nog meer referentielijsten met grote aantallen kentekens. Voorbeelden zijn de Rijksbelastingdienst (74.000 kentekens van personen met een onbetaalde belastingschuld), het CJIB (27.000 kentekens van landelijk gesignaleerde personen die nog een openstaande boete moeten betalen) en de gemeentelijke belastingdiensten van Den Haag en Rotterdam (samen 14.000 kentekens van personen met een niet betaalde belastingschuld). Een andere referentielijst met veel kentekens is de lijst met 'katvangers' waar 45.500 kentekens op staan. Katvangers zijn personen die kentekens van anderen (vaak tegen een vergoeding) op hun naam laten zetten. Hierdoor kan de politie geen koppeling leggen tussen de werkelijke eigenaar of bestuurder van het voertuig en het verkeersgedrag. Sommige katvangers hebben tientallen kentekens op hun naam staan.

Andere korpsen

Van de 105 referentielijsten met minimaal één kenteken waren er zes afkomstig uit andere regiokorpsen: Drenthe (11 kentekens), IJsselland (83 kentekens), Noord-Oost Gelderland (12 kentekens), Midden-West Brabant (4 kentekens), Limburg-Zuid (1 kenteken) en Flevoland (50 kentekens). Het KLPD leverde negen referentielijsten (met circa 2.500 kentekens, waarvan 1.500 voor landelijke aandachtvestiging drugs). Ook de Koninklijke Marechaussee en de Nationale Recherche leverden elk een referentielijst aan met twee, respectievelijk één kenteken. Deze externe partners leveren hun lijsten aan bij het ANRP-programmabureau en werken hun lijsten elke week bij. De regio's halen daar de referentielijsten op.

6.2 Referentielijsten voor onderzoeken

Er waren op het totaal van 105 lijsten met kentekens 66 referentielijsten actief voor rechercheonderzoeken. Deze lijsten waren afkomstig uit Rotterdam-Rijnmond zelf of uit andere korpsen. De onderzoekslijsten bevatten relatief weinig kentekens vergeleken met de landelijke lijsten.

Er zijn bijvoorbeeld 21 referentielijsten waar exact één kenteken in staat. Die referentielijsten gaan bijvoorbeeld over een ontvoering, een geldtransport of een onderzoek naar een specifieke verdachte. De overige 45 referentielijsten voor onderzoek bevatten gemiddeld zo'n vijftien kentekens per lijst. Dan gaat het bijvoorbeeld over bekende skimmers, mensenhandelaars, onderzoeken voor 'cold cases' of een groep inbrekers of metaaldieven. In elk geval is duidelijk dat het aantal *lijsten* voor onderzoeken groot is (66 van de 105 lijsten met kentekens), maar dat het aantal *kentekens* relatief klein is als we het vergelijken met de meeste andere lijsten. Hieronder zal blijken dat dit ook van invloed is op het aantal hits.

Referentielijst aan/uit

Niet alle referentielijsten die hierboven werden beschreven staan altijd 'aan' in elke ANPR-camera. Op de vaste camera's is dat standaard wel het geval, maar voor de mobiele ANPR-camera's moeten voor aanvang van de shift alle referentielijsten op een USB-stick worden geladen. Daar kan dan ook een selectie worden gemaakt van lijsten die op dat moment interessant worden gevonden. Ook de wachtcommandant bij de noodhulp kan besluiten alleen bepaalde lijsten aan te zetten. Onze indruk is dat in Rotterdam-Rijnmond meestal voor alle lijsten wordt gekozen, behalve bij de mobiele inzet. Recent is door de regionale projectleiders van ANPR afgesproken dat in elk geval alle regionale lijsten van andere korpsen altijd moeten meelopen als ANPR-acties worden gehouden, zodat de hits kunnen worden teruggekoppeld naar het landelijke BackOffice en worden doorgegeven aan de regio die de referentielijst opstelde.

6.3 Hits tijdens ANPR-acties

Beschrijving werkwijze

ANPR-acties worden zeer regelmatig gehouden in Rotterdam-Rijnmond. In 2011 zijn 86 acties gepland, wat neerkomt op bijna twee per week. Deze acties worden op alle dagen van de week gehouden, met een extra focus op donderdagen en vrijdagen. De tijdstippen variëren van zeven uur 's ochtends tot half vijf 's nachts. De meeste acties (47 van de 86) worden van 13:30 tot 23:00 uur gehouden.

Hoe gaat zo'n actie in zijn werk? In Rotterdam-Rijnmond beschikte de verkeerspolitie in de zomer van 2011 over drie voertuigen met ANPR-camera's: twee personenwagens en een bus. De bus wordt ingezet bij de meeste ANPR-acties en is uitgerust met vier ANPR-camera's rondom. Het interieur van de bus is speciaal ontworpen voor het beoordelen van hits (zie de foto op de volgende pagina). Tijdens acties is er tussen de bus en de BackOffice een draadloze verbinding voor het inladen van de referentielijsten. Dat betekent dat alle gegevens altijd up-to-date zijn. De twee personenwagens hebben een beweegbare camera voor en achter in de auto (voertuig 1) of twee camera's in de voorbumper (voertuig 2). Eén van beide voertuigen wordt door de verkeerspolitie 24 uur per dag ingezet voor surveillance in het district. Dit komt hieronder aan de orde bij de mobiele inzet.



Interieur ANPR-bus Rotterdam-Rijnmond

(Foto: DSP-groep)

Hits ANPR-acties 2009 Rotterdam-Rijnmond

De politie Rotterdam-Rijnmond heeft een overzicht gemaakt van alle ANPR-acties die in 2009 zijn gehouden en van het aantal hits en controles.

Tabel 6.2 ANPR-acties Rotterdam-Rijnmond 2009 – aantal hits en controles

Gescande kentekens	267.859	100%
waarvan		
hits	6.576	2,5%
gecontroleerd	2.708	1,0%

In totaal zijn tijdens ANPR-acties in 2009 in Rotterdam-Rijnmond 267.859 kentekens gescand. Dat leidde tot 6.576 hits (2,5%). Met één op de veertig gescande kentekens was dus iets aan de hand. Van die hits is 40 procent daadwerkelijk gecontroleerd (1% van alle gescande kentekens). Het is dus zeker niet zo dat elke hit die tijdens een actie langskomt wordt gecontroleerd. Sterker nog: meer dan de helft (60%) kon doorrijden zonder controle. Maar dat was in 2009 – gebaseerd op de actie die wij bijwoonden in juli 2011 denken we dat het percentage controles inmiddels hoger is. De concrete opbrengsten van de acties uit 2009 worden in het volgende hoofdstuk besproken.

Actie 21 juli 2011

Tijdens de ANPR-actie die wij bijwoonden op 21 juli 2011 op de Mijnsheerenlaan waren naast de politie, ook de rijksbelastingdienst, douane en gemeentelijke belastingdienst aanwezig. Meestal is ook de Rijksdienst voor het Wegverkeer aanwezig, maar dat was deze keer niet het geval. De gemeentebelasting zette een eigen ANPR-voertuig in bij de parkeerplaats dat alle voertuigen die staande werden gehouden scande. De politie had alle referentielijsten aan staan en er werd ook opgelet of mensen door rood licht

reden of niet handsfree belden. Tijdens de controles van de voertuigen worden niet alleen zaken gecontroleerd die met de hit te maken hebben, maar wordt bijvoorbeeld ook gekeken of er technische of andere mankementen aan het voertuig zijn.

Tabel 6.3 ANPR-actie Rotterdam-Rijnmond 21 juli 2011 – aantal hits en controles

Gescande kentekens	4.525	100%
waarvan		
hits	150	3,3%
gecontroleerd	127	2,8%

Tijdens de actie zijn in 5½ uur tijd 4.525 kentekens gescand (ruim 800 per uur). Daaruit volgden 150 hits (3,3%) en 127 voertuigen zijn daadwerkelijk gecontroleerd (2,8% van alle gescande kentekens of 85% van alle hits). De referentielijsten die de grootste aantallen hits opleverden waren van het CJIB (openstaande boetes) en van de rijks- en gemeentebelastingen. Daarnaast kwamen andere verkeersgerelateerde referentielijsten relatief vaak voor: onverzekerd rijden, rijden zonder rijbewijs, niet gekeurd voertuig. De concrete opbrengsten staan in het volgende hoofdstuk.

6.4 Hits met vaste ANPR-camera's

Het aantal hits dat wordt gegenereerd met de vaste camera's in de regio Rotterdam-Rijnmond is zeer groot. Op ons verzoek is uitgezocht hoeveel hits 59 vaste ANPR-camera's samen opleverden in een week tijd (begin mei 2011). Dat bleken er 74.606 per week te zijn. Dat komt neer op zo'n tienduizend hits per dag, of ruim zeven per minuut. Als deze week representatief is voor het hele jaar (en dat is waarschijnlijk) worden er alleen al in Rotterdam-Rijnmond per jaar miljoenen hits gegenereerd door de vaste ANPR-camera's.

Hits of voertuigen

Eén voertuig kan op verschillende camera's voor een hit zorgen. Als een gestolen auto vijf ANPR-camera's passeert, levert dat vijf keer een hit op. Als iemand met een openstaande boete voor het dagelijkse woon-werkverkeer elke dag twee keer langs vijf ANPR-camera's rijdt levert dat zelfs vijftig hits op in een week. Dat er per week ruim 74.000 hits zijn betekent dus niet dat er ruim 74.000 voertuigen in Rotterdam-Rijnmond reden waar iets mee aan de hand was. Dat aantal is kleiner, maar het is niet bekend hoeveel kleiner. Voor een aantal referentielijsten die over opsporing gingen, is die verhouding wel berekend: het aantal hits was in de week van het onderzoek zeven keer zo groot als het aantal voertuigen dat voor die hits verantwoordelijk was. Dit betrof echter alleen opsporingslijsten en het is niet bekend of die representatief zijn voor alle referentielijsten. In elk geval mag worden verwacht dat als er stevige handhaving volgt op hits en die voertuigen of bestuurders niet meer rondrijden, het aantal hits snel flink kan dalen.

Wat bepaalt het aantal hits?

Als de Rotterdamse resultaten naar rato van het inwonertal worden geëxtrapoleerd naar heel Nederland, kunnen we schatten hoeveel hits een landelijk dekkend netwerk van ANPR zou opleveren. Dan komen we uit op een aantal van 140.000 hits per dag of ruim vijftig miljoen per jaar.

Maar hoe realistisch is die extrapolatie? Uit het onderzoek in IJsselland in 2010 bleek dat de vaste ANPR-camera's daar in een jaar tijd (2009) veel minder hits opleverden: in totaal circa 1.200 hits in een jaar. Dat is een factor drieduizend (!) minder dan in Rotterdam-Rijnmond. De telling uit IJsselland was echter alleen gebaseerd op referentielijsten voor opsporingsonderzoeken en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Hoeveel hits er waren op andere referentielijsten blijkt niet uit het rapport. Ook ging het om veel minder camera's dan in Rotterdam-Rijnmond, namelijk twee in plaats van zestig. Verder rijden er in IJsselland natuurlijk minder auto's dan in Rotterdam-Rijnmond. Hieruit blijkt dat het aantal hits van een aantal factoren afhangt:

- Aantal voertuigbewegingen;
- Aantal en plaatsing van de camera's;
- Aantal referentielijsten dat 'aan' staat;
- Aantal kentekens per referentielijst.

Aantal camera's

Hoe meer ANPR-camera's er zijn, hoe groter het aantal hits. Het genoemde aantal van 74.000 hits in een week is afkomstig van 59 ANPR-camera's. Gemiddeld leverde elke camera 1.250 hits op, maar het aantal hits per camera verschilde sterk. De meest 'productieve' camera bij één van de ingangen van de Maastunnel, leverde 5.493 hits op (7% van het totaal). De minst productieve camera bij de Calandbrug leverde in dezelfde week zes hits op (afgerond 0% van het totaal). Dat is dus een factor duizend lager. De andere camera's zitten er tussenin. De plek waar een camera wordt opgehangen blijkt dus zeer bepalend voor het aantal hits.

Per referentielijst

Van de 105 referentielijsten met minimaal één kenteken, leverden 27 lijsten geen enkele hit op in een week tijd. De overige 78 lijsten leverden één of meer hits op. Het aantal hits hangt dus niet alleen af van het aantal ANPR-camera's of het aantal voertuigen dat de camera's passeert. Ook de aard van de referentielijst en het aantal kentekens op de lijsten is sterk bepalend: hoe meer kentekens in de referentielijst, hoe groter de kans op een hit.

Tabel 6.4 Hits in één week (begin mei) met alle vaste camera's in Rotterdam-Rijnmond

Referentielijst	Aantal hits	Percentage
Rijksbelastingdienst	33.848	45%
Gemeentebelastingen Rotterdam, Den Haag	15.436	21%
CJIB opsporingsregister	3.982	5%
Papos-gesignaleerden	2.803	4%
Overige lijsten met hits (101 lijsten) ⁴⁶	18.537	25%
Totaal	74.606	100%

Noot 46 In bijlage 5 staat het aantal hits op de 76 referentielijsten voor opsporingsonderzoeken.

De lijst die verreweg de meeste hits oplevert is de lijst van de Rijksbelastingdienst waar ruim 70.000 kentekens in staan van personen met een openstaande belastingenschuld). Bijna de helft van alle hits (33.848 of 45%) volgt uit een vergelijking met die referentielijst.

Andere lijsten die veel hits opleveren zijn van de gemeentelijke belastingdiensten van Rotterdam en Den Haag (ruim 15.000 hits, 21% van het totaal), het opsporingsregister van het CJIB (bijna 4.000 hits, 5% van het totaal) en PAPOS⁴⁷ (bijna 3.000 hits, 4% van het totaal). Samen zijn de referentielijsten van de Rijksbelastingen, gemeentebelastingen, CJIB en PAPOS verantwoordelijk voor driekwart van alle hits (75%).

De lijst met de meeste kentekens (329.000) leidt tot 'slechts' 1.250 hits (1,7% van het totaal). Veel voertuigen die op de lijst van de RDW staan rijden niet meer rond, omdat het gaat om geschorste kentekens van voertuigen die zijn gesloopt of niet meer op de openbare weg komen. Het is dus niet zo dat de referentielijst met de meeste kentekens automatisch tot de meeste hits leidt.

6.5 Hits op opsporingslijsten

Zoals gezegd zijn er op een willekeurig moment in Rotterdam-Rijnmond zo'n zeventig referentielijsten voor onderzoeken actief. In een gemiddelde week leveren die lijsten zo'n vijftienhonderd hits op, wat neerkomt op twee procent van alle hits.

Geen hits

De helft van de referentielijsten voor opsporing (37 van de 73) leverde geen enkele hit op in de week van het onderzoek. Ook dat kan relevante informatie opleveren, al was het maar doordat een bepaalde verdachte kan worden uitgesloten van verder onderzoek.

Wel hits

Er waren 36 referentielijsten voor onderzoek (van de 73) die één of meer hits opleverden. Het aantal hits is echter niet zo interessant, omdat één voertuig voor meerdere hits kan zorgen. Het gaat om het aantal voertuigen. Om inzicht te krijgen in de verhouding tussen het aantal hits en het aantal voertuigen hebben wij een steekproef getrokken uit de referentielijsten voor onderzoeken. Daarvan is vervolgens door de politie gekeken op hoeveel voertuigen de hits betrekking hadden⁴⁸. De resultaten staan in onderstaande tabel.

Noot 47 PAPOS staat voor PArketPOLitieSysteem waarin namen staan van personen met een openstaande boete waarvoor al een aanmaning is verzonden en de boete is verhoogd.

Noot 48 In deze tabel hebben we de meest recente resultaten weergegeven die we konden krijgen. Het betrof een week in begin oktober 2011. Een vergelijking met een week begin juli 2011 leidde tot precies dezelfde conclusies.

Tabel 6.5 Kentekens, hits en voertuigen voor 17 referentielijsten voor opsporing in Rotterdam-Rijnmond in één week (oktober 2011)

Referentielijst	Kentekens	Hits	Voertuigen
1700 Mobiel banditisme	75	116	18
1700 Woninginbrekers	36	110	9
1700 Hooligans	27	101	16
1700 Meldingen RTIC	20	91	9
1700 Koperdiefstallen	42	78	9
1700 Metaaldieven D12	24	64	6
1700 Metaaldiefstallen	9	64	6
1700 Prio Meldingen	70	49	14
1700 Mobiel banditisme 2	67	33	2
1700 Overvallers	14	32	5
1700 Onderzoek RRD	7	24	2
Flevoland	53	21	7
1700 Onderzoek codenaam	8	18	3
IJsselland	121	14	7
1700 Centr. Info Eenheid	17	13	4
1700 TGO	1	7	3
Drenthe	11	6	1

We zien dat het aantal hits en het aantal voertuigen per referentielijst flink verschilt. De referentielijst met kentekens die in verband zijn gebracht met mobiel banditisme staat bovenaan: hierin staan kentekens van voertuigen van personen en leden van internationale bendes, voornamelijk uit Oost-Europa. De 116 hits waren afkomstig van 18 voertuigen, dus gemiddeld werd elk voertuig zeven keer door een ANPR-camera waargenomen. Er zijn ook lijsten die nauwelijks hits opleverden. De lijst met kentekens die wordt aangeleverd door het korps IJsselland bevat bijvoorbeeld ruim honderd kentekens en is daarmee de grootste leverancier in aantal kentekens. Maar het aantal hits is klein: veertien hits door zeven voertuigen. Dit is natuurlijk verklaarbaar doordat het om voertuigen uit een andere regio gaat, maar het laat nogmaals duidelijk zien dat het aantal kentekens in een referentielijst niet bepaalt hoeveel hits er te verwachten zijn.

In het volgende hoofdstuk wordt besproken wat deze hits op onderzoekslijsten aan concrete opbrengsten opleverden.

6.6 Hits met mobiele ANPR-camera's bij de verkeerspolitie

De verkeerspolitie van Rotterdam-Rijnmond heeft drie voertuigen waarin mobiele ANPR-camera's zijn gemonteerd. Deze voertuigen hebben als belangrijkste taken: het opvolgen van verkeersmeldingen, back-up bij zware aanrijdingen⁴⁹, begeleiden van spoedtransporten en brede verkeerspolitietaken.

Noot 49 Er is een voertuig bij de verkeerspolitie voor het afhandelen van zware aanrijdingen. Als deze bezet is moet het surveillancevoertuig back-up bieden.

ken voor districten.

Als er geen dringende taken zijn kan ANPR ingezet worden tijdens de surveillance. Het is geen verplichting het systeem te gebruiken of hits op te volgen. Het gebruik van mobiele ANPR tijdens surveillance gaat als volgt:

- De referentiebestanden worden vanuit de regionale BackOffice via een USB-stick in de boordcomputer van het voertuig geladen;
- Het ANPR-systeem wordt aangezet en kentekens van passerende voertuigen worden gescand. Het politievoertuig kan rijdend of stilstaand kentekens scannen;
- Als er een hit is waarop de politie een reactie zou willen en kunnen geven, wordt in het bronbestand gecontroleerd of de hit nog actueel is en wordt de rijrichting van het voertuig bepaald (ook tegenliggers worden gescand);
- Vanaf hier neemt het normale politiewerk het over: het betreffende voertuig wordt indien mogelijk staande gehouden en de papieren worden gecontroleerd. De inzittenden worden gecontroleerd in het politiesysteem;
- Afhankelijk van de uitkomsten van de controles kan er nog een vervolgactie zijn: een boete innen, proces-verbaal opmaken, informatie doorgeven (bijvoorbeeld als een kenteken gesignaleerd staat voor een lopend onderzoek), rijbewijs of voertuig in beslag nemen of personen aanhouden.

Gedurende een week zijn de resultaten van één van de drie voertuigen bijgehouden. Het aantal hits is niet geregistreerd, maar alleen die hits waarop een reactie volgde. Er zijn in totaal dertien van die reacties geregistreerd. Waarschijnlijk zijn er veel meer hits gegenereerd, maar de meeste hits zijn niet interessant voor de verkeerspolitie. De hits die wel tot een reactie hebben geleid (en dus zijn geregistreerd) waren afkomstig van de volgende referentielijsten:

- CJIB openstaande boete (6)
- Rijks- of gemeentebelastingen (4)
- RDW geschorst kenteken (1)
- WAM - Wet aansprakelijkheid motorrijtuigen (1)
- Gesignaleerde overvallers (1)

Net als bij de vaste camera's en de ANPR-acties blijkt dat de referentielijsten van het CJIB en de belastingdiensten de grootste leveranciers van hits zijn (10 van de 13). In het volgende hoofdstuk wordt beschreven welke reactie hierop volgde en welke opbrengsten dit had.

Weinig registraties

Zoals gezegd zijn niet alle hits geregistreerd, maar alleen de reacties. Maar zelfs dan is een totaal van dertien reacties in een week tijd niet veel. Het is in elk geval een factor duizend (!) lager dan het aantal hits dat een gemiddelde vaste ANPR-camera oplevert (1.250). Los van het feit dat niet alle hits zijn geregistreerd, heeft het lage aantal reacties nog een aantal andere oorzaken:

- 1 Mobiele ANPR-camera's staan – in tegenstelling tot vaste – niet continu aan. Meestal worden ze voor 'een uurtje scannen' ingeschakeld als de overige werkzaamheden het toelaten.
- 2 Niet iedereen kan het ANPR-systeem bedienen: ongeveer de helft van de medewerkers heeft de opleiding gevolgd. Er waren zeven shifts (van de 21 in de hele week) waarin geen van beide politiemensen de ANPR-apparatuur kon bedienen.

- 3 Als er vanuit een rijdend voertuig wordt gescand, is het aantal kentekens dat wordt gelezen veel kleiner dan wanneer vanuit stilstand wordt gescand.

Dit alles maakt het onmogelijk en eigenlijk onzinnig om weer te geven hoeveel hits een mobiele ANPR-camera gemiddeld per uur oplevert. Dat ligt volledig aan de manier waarop hij wordt ingezet: rijdend of stilstaand, met alle referentielijsten aan of een deel uit en op een plek met veel of juist weinig verkeer.

We weten in elk geval wel dat toen de verkeerspolitie hun voertuig een uur naast een drukke weg neerzette er circa duizend kentekens werden gescand. In dat ene uur werden ook vijf van de in totaal dertien reacties van de proefweek gegenereerd. Dat laat zien dat er in de proefweek nauwelijks op deze manier met de ANPR-apparatuur kan zijn gewerkt. Anders was het aantal reacties vele malen groter geweest. Het doel van de mobiele inzet van ANPR is blijkbaar niet om zoveel mogelijk kentekens te scannen, maar om bepaalde voertuigen in bepaalde situaties te controleren. In het volgende hoofdstuk worden zoals gezegd de concrete opbrengsten van de mobiele inzet van ANPR besproken.

7 Stap 3: Reactie

In dit hoofdstuk gaat het over de reactie die wordt gegeven op hits en de opbrengsten die dat oplevert. Dat doen we net als in het vorige hoofdstuk apart voor de verschillende toepassingen van ANPR. We beginnen met de ANPR-acties (7.1). Daarna gaan we uitgebreid in op de reactie op hits die wordt gegeven op de vaste camera's. Dat gebeurt zowel vanuit de noodhulp (7.2.1) als vanuit de BackOffice zelf (7.2.2). Daarna gaan we over op de opbrengsten van de mobiele ANPR-camera's bij de verkeerspolitie (7.3). Aan het einde van het hoofdstuk behandelen we de waarde van ANPR als bewijsmateriaal: we bespreken de huidige werkwijze in Rotterdam-Rijnmond en presenteren alle uitspraken die rechters deden over ANPR als bewijsmateriaal (7.4).

7.1 Opbrengsten ANPR-acties

Tijdens alle ANPR-acties in Rotterdam-Rijnmond in 2009 zijn zoals gezegd ruim 265.000 kentekens gescand wat tot ruim 6.500 hits leidde. Dit heeft geleid tot het staande houden en controleren van 2.708 voertuigen. Dat is 1,0 procent van alle gescande voertuigen of 40 procent van de hits. Tijdens de actie die wij bijwoonden in juli 2011 waren er 150 hits, waarvan 85 procent staande is gehouden en gecontroleerd.

De vraag of er een reactie volgt op een hit tijdens een ANPR-actie is afhankelijk van:

- de ernst van de hit – belangrijke hits (grote openstaande boete bijvoorbeeld) worden meer gecontroleerd),
- de beschikbare ruimte op de controleplaats,
- de beschikbaarheid van motoragent(en) om voertuigen staande te houden en naar de controleplaats te begeleiden,
- de beschikbaarheid van agenten om voertuigen te controleren.

Kortom: er zijn nogal wat beperkende randvoorwaarden die ertoe leiden dat een deel van de hits kan doorrijden zonder dat er een reactie volgt. Tijdens de actie die wij bijwoonden werd 75 procent van alle hits gecontroleerd, tegenover 40 procent in 2009. Waarschijnlijk maakt de politie nu betere inschattingen dan in 2009 van het aantal te verwachten hits en wordt er vooraf voldoende politiecapaciteit en ruimte op de parkeerplaats gereserveerd om op zoveel mogelijk hits te kunnen reageren.

Tabel 7.1 Alle ANPR-acties Rotterdam-Rijnmond 2009, opbrengsten

<i>Aantal kentekens gescand</i>	<i>267.859</i>	
Aantal hits	6.576	
Aantal gecontroleerd	2.708	
<i>Opbrengsten</i>		
Belastingen (rijks en gemeente)	1.168	€ 584.118,30 geïnd
Mini's ⁵⁰	677	
Openstaande boetes CJIB	322	€ 73.639,39 geïnd
Weggetakelde auto's	260	
Proces-verbaal opgemaakt	98	
<i>Geïnvesteerde uren</i>	<i>2.037</i>	

Ruim de helft van de acties bestaat uit het innen van openstaande belastingsschulden en boetes (1.500 van de 2.700 acties). Dit leverde in totaal circa € 660.000,- op. Vrijwel alle andere opbrengsten zijn ook verkeers- of voertuiggerelateerde hits: processen-verbaal (of mini's) voor het rijden zonder rijbewijs, met een geschorst rijbewijs of een onverzekerd voertuig. Daarnaast worden gestolen voertuigen gevonden en in beslag genomen. In het overzicht dat wij van de politie kregen over alle acties in 2009 staat geen specifieke informatie over de opbrengsten van ANPR voor de opsporing. Maar op basis van onze gesprekken en op basis van de actie die wij bijwoonden, nemen we aan dat er met die hits niet direct iets is gedaan. Ze werden teruggekoppeld naar de BackOffice en doorgegeven aan de eenheid die de referentielijst had aangemaakt, maar er volgde geen actie op straat.

Actie 21 juli 2011

De opbrengsten van de ANPR-actie die wij bijwoonden waren ruim 4.500 gescande kentekens en 150 hits (3,3%). Als er plek was op de controleplaats werd de hit doorgegeven aan motoragenten die het voertuig staande hielden en naar de parkeerplaats begeleidden. Er bleek capaciteit te zijn voor een reactie op 85 procent van de hits: een deel van de hits (15%) is dus niet gecontroleerd en mocht doorrijden. Bij interessante hits (meestal een hoge openstaande boete) werd het voertuig echter toch staande gehouden als er geen plek vrij was en moest even worden gewacht. De opbrengsten waren als volgt:

Noot 50 Lichte verkeersovertredingen die administratiefrechtelijk worden afgedaan.

Politie

- 6x onverzekerd rijden
- 5x geen kinderzitje
- 4x rijden zonder rijbewijs
- 4x niet tonen rijbewijs
- 4x APK
- 3x technisch gebrek (bijv: lekke uitlaat, gescheurde ruit, losse accu, gladde banden, ondeugdelijk bevestigde achteras, kapotte ruitenwisser)
- 2x niet tonen kentekenbewijs
- 1x rood licht
- 1x niet handsfree bellen
- 1x foutief kentekenplaat (zelf getekend)
- 1x gordel
- 1x proces verbaal voor ontzegging rijbevoegdheid

Totaal geïnd aan boetes: € 4.349,59 (aantal voertuigen onbekend)

Bovenstaand overzicht gaat over de opbrengsten van de actie voor de politie. De 127 gecontroleerde auto's gaven of een hit op een referentielijst van de politie of op een lijst van een van de partners of er was iets anders (rood licht, bellen). Ook bij voertuigen die een hit genereerden op een lijst van een partner voert de politie een totale controle uit (kenteken, rijbewijs, inzittenden, technische staat). Daar kunnen dus allerlei nieuwe bevindingen uit komen. Het bedrag aan geïnde boetes is het totaal van alle boetes van de politie en dat varieerde dus van bellen tot aan Papos.

Alle 127 voertuigen worden ook gecheckt door de partners en daar kan ook van alles uitkomen. Het is niet meer na te gaan of er met alle 127 voertuigen die zijn gecontroleerd ook daadwerkelijk iets aan de hand was. Er is namelijk geen 'vinklijst' per voertuig bijgehouden; alleen de resultaten per partner. Wel bleek ter plaatse dat er niet of nauwelijks voertuigen zijn gecontroleerd waar geen resultaat uit volgde: er is dus niet of nauwelijks iemand voor niks staande gehouden.

Hieronder geven we de resultaten per partner weer.

Gemeentebelasting

- 6 voertuigen in beslag genomen
- 2 voertuigen 'op klem' gezet
- 14 personen hebben een openstaande schuld betaald met een totale waarde van € 6.324,63 (de grootste contante betaling was € 1.467,02).

Rijksbelasting

- 3 voertuigen in beslag genomen en afgevoerd
- Er is een bedrag van € 3.397,- aan openstaande schuld geïnd (hoogste bedrag was € 653,-).

Douane

- 39 documenten gecontroleerd (18 rijbewijzen, 10 kentekenbewijzen, 7 ID-kaarten, 4 paspoorten). Eén paspoort was verlopen.

De opbrengsten voor de politie waren zeer divers: van onverzekerd rijden tot het niet dragen van een autogordel of door rood licht rijden. Dat laat zien dat tijdens ANPR-acties niet alleen maar de oorzaak van de hit wordt afgehandeld, maar dat er ook een 'gewone' controle wordt uitgevoerd. De opbrengsten zijn in elk geval wel allemaal direct aan het voertuig of aan verkeers-

overtredingen gerelateerd. De vijf gevallen waarin werd geconstateerd dat er geen kinderzitje was zijn opvallend. Deze overtreding kan natuurlijk niet zijn geconstateerd op basis van ANPR, maar het is uiteindelijk wel een van de meest geconstateerde overtredingen tijdens deze actie. Daaruit blijkt dat ANPR als selectiemiddel wordt ingezet: bepaalde voertuigen worden uit de verkeersstroom gepikt om een bepaalde reden, maar dat betekent niet dat de controle zich daartoe beperkt. Als het voertuig eenmaal staande is gehouden, neemt het gewone politiewerk het over en worden allerlei controles op het voertuig en de inzittenden uitgevoerd.

Er worden ook wel eens personen aangehouden tijdens ANPR-acties, bijvoorbeeld als ze een hoge boete niet kunnen betalen. Dit kwam tijdens de actie die wij bijwoonden niet voor. Hits voor opsporingsonderzoeken leidden niet tot directe acties, maar werden automatisch door het systeem gelogd en in de BackOffice vastgelegd. Op die manier kunnen ze worden geraadpleegd door de betrokken onderzoeksteams die de referentielijst hebben aangeleverd, of dat nou binnen het korps Rotterdam-Rijnmond is of daarbuiten. Voor wat betreft de opsporing leveren ANPR-acties dus wel informatie op over vervoersbewegingen van personen (of voertuigen), maar dit leidt niet tot acties op straat.

De ANPR-auto van de gemeentelijke belastingdienst had in totaal 28 hits, vooral op het gebied van afvalstoffen, parkeerbonnen en onroerende zaaksbelasting.

De douane controleerde tijdens deze actie ook op 'rode diesel'. Rode diesel is speciale brandstof met een lager BTW-tarief voor bepaalde voertuigen, zoals landbouwvoertuigen. Als rode diesel wordt aangetroffen wordt een boete van € 4,50 per liter tankinhoud opgelegd. De douane richt zich met name op bedrijfswagens zonder belettering. Tijdens de actie is geen rode diesel aangetroffen.

In totaal is door de verschillende partners een bedrag van € 14.000,- aan openstaande boetes en schulden geïnd en zijn negen voertuigen in beslag genomen.

Alles overziend kan dus worden gesteld dat de meerwaarde voor de opsporing van ANPR-acties beperkt is tot het loggen van hits op opsporingslijsten in de BackOffice: het leidt niet tot acties op straat. ANPR wordt vooral gebruikt voor verkeers- en voertuiggerelateerde overtredingen. Verder valt op dat er heel veel constateringingen worden gedaan die niets met de oorspronkelijke hit te maken hebben, maar voortkomen uit een 'gewone' controle. Tot slot is duidelijk dat de meeste opbrengsten niet voor de politie zijn, maar voor de partners, in dit geval met name de gemeentelijke belastingdienst, die bij de actie zijn aangehaakt.

7.2 Opbrengsten vaste ANPR-camera's

In het vorige hoofdstuk bleek dat er in een gemiddelde week ruim 74.000 hits worden gegenereerd door 59 vaste ANPR-camera's in Rotterdam-Rijnmond. Op verreweg de meeste van die hits wordt niet direct gereageerd omdat er geen capaciteit is om het voertuig direct staande te houden. Het is volstrekt onmogelijk om gedurende 24 uur per dag elke minuut zeven politievoertuigen in te zetten voor het staande houden van hits. Maar de politie Rotterdam-Rijnmond werkt op verschillende manieren aan een oplossing voor dat probleem.

7.2.1 Noodhulp reageert op hits vaste ANPR

Om toch te kunnen reageren op hits van de vaste ANPR-camera's is in district 10 van Rotterdam-Rijnmond gedurende drie maanden van eind 2010 tot begin 2011 een experiment gehouden om noodhulpvoertuigen te laten reageren op hits. Later is district 11 daarbij aangehaakt. Begin augustus 2011 is onder begeleiding van onderzoekers van DSP-groep nogmaals een 'proefweek' gehouden waarin district 10 op hits van de vaste camera's reageerde. De opbrengsten van beide experimenten worden in deze paragraaf besproken.

Werkwijze

Er zijn in district 10 altijd vier of vijf noodhulpvoertuigen op straat. Tijdens de zogenaamde vrijvaluren, als er geen noodhulp wordt verleend, rijden deze voertuigen rond door het district voor surveillance. De wachtcommandant bij de plot kan dan besluiten om te gaan reageren op hits vanuit ANPR. Hij houdt de hits van de dertig vaste camera's in zijn district in de gaten en besluit op basis van de beschikbare voertuigen in de buurt van de hit en de ernst van de hit of een reactie mogelijk en nodig is. Als er een noodhulpvoertuig in de buurt is met tijd om te reageren, wordt dit voertuig door de wachtcommandant richting het voertuig gestuurd voor een controle. De wachtcommandant bepaalt zelf welke referentielijsten 'aan' worden gezet, dus een selectie is mogelijk. Maar de wachtcommandant waar wij mee spraken (een grote 'fan' van ANPR die er vanaf het begin bij betrokken was) zet ze altijd allemaal aan.

Als er een hit is die een reactie zou moeten krijgen, maar alle noodhulpvoertuigen zijn bezet, dan kan de wachtcommandant bij bepaalde hits (zoals bericht alle wagens, gestolen voertuigen of een hoge openstaande boete of iemand die nog gevangenisstraf moet uitzitten) besluiten een verzoek 'via de ether' te doen om de hit op te laten volgen door een collega van een wijkteam. Meestal werkt dit goed en 'schiet er dan een wijkagent van zijn stoel af' om het voertuig staande te houden. In extreme gevallen springt de hulpwachtcommandant zelfs in eigen persoon in een auto om in actie te komen⁵¹.

De vaste ANPR-camera's staan op strategische plekken, zoals bij de ingang van tunnels. Dat is handig, omdat dit tijd oplevert om te reageren⁵². Voertuigen die bij het inrijden van de tunnel een hit genereren kunnen aan de andere kant van de tunnel worden opgewacht. Dat betekent dat er tijd is om eerst de hit te controleren in het bronbestand en een politievoertuig naar de uitgang van de tunnel te sturen. Naar schatting lukt het in ongeveer driekwart van de gevallen waarin wordt besloten in actie te komen om de hit ook daadwerkelijk staande te houden. De rest verdwijnt, bijvoorbeeld omdat ze eerder een afslag nemen of direct na de tunnel een parkeerplaats oprijden.

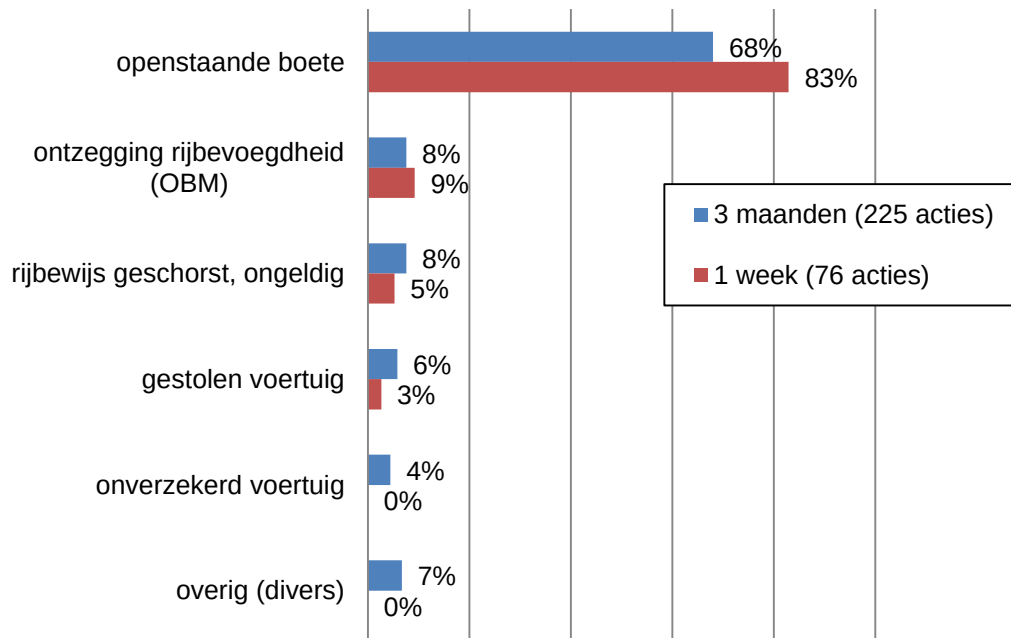
In de periode van drie maanden van december 2010 tot en met februari 2011 is de noodhulp van district 10 in totaal 225 keer in actie gekomen naar aanleiding van hits op de dertig vaste ANPR-camera's in het district. In de proefweek begin augustus 2011 ging het om 76 acties. Het is zoals gezegd onmogelijk om op alle hits te reageren: dat zijn er volgens één van onze

Noot 51 Dit was bijvoorbeeld het geval toen er een hit kwam op een kenteken waarvan de eigenaaresignaleerd stond voor een boete van ruim € 230.000,- en een nog uit te zitten detentie van 36 maanden. De hulpwachtcommandant pakte toen zelf een auto, heeft het voertuig staande gehouden en de verdachte aangehouden en ingesloten.

Noot 52 Bij de Maastunnel in District 10 is dit ongeveer anderhalve minuut.

geïnterviewden 'een factor duizend meer' dan waarop gereageerd kan worden. Dit waren de hits waarop wel een reactie volgde.

Figuur 7.1 Hits met een reactie vanuit noodhulp in district 10
(225 acties in de proef van drie maanden en 76 acties in de proefweek)



De 225 acties in de proefperiode van drie maanden gingen in 153 gevallen over het innen van een openstaande boete (68%). Daarna volgden personen waaraan de rijbevoegdheid is ontzegd (8%) of het rijbewijs is geschorst⁵³ (8%). De rij werd gesloten door dertien gestolen voertuigen (6%) en tien onverzekerde voertuigen (4%). In 93 procent van alle acties ging het om één van deze vijf referentielijsten. De categorie 'overig' bevatte vijftien hits die allemaal één keer voorkwamen en van diverse referentielijsten afkomstig waren. Deze worden hieronder besproken.

In de proefweek van begin augustus 2011 was het beeld sterk vergelijkbaar, zij het dat er in die week alleen op de vier eerste referentielijsten acties volgden. Er waren in deze week geen onverzekerde voertuigen of 'overige' acties.

Wat leverden de reacties op?

In de proefperiode van drie maanden eind 2010 en begin 2011 zijn niet alle opbrengsten geregistreerd. Bij iets meer dan twintig van de acties kon achteraf niet meer worden achterhaald wat de opbrengsten waren. Bij sommige andere registraties was het niet precies duidelijk wat er was gebeurd. Daardoor zijn er helaas geen 'harde cijfers'. Omdat voor de proefweek in augustus 2011 een speciaal Excel-formulier is opgesteld om over de acties te rap-

Noot 53 Voertuigen waar het laatste half jaar iemand in is aangehouden voor het rijden zonder rijbewijs (of rijden onder invloed) worden in het bedrijfsprocessensysteem BVH geregistreerd. Op basis daarvan wordt één van de referentielijsten (mede) gevuld wat het mogelijk maakt om te controleren of de bestuurder opnieuw de fout ingaat. De hit wordt gegenereerd op het kenteken en niet op de bestuurder, dus er wordt altijd eerst gecontroleerd wie er achter het stuur zit.

porteren, is over die week wel de volledige informatie beschikbaar.

Tabel 7.2 Opbrengsten drie maanden reageren op ANPR-hits, noodhulp District 10

Aantal	Soort opbrengst
153	openstaande boete geïnd (CJIB)
14	personen aangehouden
14	proces-verbaal
5	voertuig in beslag genomen
4	betekening in persoon
4	rijbewijs in beslag genomen
2	vreemdelingendienst
1	DNA afname
1	gestolen voertuig gesignaleerd
1	aanhouding i.v.m. autodiefstal
1	aanhouding identiteit vaststellen
25	reactie onbekend
225	Totaal

Hieronder worden de resultaten toegelicht:

- 153 x openstaande boetes geïnd voor het CJIB
In 153 van de 225 (68%) gevallen is een boete of openstaande schuld bij de belastingen geïnd. In totaal werd een bedrag van € 56.000,- geïnd in drie maanden tijd. De bedragen varieerden van € 18,- tot € 3.100,-. Het geld werd meestal direct of dezelfde dag betaald.
- 14 x personen aangehouden
Bij veertien van de 225 acties zijn één of meer personen aangehouden: negentien personen in totaal. Daarvan ging het tien keer om autodiefstal en één keer om iemand die weigerde zijn of haar identiteit te laten vaststellen. Drie keer ging het om een zeer recent delict op basis waarvan meteen een acute referentielijst werd aangemaakt: een carjacking, weggrijden na een inbraak en een geweldsdelict. Deze drie voertuigen werden direct staande gehouden en de inzittende werd aangehouden.
- 14 x proces-verbaal
In veertien gevallen is een proces-verbaal opgemaakt, waarvan zeven 'minis' (Mini's zijn lichte verkeersovertredingen die administratiefrechtelijk worden afgedaan). De verbalen gingen over rijden met een geschorst, ongeldig of ingevorderd rijbewijs (6x), onverzekerd rijden (5x) en personen met een ontzegging van de rijbevoegdheid (3x).
- 5 x voertuig in beslag genomen
In twee gevallen is een gestolen voertuig in beslag genomen. Drie andere voertuigen zijn in beslag genomen omdat de eigenaren 'fiscale wanbetalers' waren.
- 4 x betekening in persoon
In vier gevallen zijn personen naar het bureau meegenomen voor een 'betekening in persoon': het laten ondertekenen van een vonnis met betrekking tot een zaak waar deze persoon al eerder bij verstek voor is veroordeeld.
- 4 x rijbewijs in beslag genomen
In vier gevallen is het rijbewijs in beslag genomen; één keer omdat het rijbewijs niet geldig was en drie keer omdat de bestuurder een ontzegging rijbevoegdheid had.

- 2 x vreemdelingendienst
Eén keer is een illegaal aan de vreemdelingendienst overgedragen en een ander is uitgeleverd aan Servië.
- 1 x DNA afname
Een persoon stond gesignaleerd vanwege een weigering DNA af te staan. De persoon is aangehouden en het DNA is afgenomen.
- 1 x gestolen voertuig gesignaleerd
Eén keer is doorgegeven aan een andere regio dat een bepaald gestolen voertuig was gesignaleerd.
- 1 x aanhouding i.v.m. autodiefstal
Eén persoon is aangehouden, opgebracht en voorgeleid in verband met autodiefstal.
- 1 x aanhouding identiteit vaststellen
Eén persoon is staande gehouden om de identiteit vast te stellen omdat het kenteken in verband stond met een overval.

In één geval bleek dat het voertuig ten onrechte nog in de referentielijst van gestolen voertuigen stond en dit is gecorrigeerd ('afgesignaleerd').

Proefweek

In de proefweek van begin augustus is 76 keer een actie ondernomen naar aanleiding van een hit.

Tabel 7.3 Opbrengsten één week reageren op ANPR-hits, noodhulp District 10

Aantal	Soort opbrengst
63	openstaande boetes geïnd (CJIB)
7	ontzegging rijbevoegdheid (OBM)
4	rijbewijs geschorst
2	gestolen voertuig
76	Totaal

Hieronder volgt weer een toelichting bij elke categorie:

63 x openstaande boete of belastingschuld

- Ruim zestig keer is een openstaande boete van het CJIB geïnd met een totale opbrengst van € 16.500,-. Het laagste bedrag was € 35,- en het hoogste bedrag was € 1.850,-. De tien laagste bedragen leverden vier procent van het totale bedrag op. De tien hoogste bedragen waren samen verantwoordelijk voor bijna de helft van de totale opbrengst.
- Twee personen bleken nog veertien dagen gevangenisstraf te moeten uitzitten. Eén van hen is aangehouden. Het is onduidelijk wat er met de ander is gebeurd.
- In één geval is het rijbewijs ingenomen.

7 x ontzegging rijbevoegdheid (OBM)

- Vier keer is proces-verbaal opgemaakt, waarvan één keer het rijbewijs is ingenomen.
- Twee keer bleek de bestuurder niet de kentekenhouder te zijn, dus is verder geen actie ondernomen.
- Eén keer is niet duidelijk wat de reactie was

4 x rijbewijs geschorst, ongeldig

- Drie keer is proces-verbaal opgemaakt, waarbij in één geval de auto in beslag is genomen omdat het voor de derde keer was dat deze persoon werd betrap.
- Eén keer is niet duidelijk wat de actie was.

2 x gestolen voertuig

- In twee gevallen is een gestolen voertuig in beslag genomen. Eén keer betrof het een huurauto die niet was teruggebracht. De andere bestuurder is gevlucht en kon niet worden aangehouden.

De bovenstaande lijst maakt duidelijk dat verreweg de meeste reacties van uit de noodhulp gaan over het innen van openstaande boetes. De efficiency van het politiewerk wordt hier in elk geval door vergroot: normaal gesproken moet voor het innen van een openstaande boete drie keer een huisbezoek worden afgelegd en het rendement van die bezoeken is zeer laag. Dienders staan vaak voor 'een dichte deur met een stapel post erachter'. Reageren op een hit van ANPR is veel efficiënter, omdat de betrokken persoon bijna altijd in het voertuig wordt aangetroffen. Het komt zelfs voor dat er nog boetes worden geïnd die al sinds 2008 of 2009 open staan.

Maar wat is de meerwaarde voor de opsporing? Er worden door de vaste ANPR-camera's wekelijks honderden hits gegenereerd op basis van referentielijsten voor opsporing. Maar die leiden niet of nauwelijks tot directe reacties vanuit de noodhulp. Sterker nog: de wachtcommandant waar wij mee spraken gaf aan dat het in de meeste gevallen juist niet de bedoeling is om te reageren op hits voor opsporing. Het doel van die lijsten is namelijk om vervoersbewegingen in kaart te brengen en niet om verdachten aan te houden. Een reactie zou juist kunnen leiden tot ongewenste resultaten omdat de betrokken persoon vanaf dat moment weet dat er op hem of haar wordt gelet. Er waren drie uitzonderingen op deze regel. In drie acties (van de ruim tweehonderd) ging het expliciet wel over opsporingszaken. Eén keer werd op verzoek van collega's vastgesteld wat de identiteit van de inzittenden van een voertuig was, één keer werd DNA afgenomen van een verdachte en één keer is aan een andere regio doorgegeven dat een bepaald voertuig was gesignaleerd. Misschien zijn er nog meer acties geweest die (indirect) iets hebben opgeleverd voor opsporing, maar groot is dat aantal zeker niet. Het is mogelijk om het staande houden van een gestolen voertuig en het controleren van de inzittenden ook als een vorm opsporing te beschouwen, als er een verdachte wordt aangetroffen. Het onderscheid tussen opsporing en controle is bij aanvang van een actie op basis van ANPR inderdaad niet duidelijk: je weet niet zeker wat je zult aantreffen. Hoe meer controles, hoe groter de kans op een opsporingstraject. Deze aantallen vallen echter in het niet vergeleken met de aantallen controles die leiden tot het innen van openstaande boetes of belastingschulden. Van de ruim tweehonderd reacties die naar aanleiding van ANPR zijn gegeven in deze drie proefmaanden had naar schatting één op de honderd betrekking op opsporing.

Gaat ANPR ten koste van ander werk?

Het blijkt dat er door ANPR meer tijd overblijft voor ander werk omdat er minder huisbezoeken nodig zijn. Hierover zijn echter geen kwantitatieve gegevens bekend, dus een goed onderbouwde vergelijking tussen de twee werkwijzen was niet mogelijk. Volgens de wachtcommandant waar wij mee spraken komen andere werkzaamheden in elk geval niet in gevaar omdat alleen tijdens vrijvaluren met ANPR wordt gewerkt. Noodhulp houdt de

maximale prioriteit en alleen politievoertuigen die 'over' zijn worden voor ANPR ingezet. Het normale werk lijdt dus niet onder ANPR. Sterker nog: de aanrijtijden zijn in 2011 beter dan in voorgaande jaren.

Het belang van enthousiaste gebruikers

Een opvallende uitkomst is dat er in de proefweek van begin augustus drie keer vaker op hits werd gereageerd dan in de eerdere proefperiode van drie maanden. In de periode van drie maanden waren er gemiddeld drie acties per dag en in de proefweek waren dat er gemiddeld elf per dag⁵⁴. Dat komt doordat de techniek in de periode van drie maanden niet altijd goed functioneerde, maar ook doordat er in de recente proefweek met extra energie en aandacht met ANPR is gewerkt. De politiemensen van het district waren zo enthousiast over ANPR dat ze graag de meerwaarde wilden aantonen. Dat maakt duidelijk hoe belangrijk enthousiasme is voor het realiseren van de mogelijke meerwaarde van ANPR.

7.2.2 Reactie vanuit de BackOffice op hits voor opsporing

De noodhulp is niet het enige organisatieonderdeel dat reageert op hits vanuit de vaste ANPR-camera's. Ook vanuit de BackOffice zelf, waar alle referentielijsten worden beheerd, kan gereageerd worden op hits. In het voorgaande hoofdstuk bleek dat er zo'n 1.500 hits voor opsporing per week worden gegenereerd. Het is nu de vraag wat er met die hits is gebeurd. Die vraag blijkt onmogelijk systematisch te kunnen worden beantwoord, omdat de opbrengsten niet centraal worden bijgehouden door de politie. De hits worden doorgegeven aan researchteams, districten, de verkeerspolitie, de landelijke politie en anderen en die gaan er vervolgens mee aan de slag. De terugkoppeling van de resultaten is gebrekkig en harde cijfers zijn dus niet te geven. Op ons verzoek heeft de politie voor vier referentielijsten voor opsporing uitgezocht wat de concrete opbrengsten waren. De uitkomsten zijn indicatief en kunnen niet worden gegeneraliseerd naar andere regio's of andere referentielijsten, maar ze geven wel een beeld van hoe het werkt en wat ANPR nu oplevert voor de opsporing.

Woninginbrekers

In deze referentielijst staan voertuigen die op naam staan van personen die zijn veroordeeld voor woninginbraken. Als een camera een hit oplevert op deze lijst moet er een controle van het voertuig worden uitgevoerd, de identiteit van de inzittenden moet worden vastgesteld en dit alles moet worden geregistreerd in het bedrijfsprocessensysteem zodat alle politiemensen de informatie kunnen raadplegen. Van de negen voertuigen die de hits veroorzaakten waren er twee die veel hits opleverden: 27 respectievelijk 36 hits. Voor die twee kentekens is uitgezocht of er een patroon in de hits zat. Een van beide voertuigen bleek tussen 14 en 16 uur vaak op een bepaalde plek te rijden. Daarvan zijn diverse organisatieonderdelen in kennis gesteld: DHV (Directe Hulpverlening), opsporing en de Regionale Informatie Organisatie (RIO) van het betreffende district. Daarnaast kreeg de verkeerspolitie de informatie, evenals de Regionale Interventie Eenheid. In dit geval heeft de

Noot 54 Er zijn drie shifts per 24 uur: dag, avond en nacht. De rapportages voor de avond- en nachtschift van 12 augustus zijn niet aangeleverd, waardoor de cijfers dus zijn gebaseerd op 19 shifts en niet op 21 shifts. Door de cijfers te extrapoleren zouden we uitkomen op acht hits extra in de twee laatste shifts, waardoor het gemiddeld aantal acties per dag op twaalf in plaats van elf zou uitkomen.

informatie (nog) niet geleid tot een staande houding van het voertuig of een controle van de inzittenden.

Prio-meldingen

De 49 hits op deze referentielijst zijn afkomstig van veertien voertuigen. Eén daarvan sprong er uit met dertien hits. Het ging om een voertuig met gestolen kentekenplaten. Na controle van de kleur van het voertuig (op basis van de foto's) bleek dat alle hits waren veroorzaakt door het 'originele' voertuig, dus niet het voertuig met de gestolen kentekenplaten. De referentielijst blijft daarom nog actief.

Een tweede voertuig stond als gestolen geregistreerd en leverde veertien hits op. Ook had de bestuurder drie keer getankt zonder te betalen. Uit een analyse van vervoersbewegingen bleek dat het voertuig vaak tussen 13 en 16 uur op een bepaalde plek in een bepaalde richting reed. Dit werd doorgegeven aan de verkeerspolitie en vijf uur later werd teruggemeld dat het voertuig staande was gehouden en de bestuurder aangehouden. Het kenteken is uit de referentielijst verwijderd.

MOBAN – Mobiel banditisme

De referentielijst voor mobiel banditisme bevat onder andere kentekens van personen die zijn veroordeeld voor diefstallen (scooters, bromfietsen, ijzer, benzine) of het plaatsen van skimapparatuur. Het gaat onder andere om leden van een internationale Roemeense bende die zich verplaatst in huurauto's. De hits op de kentekens in deze referentielijst worden wekelijks doorgestuurd naar het Midden- en Oost Europa team van de Regionale Informatie Organisatie (RIO). Zij zorgen voor het bijhouden van de lijsten en de distributie van informatie naar andere eenheden en het landelijke niveau. Als daar aanleiding voor is, worden acties gepland om de voertuigen staande te houden. De opbrengsten zijn (nog) niet teruggekoppeld.

Koperdiefstallen

Deze referentielijst is door de BackOffice van ANPR zelf opgesteld naar aanleiding van een toename van het aantal koperdiefstallen. Van alle personen die recentelijk als verdachte hiervan zijn aangehouden is vastgesteld of zij een kenteken op hun naam hebben staan. Dat leidde tot een lijst van 42 kentekens. In een week tijd leidde deze lijst tot 78 hits die door negen voertuigen waren veroorzaakt. Eén voertuig blijkt bijna dagelijks op één plek te passeren op een vast tijdstip. De informatie werd aan opsporingseenheden aangeboden en de verkeerspolitie en de directe hulpverlening proberen het voertuig staande te houden. Of dit is gelukt is nog niet bekend.

Uit het bovenstaande overzicht blijkt allereerst dat de opbrengsten van ANPR voor de opsporing moeilijk zichtbaar te maken zijn omdat terugkoppeling vanuit de opsporing naar de BackOffice vaak niet plaatsvindt. Maar eigenlijk is dat voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen in dit rapport niet zo'n groot probleem. Want ook zonder die terugkoppeling is al duidelijk dat de vaste ANPR-camera's op dit moment, net als de mobiele camera's en tijdens de ANPR-acties, vooral worden gebruikt om voertuigen staande te kunnen houden. ANPR is veel meer een monitor- en controle-instrument dan een opsporingsmiddel. De hits worden geanalyseerd om te zien waar en wanneer de kans op het aantreffen van een bepaald voertuig het grootste is. Die informatie wordt doorgegeven aan verschillende eenheden, zowel in het eigen korps als daarbuiten. Die eenheden besluiten vervolgens zelf of ze een poging zullen doen het voertuig te onderscheppen en daarna neemt het gewone politiewerk het eigenlijk weer over. De meerwaarde van ANPR voor

de opsporing is dus beperkt tot het in kaart brengen van verkeersgedrag van verdachten. ANPR zal in veel van de gevallen geen onderdeel uitmaken van het proces-verbaal en zal dus ook niet terug te vinden zijn in de dossiers of de jurisprudentie. Hier komen we in paragraaf 7.4 op terug als we bespreken hoe vaak ANPR als bewijsmateriaal wordt gebruikt.

7.3 Opbrengsten mobiele ANPR-camera's

In het vorige hoofdstuk stond al dat de inzet van ANPR bij de verkeerspolitie in een week tijd tot dertien reacties leidde. Die reacties leidden tot de volgende acht concrete opbrengsten.

Tabel 7.4 Opbrengsten één week mobiele ANPR verkeerspolitie

Aantal	Soort opbrengst
5	openstaande boetes geïnd
1	onverzekerd rijden
1	geschorst kenteken
1	identiteit vaststellen
8	Totaal

- 5 x werd een openstaande boete geïnd naar aanleiding van een hit op een lijst met landelijk gesignaleerde personen (OPS). De totale opbrengst was € 2.487,-;
- 1 x werd een proces-verbaal opgemaakt voor onverzekerd rijden;
- 1 x werd rijden met geschorst kenteken doorgegeven aan de belastingdienst;
- 1 x werden naam, adres en woonplaats van de inzittenden van een voertuig dat gesignaleerd stond voor overvallen 'gemuteerd' in het bedrijfs-processensysteem.

De meest arbeidsintensieve reactie was een 'betekenis in persoon' van één van de vijf personen met een openstaande boete. Deze persoon bleek eerder bij verstek te zijn veroordeeld voor een strafbaar feit. Daarom is hij meegenomen naar het bureau waar hij een uitdraai van het vonnis kreeg en een handtekening voor ontvangst moest worden gezet. Deze persoon kan nog in beroep, maar daarna is het vonnis onherroepelijk.

Het is onmogelijk objectief vast te stellen wat de meerwaarde van ANPR in deze week bij de verkeerspolitie was. Feit is dat er openstaande boetes zijn geïnd bij voertuigen die normaal gesproken hadden kunnen doorrijden. Die opbrengsten zouden er niet zijn geweest zonder ANPR. Maar wat leverde ANPR meer op dan de normale manier van werken? Als de verkeerspolitie zonder ANPR werkt, komt ze in actie naar aanleiding van andere signalen: opvallend verkeersgedrag, de toestand van het voertuig of 'onderbuikgevoelens'. ANPR vult dit aan met objectieve informatie en maakt de selectie daardoor misschien eerlijker. ANPR heeft in deze proefweek bij de verkeerspolitie echter niet geleid tot concrete informatie voor opsporing en ook niet tot het staande houden van voertuigen waarmee iets anders aan de hand was dan zaken waar de verkeerspolitie zich normaal ook al op richt. De toegevoegde waarde bestond uit een slimmere selectie, niet uit een verbetering van de informatiepositie of een verbreding of verdieping van de normale

opbrengsten. Wat dat betreft lijken de opbrengsten (niet in aantal – want het zijn er veel minder – maar in aard) op de resultaten uit de noodhulp die hierboven werden beschreven.

7.4 ANPR als bewijsmateriaal

In het hoofdstuk over wetgeving is al gesproken over de waarde van ANPR als bewijsmateriaal in de laatste fase van de strafrechtketen. In de vorm van afdoeningen, zoals het innen van openstaande boetes, speelt ANPR zeer regelmatig een rol in de laatste fasen van de strafrechtketen, maar hoe vaak wordt informatie uit ANPR expliciet als bewijsmateriaal opgevoerd in strafzaken en hoe oordelen rechtbanken en gerechtshoven daarover?

IJsselland

Er is een groot verschil tussen onze bevindingen in Rotterdam-Rijnmond en het eerdere onderzoek dat in de regio IJsselland is gehouden toen de passagegegevens nog wel mochten worden bewaard. Dat onderzoek is in paragraaf 2.3 al besproken, maar we herhalen hier kort wat de opbrengsten waren voor de opsporing en de bewijsvoering. Ten eerste bleek dat er bij de negentien concrete zaken die zijn onderzocht in twaalf gevallen een meerwaarde voor de opsporing werd gegenereerd door ANPR. In enkele gevallen leidde een hit tot het aanhouden van een verdachte, maar veel vaker leverde ANPR geen bewijsmateriaal op, maar informatie op die richting gaf aan het onderzoek. Zo konden in een aantal gevallen bepaalde verdachten worden uitgesloten van verder onderzoek. Uit een nadere analyse die wij uitvoerden op de negentien cases (zie paragraaf 3.4) bleek dat het in de meerderheid van de gevallen (11 van de 19) ging om een analyse van passagegegevens en in acht gevallen om hits op vooraf aangeleverde referentielijsten. Voor de opsporing had het bewaren van de passagegegevens dus meer waarde dan het bewaren van de hits.

Rotterdam-Rijnmond

Vanuit Rotterdam-Rijnmond zijn een paar concrete voorbeelden aangeleverd van zaken waarin ANPR is gebruikt als bewijsmateriaal. Mondeling werd ons verteld dat dit 'regelmatig' voorkomt, maar hoe vaak dat is bleef onduidelijk. Omdat steeds dezelfde paar voorbeelden worden aangehaald, schatten wij in dat het op dit moment nauwelijks gebeurt.

Er zijn door ons twee concrete voorbeelden gevonden waarin op basis van passagegegevens opsporingsonderzoeken werden gestart waarin ANPR als bewijsmateriaal werd opgevoerd. In het eerste geval (TGO Xerxes uit 2008) werd naast een snelweg een stoffelijk overschot gevonden van een man die met messteken om het leven was gebracht. Uit onderzoek bleek dat een verdachte van deze moord gebruik maakte van een transportauto. Uit ANPR-gegevens bleek deze auto bij de plaats delict was geweest toen de moord werd gepleegd. De ANPR-gegevens droegen bij aan de bewijsvoering.

Een tweede voorbeeld (TGO Vondeling, ook uit 2008) ging over een tankstation waar een zwaargewonde en een dode man werden aangetroffen. De zwaargewonde verklaarde dat de daders kort voor het voorval in een andere auto achter hen reden. De passagegegevens lieten zien om welke auto's het

kon gaan en op basis daarvan is met succes een opsporingsonderzoek gestart (twee verdachten zijn – ook in hoger beroep – veroordeeld tot tien jaar cel). In de uiteindelijke vervolging en berechting van de daders speelden de ANPR-gegevens geen rol meer, maar zonder ANPR was het onderzoek niet zo snel in de goede richting gestuurd.

Maar deze twee voorbeelden en de voorbeelden uit IJsselland stammen allemaal uit de periode van vóór 2010 toen de passagegegevens nog mochten worden bewaard. Nu zijn dit soort analyses alleen maar mogelijk als vooraf een referentielijst wordt aangemaakt met kentekens van verdachten. Onze verwachting was dan ook dat het aantal referentielijsten fors zou zijn toegenomen sinds begin 2010 en dat ANPR op die manier nog altijd zijn meerwaarde voor de opsporing zou hebben. Nu blijkt dat dit niet het geval is. Er worden wel allerlei referentielijsten voor opsporingsonderzoeken aangemaakt, maar die worden niet gebruikt voor het verzamelen van bewijsmateriaal of harde informatie voor verder opsporingsonderzoek. Ze worden reactief gebruikt, zoals bleek bij de bespreking van de opsporingslijsten voor woninginbrekers, prio-meldingen, mobiel banditisme en koperdiefstallen. ANPR-hits worden geanalyseerd om te bepalen op welke plek en op welk tijdstip de kans het grootste is dat het betreffende voertuig ergens staande kan worden gehouden gevolgd door een controle. Daarna neemt het 'ouderwetse' politiewerk het weer over en is de rol van ANPR feitelijk uitgespeeld. Momenteel loopt er wel één referentielijst voor een grootschalig onderzoek mee, maar dit is een uitzondering: 'De meeste voertuigen waar ik in geïnteresseerd ben, heb ik hier al op de parkeerplaats staan. Die kan ik met ANPR dus niet meer waarnemen', aldus de projectleider TGO (Team Grootschalig Optreden) van Rotterdam-Rijnmond. Hij geeft overigens aan dat hij als alternatief informatie kan opvragen van de camera's van de gemeente, want die registreren wel passagegegevens. In dat geval geeft de politie een specifiek kenteken door waar vervolgens naar wordt gezocht. Deze 'Vialis-camera's' leveren echter geen informatie over de colonne, terwijl dat vaak het meest interessant is. Er is veel aarzeling om over koppeling van gegevens te praten, merkt de projectleider TGO op, maar hij vindt dit – mits omkleed met de normale waarborgen – juist de kracht van het systeem. Na zeer ernstige delicten, zoals bijvoorbeeld overvallen, wordt er vaak wel gezocht in de vervoersbewegingen van bekende overvallers of woninginbrekers. Maar hits die afkomstig zijn van andere referentielijsten worden daar absoluut niet meer voor geraadpleegd. De politie is sinds begin 2010 veel terughoudender geworden in dit soort zoekacties: alleen als de referentielijst vooraf voor dat doel is aangelegd, kan hij er achteraf voor worden gebruikt. Zelfs als een officier van justitie de informatie opeist of als het waarschijnlijk is dat een rechter het zal accepteren als bewijsmateriaal, wordt ANPR-informatie alleen bij hoge uitzondering opgenomen in het proces-verbaal. De angst dat de zaak er 'stuk' door wordt gemaakt is te groot en men prefereert informatie met meer bewijskracht dan een ANPR-hit. Die terughoudendheid is volgens ons de verklaring voor het feit dat alle concrete voorbeelden van ANPR als bewijsmateriaal die we konden vinden van vóór begin 2010 dateren.

Kortom: ondanks het feit dat er op basis van hits allerlei mogelijkheden voor de opsporing, berechting en vervolging bestaan, wordt ANPR daar in Rotterdam-Rijnmond zeer terughoudend voor gebruikt. Dat komt niet zozeer doordat de techniek en de wet het niet mogelijk maken: het komt doordat de organisatie er op dit moment bewust voor kiest geen risico te lopen. Hier komen we in de slotbeschouwing op terug.

Landelijk

Op basis van een internetzoektocht, documentenanalyse en interviews is gezocht naar zaken waarin ANPR als bewijsmateriaal is opgevoerd. Er zijn in totaal negen vonnissen aangetroffen waarin bewijsmateriaal dat met behulp van ANPR was verkregen een rol speelde. Eigenlijk gaat het maar om vier zaken, omdat ze allemaal ook in hoger beroep door een gerechtshof zijn beoordeeld. De uitspraken komen allemaal uit 2009 of 2010.

We denken dat we hiermee alle jurisprudentie boven water hebben gekregen, omdat we een gestructureerde zoekactie hebben uitgevoerd op internet en onze informatie hebben aangevuld in interviews met de 'harde kern' van ANPR-gebruikers bij de Nederlandse politie.

Het feit dat er maar vier zaken zijn waarin ANPR het bewijs vormde, laat zien dat ANPR nog altijd een relatief nieuw fenomeen is dat niet vaak als hard bewijsmateriaal wordt ingezet. Ook valt op dat er in 2011 geen nieuwe uitspraken bij zijn gekomen. Waarschijnlijk komt dit doordat de passagegegevens niet meer worden bewaard en doordat politie en openbaar ministerie terughoudender zijn geworden in het opvoeren van ANPR als bewijsmateriaal.

Vonnissen met ANPR als bewijs

Er zijn zoals gezegd in totaal negen vonnissen aangetroffen waarin ANPR-gegevens een rol speelden als bewijsmateriaal bij de vervolging en berechting. De vonnissen zullen ingewijden bekend voorkomen⁵⁵, maar voor de volledigheid bespreken we ze hier toch.

- 1. *Rechtbank Zwolle: zeven dagen passagegegevens bewaren is toegestaan (BJ2118)*
2. *Hof Den Bosch vernietigt uitspraak (BN9352)*
De rechtbank in Zwolle besloot in juli 2009 dat een databestand met passagegegevens maximaal zeven dagen bewaard mocht worden. Deze uitspraak werd in oktober 2010 echter door het hof in Den Bosch vernietigd. Het hof was namelijk van mening dat het openbaar ministerie had moeten weten dat er toen al bij de verantwoordelijke minister veel onduidelijkheid bestond over de wettelijke voorschriften rond dit opsporingsmiddel. Volgens het hof had het openbaar ministerie eerst duidelijkheid moeten krijgen over de rechtmatigheid van dit opsporingsmiddel, voordat het kon worden ingezet.
- 3. *Hof Leeuwarden (BM8100)*
4. *Rechtbank Den Haag (BL5236)*
5. *Rechtbank Rotterdam (BL6649)*
Bewaren passagegegevens niet toegestaan
Het hof in Leeuwarden heeft in juni 2010 aangegeven dat het bewaren van passagegegevens ongeoorloofd is. Volgens het hof blijkt uit de wetsgeschiedenis van artikel 8 lid 1 Wpg dat dit artikel niet is bedoeld voor het ver-

Noot 55 Dezelfde vonnissen zijn bijvoorbeeld ook in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp opgenomen.

zamelen van grote hoeveelheden data (kamerstukken 30327, nr. 3). Dat betekent dat ook het bewaren van deze gegevens gedurende 24 uur ongeoorloofd is. De rechtbanken in Den Haag en Rotterdam kwamen al eerder (februari, respectievelijk maart 2010) tot dezelfde conclusie.

- 6. *Rechtbank Rotterdam (BJ4213)*

7. *Hof Den Haag (BM7688)*

Gebruik no-hit wel toegestaan

In tegenstelling tot de hierboven aangehaalde uitspraken, blijkt dat het gebruik van passagegegevens achteraf in uitzonderlijke gevallen wel is toegestaan. Op basis van het doorzoeken van het bestand met passagegegevens kon de politie aantonen dat de verklaring van een verdachte onjuist was (Rechtbank Rotterdam, juli 2009). Het hof in Den Haag (juni 2010) vond dat het openbaar ministerie weliswaar een vormfout had gemaakt door de database met passagegegevens te gebruiken, maar de verdachte kon zich niet beroepen op een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Hij reed op dat moment namelijk in het voertuig van het slachtoffer. Omdat de bestuurder niet de kentekenhouder van de auto was, was zijn persoonlijke levenssfeer niet geschonden. Ook de gegevens (passagegegevens) van de auto van de verdachte zelf speelden een rol in het proces. Deze gegevens maakten wél een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en mochten van het hof niet worden gebruikt. Het Openbaar Ministerie ging daarop in cassatie.

In september 2011 boog de Hoge Raad zich over de zaak. Deze concludeerde dat een vormverzuim niet altijd tot bewijsuitsluiting hoeft te leiden. Er moet gekeken worden naar de verwijtbaarheid van het verzuimen en de zwaarte van de gevolgen. De raad achtte de keuze voor bewijsuitsluiting door de rechter onvoldoende gemotiveerd en heeft de zaak teruggestuurd voor beoordeling door een andere rechter. Deze zal nogmaals moeten beoordelen of zoekresultaten uit een illegaal register in deze zaak als bewijs mogen worden opgevoerd.

- 8. *Rechtbank Maastricht: onrechtmatig verkregen bewijs op basis van ANPR (BL4080)*

9. *Hof Den Bosch vernietigt uitspraak (BM9483)*

Een belangrijke uitspraak gaat over de inzet van ANPR bij het aanhouden van drugsrunners in het kader van de Waakzaam-acties. Een auto met een Frans kenteken leverde in Limburg een hit op omdat het nummerbord voorkwam in een door de politie bijgehouden lijst met bekende drugsrunners. De politie gaf de auto een stopteken en verrichte een onderzoek aan de auto. Daarbij werd een grote hoeveelheid drugs aangetroffen. De rechtbank in Maastricht was van mening dat het bewijs onrechtmatig verkregen was omdat het stopteken was gegeven in het kader van de Wegenverkeerswet en niet de Opiumwet. Het hof in Den Bosch vernietigde in oktober 2010 deze uitspraak, omdat de politiemensen eerst toestemming hadden gevraagd en gekregen om de auto van de verdachte te doorzoeken.

Uit bovenstaand overzicht van de jurisprudentie blijkt dat er in de afgelopen vier jaar vier zaken (negen vonnissen) waren waarin ANPR als bewijsmateriaal is opgevoerd. In de interviews hoorden we dat ANPR 'zeer regelmatig' een rol speelt in het richting geven aan onderzoeken, zowel voor het reconstrueren van gebeurtenissen achteraf als voor het verbeteren van de informatiepositie over lopende onderzoeken. Maar dit leidt niet tot het opvoeren van die informatie als bewijsmateriaal.

Dit bleek ook uit het onderzoek in IJsselland uit 2010. Betrokkenen waren

van mening dat kentekens geen persoonsinformatie zijn (wat overigens onjuist is omdat een kenteken tot een persoon herleidbaar is) en dat ANPR-informatie daardoor minder krachtig is als bewijsmateriaal dan andere informatiebronnen. ANPR bleek vooral geschikt om aanwijzingen te vinden of verklaringen te bevestigen, dan wel te ontkrachten. Op basis daarvan werden dan andere opsporingsmethoden ingezet die specifiekere informatie opleveren waarvan de bewijskracht groter was: ANPR fungeert in die gevallen dus als richtingaanwijzer en niet als bewijsmateriaal. Die bijdrage van ANPR als richtingaanwijzer is niet te vinden in de dossiers of de jurisprudentie, omdat de ANPR-informatie er niet in is opgenomen. Daarbij speelt volgens een regionale projectleider van de politie waar wij mee spraken overigens ook dat het openbaar ministerie zelf terughoudender is geworden. In een concrete zaak was er een sterke aanwijzing dat een betrokkene een valse verklaring had afgelegd wat met ANPR bewezen had kunnen worden. De auto van de man was rond het moment van het ontstaan van een brand namelijk door ANPR in de buurt gesignaleerd, terwijl hij verklaarde dat hij op dat moment met zijn auto in Duitsland was. Maar het openbaar ministerie durfde het niet aan dit bewijs op te voeren 'omdat rechters zeer kritisch zijn over bewijsmateriaal dat is verkregen uit no-hits'.

Kortom: er zijn zeer weinig zaken waarin ANPR een rol speelt als bewijs. We merken hier, wellicht ten overvloede, nogmaals op dat ANPR wel degelijk een belangrijke rol aan het einde van de strafrechtketen speelt in de vorm van boetes en afdoeningen. We doelen hier op de bijdrage van ANPR als bewijsmateriaal in die gevallen waarin het tot vervolging komt.

8 Neveneffecten, knelpunten en kosten/baten

8.1 Neveneffecten

Als ANPR op grote schaal zou worden ingevoerd en als de passagegegevens weer mogen worden bewaard, kan dit allerlei gewenste, maar ook ongewenste neveneffecten hebben. In de enquête onder de projectleiders is gevraagd welke neveneffecten zij verwachten. Ook in de andere interviews die wij met experts voerden, is deze vraag gesteld.

Valse kentekens

Tot nu toe zijn er geen aanwijzingen voor een toename van valse of onherkenbare kentekenplaten als reactie op ANPR. Een enkeling denkt wel dat dit zal gaan gebeuren als er meer ANPR-camera's komen. Verschillende projectleiders wijzen ook op 'ontduikgedrag' door het huren van auto's. Zoals een respondent uit Limburg-Zuid aangaf: 'Drugrunners wisselen vaker van auto dan een normaal mens van hemd.' Maar het huren van auto's om de koppeling tussen voertuig en bestuurder te bemoeilijken was ook vóór ANPR al een populaire praktijk onder criminelen en er zijn nog geen signalen dat dit door ANPR nu veel vaker zou gebeuren.

In het Verenigd Koninkrijk is het aantal valse kentekens wel sterk toegenomen, maar het is niet aannemelijk dat dit in Nederland op dezelfde schaal zal gebeuren. In het Verenigd Koninkrijk kan je namelijk, in tegenstelling tot Nederland, een nummerplaat bestellen zonder aan te hoeven tonen dat je de eigenaar bent van het bijbehorende voertuig. Dit leidt tot een soort kat-en-muis spel. In eerste instantie heeft de politie procedures ontwikkeld om kenteken waarvan bekend is dat er ook een vervalsing van is altijd eerst vast te stellen om welke van de twee voertuigen het gaat: het origineel of de vervalsing. Dat kan onder andere door ook een foto te maken van het voertuig en op basis van merk, kleur en grootte en – als het om hetzelfde soort auto gaat – de inzittenden, om zo alsnog een koppeling tussen een bepaald kenteken en verdachten te kunnen leggen.

Privacy

Tien regionale projectleiders geven aan dat het gebruik van passagegegevens als negatief neveneffect kan hebben dat mensen zich (al dan niet terecht) zorgen gaan maken over hun privacy. Volgens één projectleider zouden die zorgen terecht zijn: 'Als er geen regels zijn zullen boevenvangers wellicht doorschieten omdat de techniek daar alle mogelijkheden voor biedt'. Maar de anderen die over dit neveneffect begonnen, gaven aan dat de problemen niet heel groot zullen zijn: 'Er wordt wel wat geklaagd over verminderde privacy' maar 'door de juiste communicatie kan dit weggenomen worden.' Eén van de respondenten is bang voor 'fishing expeditions' waarmee hij waarschijnlijk bedoelt dat de politie kan grasduinen in de opgeslagen gegevens zonder dat hier vooraf een duidelijke reden voor is.

Waterbed

Er zijn volgens diverse betrokkenen duidelijk tekenen van een waterbedeffect door het gebruik van ANPR op projectbasis. Vóórdat de *Secure Lane* door Stichting CrimiNee! in gebruik was, werd er op de parkeerplaatsen langs deze snelweg jaarlijks voor 600 miljoen aan lading gestolen. Dit is nu bijna tot nul gereduceerd. Volgens de Officier van Justitie voor transportcri-

minaliteit zijn de problemen echter verplaatst naar andere snelwegen. Ook op het gebied van drugsrunnen heeft een verplaatsing plaatsgevonden: Limburg-Zuid constateert een verplaatsing naar parkeerplaatsen over de grens.

Alleen ANPR, geen ander werk

Twee respondenten geven aan dat ANPR wel eens tot zoveel hits zou kunnen gaan leiden, dat het onmogelijk is om ze allemaal af te handelen zonder dat dat ten koste gaat van ander politiewerk. Zij kunnen zich voorstellen 'dat men door de vele hitmeldingen ANPR gaat negeren'. Dat zou inderdaad kunnen gebeuren als er te weinig capaciteit is om iets te doen met de informatie uit het systeem. Maar eigenlijk is dit natuurlijk een succes van ANPR: het probleem is dan niet dat het systeem niet goed werkt, maar dat de organisatie intern bij de politie er niet in slaagt onderscheid te maken tussen relevant en ruis en procedures in te richten om de interessante hits wel van een gepaste reactie te voorzien. Dit vereist echter een andere visie op politiewerk: namelijk een echt informatie gestuurde politie. Hier komen we in de slotbeschouwing nog op terug.

Alleen second offenders

Eén projectleider geeft aan dat een ongewenst neveneffect van ANPR kan zijn dat de focus van de politie teveel op *second offenders* komt te liggen, omdat *first offenders* niet zijn op te sporen met ANPR⁵⁶.

Rijgedrag

Volgens één projectleider is een neveneffect van de vaste ANPR-opstelling op de A28 dat sommige bestuurders buiten het blikveld van de camera's proberen te komen door over de vluchtstrook te rijden. Er is echter ook een ANPR-camera op de vluchtstrook gericht.

Afschrikeffect

Eén projectleider noemt expliciet als positief neveneffect van ANPR dat het een afschrikwekkend en dus preventief effect kan hebben. Dat de rest dit punt niet expliciet noemde, wil overigens niet zeggen dat zij dit niet verwachten. Gezien de andere antwoorden die zij gaven mag worden verwacht dat een meerderheid deze opvatting desgevraagd zou hebben gedeeld.

8.2 Knelpunten politie bij gebruik ANPR

De vertegenwoordigers van de politie waar wij mee spraken geven aan dat er drie belangrijke knelpunten zijn bij het gebruik van ANPR: juridisch, technisch en organisatorisch.

Juridisch

Het grootste knelpunt waar de regionale projectleiders momenteel mee zitten is het feit dat passagegegevens niet mogen worden bewaard en dat de meerwaarde van ANPR daardoor sterk wordt beperkt. Dit werd door zestien projectleiders als knelpunt genoemd. Aan de andere kant hoorden wij ook

Noot 56 Dit geldt overigens niet als met ANPR risicoprofielen worden opgesteld die wijzen op afwijkend of verdacht gedrag. Die toepassing ligt echter nog zo ver weg dat men daar nauwelijks bewust mee bezig is. En de ervaringen in Engeland leren ons dat het aantal voorspellende analyses waarschijnlijk in het niet zal blijven vallen bij het reactieve gebruik van ANPR, ook als de no-hits bewaard mogen worden.

geluiden dat het feit dat passagegegevens niet mogen worden verwerkt soms als excuus wordt gebruikt om niet met ANPR aan de slag te gaan. Voor sommige toepassingen is het verwerken van passagegegevens helemaal niet nodig: sommigen vinden dat de politie veel terughoudender is dan nodig. Een ander punt is de bevoegdheid tot staandehouding: mag je een voertuig een stopteken geven op basis van ANPR als het niet gaat om een verkeersgerelateerde overtreding? Dit punt moet volgens een aantal projectleiders nog worden verduidelijkt en van een heldere juridische basis worden voorzien.

Technisch

De landelijke referentiebestanden worden door de politiekorpsen (met enkele uitzonderingen als het KLPD en Rotterdam-Rijnmond) niet *live* geüpdatet vooral niet bij mobiele toepassingen van ANPR. Dit kan ertoe leiden dat met oude gegevens wordt gewerkt, waardoor voertuigen onnodig staande worden gehouden (*false positive*) of juist ten onrechte geen hit opleveren (*false negative*). Dit zagen we ook bij de verkeerspolitie in Rotterdam-Rijnmond die elke hit die door ANPR wordt gegenereerd moet controleren in de bronbestanden voordat ze in actie komen. Bij een check in de bronbestanden of na een controle van het voertuig zelf bleek dat 10 tot 20 procent van de hits niet juist was: een *false positive*. Dit leidt overigens nauwelijks tot problemen op straat, omdat altijd eerst een check op het bronbestand wordt uitgevoerd. Wel maakt het duidelijk hoe belangrijk het is voor het realiseren van de potentiële meerwaarde van mobiele ANPR dat de apparatuur en de (koppeling met) referentielijsten goed werkt. De verkeerspolitie in Rotterdam-Rijnmond werkt nu in elk geval aan het leggen van een *live* verbinding met de BackOffice om de bestanden niet meer met een USB-stick over te hoeven zetten. Ook de risico's van die werkwijze werden als een nadeel ervaren: zo'n USB-stick moet immers niet in verkeerde handen vallen.

Daarnaast is het gebruik van de niet-landelijke referentiebestanden problematisch. Veel referentiebestanden die voor een bepaald korps van belang zijn, worden door andere korpsen niet 'aan' gezet. Volgens een aantal projectleiders is een landelijke BackOffice nodig, waar alle regionale referentiebestanden beheerd worden en waar controle van passagegegevens tegen een *realtime geüpdate* referentiebestand kan plaatsvinden. Het ANPR-programmabureau is bezig met de ontwikkeling van een dergelijke BackOffice in aanvulling op de landelijke lijsten waar dit al voor is gerealiseerd. Inmiddels is in het voorjaar van 2011 door de informatiemedewerkers van de korpsen afgesproken dat regionale referentielijsten altijd moeten worden aangezet als een korps een ANPR-actie houdt. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt is niet duidelijk. Eén expert voorziet grote technische en beheersmatige (en trouwens ook privacy-gerelateerde) problemen als het weer mogelijk wordt om passagegegevens te verwerken. Daar is de politie volgens hem nog helemaal niet klaar voor: zeker niet als korpsen die nu nog nauwelijks met ANPR werken dit ook op grotere schaal gaan doen.

Een laatste technologisch knelpunt is dat het onbekend is hoeveel kentekens er verkeerd (of helemaal niet) worden gelezen door het systeem. Er zijn voor zover wij hebben kunnen achterhalen geen onafhankelijke controles. Het is dus onzeker of de door de leverancier toegezegde nauwkeurigheid ook echt wordt gehaald. Omdat er door de huidige camera's al zoveel hits worden gegenereerd dat er nauwelijks op kan worden gereageerd, bestaat het risico dat dit punt onopgemerkt zal blijven.

Organisatorisch

Volgens verschillende projectleiders is het lastig ANPR 'tussen de oren van de politie' te krijgen. Zij geven aan dat het werkproces voor ANPR voor beheer, opslag en autorisaties nog niet goed is ingebed in de organisaties. Ook geven zij aan dat er vaak nog onvoldoende capaciteit is voor het opvolgen van de vaak grote aantallen hits. ANPR zou zoals gezegd ten onder kunnen gaan aan het succes, hoorden we: 'Als je zoveel hits krijgt, zet je het apparaat op den duur liever uit.'

Een ander organisatorisch probleem is het reeds genoemde punt dat korpsen zelf kunnen bepalen welke referentielijsten ze 'aan' zetten.

Een ander knelpunt dat wij vooral in Rotterdam-Rijnmond opmerkten is de terugkoppeling van successen. Als het systeem hits oplevert waarmee een opsporingsonderzoek een stap in de goede richting kan zetten, wordt dat niet altijd teruggekoppeld. Daardoor is het vrijwel onmogelijk om de meerwaarde van ANPR op dat gebied inzichtelijk te maken.

8.3 Kosten en baten

Het maken van een kosten-baten analyse is altijd bijzonder complex en dat geldt ook voor ANPR. Het blijkt vaak al heel moeilijk om netjes op een rij te zetten wat de aanschafkosten precies waren, laat staan de indirecte kosten, zoals personeelsinzet.

Aan de batenkant is het nog ingewikkelder om betrouwbare bedragen aan ANPR te koppelen. De directe baten kunnen nog wel worden bepaald (bijvoorbeeld het bedrag aan openstaande boetes dat is geïnd). Maar de indirecte opbrengsten voor de opsporing of de maatschappelijke baten, zoals een preventief effect, een groter gevoel van veiligheid of meer legitimiteit van de politie, zijn nauwelijks in geld uit te drukken.

In dit onderzoek houden wij het kosten/baten overzicht beperkt. De reden hiervoor is niet alleen dat het ingewikkeld is, maar ook omdat het daar eigenlijk nog te vroeg voor is. Zolang de passagegegevens niet mogen worden bewaard, zo horen wij uit bijna elk korps dat met ANPR werkt, kunnen de werkelijke baten van ANPR niet worden gemeten. Vrijwel iedereen is het erover eens dat het bewaren van passagegegevens forse tijdwinst en dus kostenbesparing voor onderzoeken zal gaan opleveren. Daar komt nog bij dat een deel van de baten, vooral de preventieve effecten, pas zichtbaar wordt als ANPR op grote schaal is ingevoerd. Nu kan je als automobilist vrij gemakkelijk een route rijden waarbij je geen enkele vaste ANPR-camera passeert. Een algemeen preventief effect mag dan ook nog niet worden verwacht, behalve misschien op regionaal niveau in Rotterdam-Rijnmond.

Kosten

Investeringskosten

Uit een intern overzicht uit augustus 2010 dat aan ons beschikbaar is gesteld door het programmabureau ANPR, blijkt dat er door Nederlandse politiekorpsen tot nu toe ruim 7,5 miljoen euro is geïnvesteerd in de aanschaf van ANPR-apparatuur en software. Maar liefst 5,5 miljoen van dit bedrag is geïnvesteerd door de korpsen Rotterdam-Rijnmond en het KLPD. De 24 andere korpsen hebben samen 'slechts' twee miljoen euro aan ANPR uitgegeven.

Personeelskosten

Volgens het overzicht van het programmabureau zijn circa 150 politiemensen daadwerkelijk met ANPR bezig in Nederland. Daarvan werken er circa honderd in Rotterdam-Rijnmond. Het is niet bekend hoeveel uur per week deze personen met ANPR werken, dus het is onmogelijk om de personeelskosten te berekenen.

Voor de ANPR-acties in Rotterdam-Rijnmond in heel 2009 zijn 2.037 uren geïnvesteerd. Als we uitgaan van een gemiddeld bruto uurloon van € 65,- van deze mensen, bedroegen de personeelskosten circa € 132.000,-. Het is niet bekend hoeveel uren de partners van de politie in deze acties hebben geïnvesteerd.

Tijdens de ANPR-actie die wij bijwoonden op 21 juli 2011 in Rotterdam-Rijnmond waren tien politiemensen aan het werk: in de ANPR-bus zat één politiemans achter de computer, één politiemans zat in de scanauto, er waren twee motoragenten beschikbaar om voertuigen staande te houden en naar de parkeerplaats te begeleiden en er waren zes politiemensen voor de controles. Er waren daarnaast veertien medewerkers van drie andere organisaties aanwezig: de rijksbelastingdienst (4 personen), de douane (2 personen) en de gemeentelijke belastingdienst (8 personen). Meestal is ook de Rijksdienst voor het Wegverkeer aanwezig, maar dat was deze keer niet het geval. Er waren 24 vertegenwoordigers van de politie en partners bij betrokken die samen 162,5 uur investeerden. Als we uitgaan van een gemiddelde bruto uurloon deze personen van € 65,- bedroegen de personeelskosten dus bijna € 11.000,-. Dat is exclusief de kosten voor de voorbereiding en de afhandeling, evenals kosten voor materiaal, vervoer, catering en dergelijke.

Baten

De baten van ANPR zijn zoals gezegd nog moeilijker te achterhalen dan de kosten. Op landelijk niveau worden de baten in elk geval niet bijgehouden. Een complicerende factor is dat de meeste baten niet toevallen aan de politie zelf, maar aan anderen, zoals de rijksbelastingen en de gemeentebelastingen.

Om een indruk te geven van de mogelijke opbrengsten bij een landelijk dekend ANPR-netwerk moeten we over de grens zoeken in het Verenigd Koninkrijk. Uit de landelijke evaluatie⁵⁷ van ANPR uit 2007 bleek de waarde van door de politie in beslag genomen goederen en drugs in dertien maanden tijd (juni 2003 t/m juni 2004) acht miljoen pond te bedragen. Hoeveel geld er aan openstaande boetes en belastingenschuld is geïnd is niet bekend. Ook is niet bekend hoeveel geld er is besteed aan de aanschaf van de apparatuur en personeelskosten.

In de enquête onder de projectleiders in de Nederlandse korpsen hebben we gevraagd of men vindt dat de baten groter zijn dan de kosten. Daarbij vroegen we om niet alleen te kijken naar de aanschafkosten, maar ook naar de personeelskosten. Men is positief over de kosten-baten verhouding: 14 van de 23 projectleiders die antwoord gaven op deze vraag, denken dat de baten groter zijn dan de kosten. In zes korpsen kon de projectleider geen antwoord geven op de vraag bij gebrek aan informatie. In de overige drie korpsen vonden de projectleiders de kosten hoger dan de baten.

Het meest concrete bedrag voor de baten van ANPR kregen we toegestuurd vanuit Rotterdam-Rijnmond. Daar leverden alle ANPR-acties in 2009 bij

Noot 57 Police Standards Unit (2007), *Evaluation of Automatic Number Plate Recognition 2006/2007*.

elkaar € 660.000,- aan openstaande boetes en belastingschuld op. Tijdens de actie op 21 juli in Rotterdam-Rijnmond waren de directe opbrengsten een bedrag van € 14.000,- aan openstaande boetes en belastingschuld en negen voertuigen die in beslag werden genomen. Daarnaast hebben ANPR-acties nog mogelijke indirecte baten, zoals een afschrikwekkend effect, een grotere (gepercipieerde) pakkans en dergelijke. Het is op dit moment onmogelijk om daar bedragen op te plakken, omdat niet is bepaald hoe groot die effecten zijn. Ook is het helaas onmogelijk aan te geven wat de opbrengsten zouden zijn geweest als de politie niet aan de ANPR-acties hadden deelgenomen maar hun 'gewone' werk hadden gedaan. Dat vereist een andere onderzoeksopzet. Kortom: het is onmogelijk om de kosten en baten op dit moment goed met elkaar te vergelijken.

Deel III Slotbeschouwing

9 Slotbeschouwing

Ja: ANPR levert hits op

Dit onderzoek ging over de vraag wat ANPR oplevert of kan opleveren voor de politie. Als we het in absolute termen bezien en dus geen rekening houden met de kosten, kan worden geconstateerd dat de financiële en materiële opbrengsten van ANPR aanzienlijk zijn: er worden jaarlijks enorme bedragen aan openstaande boetes en belastingschulden geïnd. Daarnaast worden er gestolen voertuigen opgespoord en in beslag genomen. Verder zijn er nog allerlei verkeersgelateerde overtredingen die worden geconstateerd en beboet: rijden zonder rijbewijs, rijden met ongeldig rijbewijs of onverzekerde rijden.

Vrijwel alle acties die worden ondernomen naar aanleiding van ANPR-informatie hebben betrekking op dit soort zaken. Dat geldt voor de mobiele toepassingen, voor verkeerscontroles en ook voor het reageren op hits die door de vaste camera's worden gegenereerd. ANPR blijkt in die gevallen een buitengewoon efficiënt selectiemiddel te zijn: de politie krijgt een signaal als er een interessant voertuig voorbij komt en hoeft alleen de 'cadeautjes uit te pakken'. Wel is het vermeldenswaard dat de opbrengsten van ANPR, zowel in acties als in mobiele toepassingen, vooral ten bate komen van de belastingdiensten (gemeentelijk en landelijk) en het rijk (geïnde openstaande boetes) en dat zijn geen resultaten voor het politiewerk. Daarnaast moet worden opgemerkt dat geen rekening is gehouden met de kosten in tijd en geld. Het is onmogelijk om te bepalen of ANPR meer oplevert dan het kost voor wat betreft het innen van openstaande boetes en belastingschulden. Maar daar ging het niet over in dit onderzoek: het ging om de mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing.

Ja: ANPR levert hints op

Wat levert ANPR op aan meerwaarde voor de opsporing, vervolging en berechting van criminelen? Toen we een tijdje bezig waren met ons onderzoek, hoorden we steeds vaker dezelfde verhalen voorbijkomen. Deze vijf á tien verhalen werden vaak vol trots verteld door verschillende personen en het leek wel alsof men daarmee vond dat de kous af was. De meerwaarde van ANPR blijkt toch duidelijk uit dit soort voorbeelden? De indruk die wij als onderzoekers kregen was echter tegenovergesteld: als ANPR echt zo'n enorme meerwaarde zou hebben voor de opsporing, dan zouden de voorbeelden toch voor het oprapen moeten liggen?

Na flink wat zoek- en speurwerk bleken er inderdaad meer voorbeelden van de meerwaarde van ANPR voor de opsporing te zijn. Er zijn ernstige delicten mee opgelost, overvallers uit de ene regio zijn in de andere regio aangehouden. Het is dus ongetwijfeld waar dat er allerlei concrete zaken zijn waarin ANPR een doorslaggevende rol moet hebben gespeeld in het rond maken van de zaak. Al was het maar in al die gevallen dat ANPR liet zien dat bepaalde voertuigen (en dus personen) konden worden uitgesloten van verder onderzoek. ANPR levert dus niet alleen hits op, maar ook hints. ANPR is echter veel vaker een richtingaanwijzer dan een scheidsrechter: het geeft de politie informatie over de beste richting om verder te zoeken, maar levert vrijwel nooit hard bewijsmateriaal. Sterker nog: in de meeste

gevallen wordt informatie uit ANPR niet eens als bewijsmateriaal opgevoerd en dat betekent dat ANPR onvindbaar is in dossiers en jurisprudentie. Dat is vooral verandert sinds begin 2010: de politie en het openbaar ministerie zijn een stuk terughoudender geworden. Dat verklaart waarom het zo moeilijk is om concrete voorbeelden en 'harde cijfers' te vinden.

Een tweede factor die het zicht op de meerwaarde van ANPR voor opsporing belemmert, is het feit dat die meerwaarde wordt verspreid over zeer veel verschillende mensen en teams binnen en buiten de politie. Niemand heeft het overzicht en de opbrengsten van ANPR zijn vaak zo indirect dat ze nauwelijks nog als zodanig herkenbaar zijn – ook voor de betrokkenen zelf. Dat maakt het moeilijk voor de politie, en dus ook voor ons, om klinkende resultaten te presenteren. De 'harde cijfers' waar iedereen op lijkt te wachten zijn er eenvoudigweg niet.

Daarin staat Nederland overigens niet alleen. Ook in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten is de meerwaarde van ANPR voor de opsporing nog nooit met harde cijfers aangetoond. Ook daar gaat verreweg de meeste aandacht uit naar hits en niet naar hints. In het Verenigd Koninkrijk is zelfs besloten geen SMART-doelstellingen aan ANPR te koppelen omdat een evaluatieonderzoek te kostbaar zou worden.

Hét probleem van ANPR: te veel hits om op te reageren

De vaste camera's in Rotterdam-Rijnmond genereren elke dag circa tienduizend hits. Elke dag weer. Dat zijn er bijna vier miljoen per jaar. Of zeven per minuut. Natuurlijk kan het gaan om één voertuig dat meerdere hits oplevert, maar op dit moment zijn het de aantallen waar men mee wordt geconfronteerd. Het is binnen de bestaande organisatie en de huidige werkwijze volstrekt onmogelijk om op al die hits te reageren met een actie op straat. Meestal gebeurt er dan ook helemaal niets, behalve het vastleggen van de hit en deze doorgeven aan de instantie die de referentielijst aanmaakte. Er worden wel noodhulpvoertuigen in vrijvaluren ingezet voor reacties op hits, maar ook dan kan er maar op ongeveer één op de duizend hits worden gereageerd. Zelfs bij ANPR-acties waar alles is ingericht op het controleren van zoveel mogelijk hits, blijkt het onmogelijk om honderd procent van de hits te controleren. In 2009 werd slechts 40 procent van alle hits daadwerkelijk gecontroleerd. Meer dan de helft van de hits (60%) kon dus gewoon doorrijden.

De uitdaging in de komende jaren is dan ook niet om nog meer hits te genereren, maar om beter te worden in het filteren van relevante informatie. Dat zal niet vanzelf gaan.

Als er nu extra investeringen worden gedaan in ANPR zal dat bij gelijkblijvend beleid leiden tot meer van hetzelfde: staande houdingen en controles. Dat zien we duidelijk in Rotterdam-Rijnmond. De inzet van ANPR tijdens acties waar het als selectiemiddel voor controles wordt gebruikt, sijpelt als het ware door naar alle andere toepassingen van ANPR. Wat doet de noodhulp als zij gaat reageren op hits van de vaste camera's? Boetes en openstaande belastingschulden innen. Wat doet de verkeerspolitie als zij een ANPR-camera in hun voertuig krijgen? Precies: openstaande boetes innen. Puur getalsmatig is dat goed te begrijpen: drie op de vier (!) hits gaat over een openstaande boete of belastingschuld. Elke minuut rijden er zeven van dit soort hits voorbij en het is moeilijk om daar niet op te reageren. Maar deze voorkeur voor laaghangend fruit leidt er toe dat de mogelijke meerwaarde van ANPR voor opsporing niet tot ontwikkeling komt. Als we het – opzettelijk – overdreven opschrijven: ANPR wordt nu gebruikt om boetes

mee te innen en niet om boeven mee te vangen.

Dat komt niet door onwil of onkunde bij de politie. Het heeft volgens ons twee andere oorzaken:

- De politie moet boksen met één hand op de rug
Sinds begin 2010 mogen de passagegegevens niet meer worden bewaard. Dat heeft de waarde van ANPR voor de opsporing sterk verkleind. De analyse van passagegegevens levert meer op voor de opsporing dan de analyse van hits. Dit bleek ook al uit het onderzoek in IJsselland en wordt bevestigd door berichten uit het Verenigd Koninkrijk. Sinds het besluit is gevallen dat de passagegegevens niet meer mochten worden verwerkt, werd ANPR ineens een instrument waardoor je in de problemen kon komen met het CBP, het openbaar ministerie, rechters of de politiek. Wij hebben sterk de indruk dat de politie sinds begin 2010 een pas op de plaats heeft gemaakt met het ontwikkelen van ANPR. Zelfs als er nu kansen zijn om referentielijsten mee te laten lopen of de verzamelde hits slim te doorzoeken voor opsporingsonderzoeken, wordt van die mogelijkheden zeer spaarzaam en terughoudend gebruik gemaakt. Niets menselijks is de politie vreemd: zij hebben geen zin om hun nek uit te steken als dat door hun omgeving kennelijk niet wordt gewaardeerd.
- Eerst doen, dan denken
De kracht en tegelijkertijd de zwakte van de politie is dat het een 'doe-organisatie' is. Het is niet voor niets dat ANPR-acties zo populair zijn: ze leveren direct concreet resultaat op, de acties kunnen projectmatig worden aangepakt en het speelt zich allemaal ruim binnen de wettelijke grenzen af. Het is natuurlijk heel goed dat de politie graag concrete resultaten wil bereiken en ook graag wil laten zien wat hun werk oplevert. Het wordt echter een nadeel als het plukken van het laaghangende fruit ten koste gaat van de bestrijding van ernstiger delicten. Alleen als de politie de tijd neemt om een stap terug te doen, komt er ruimte voor de vraag welk politiewerk meer oplevert voor de veiligheid in Nederland: het innen van boetes of het vangen van boeven?

Passagegegevens bewaren lost het achterliggende probleem niet op

Er ligt nu een wetsvoorstel om het mogelijk te maken de passagegegevens 28 dagen te bewaren. De verwachtingen hierover zijn hooggespannen: 'Als we de passagegegevens weer mogen bewaren, zal je eens wat meemaken', is de gedachte van velen binnen de politie. Het is echter niet waarschijnlijk dat het bewaren van de passagegegevens vanzelf zal leiden tot meer opsporing met ANPR. In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zien we namelijk ook dat ANPR vooral wordt gebruikt als selectiemiddel voor controles en niet voor opsporing. In het Verenigd Koninkrijk, dat al tien jaar ervaring heeft met ANPR, waar een landelijk dekkend netwerk is met vele duizenden ANPR-camera's en waar een bewaartermijn voor passagegegevens van twee jaar geldt, schrijft de politietop in de ANPR-strategie voor 2010-2013:

'It is recognised that (...) the use of ANPR in post-incident investigation is relatively immature when compared to intercept operations.'⁵⁸

Noot 58 Association of Chief Police Officers (2010), *ANPR Strategy for the Police Service – 2010-2013* (zie www.acpo.police.uk).

ANPR wordt dus ook daar vooral gebruikt om voertuigen staande te houden en niet voor onderzoek na incidenten. De *case-by-case* aanpak prevaleert boven het opstellen van risicoprofielen, het opbouwen van dossiers over criminele samenwerkingsverbanden of het uitvoeren van slimme analyses op passagegegevens om op het spoor van criminelen te komen.

De kans is groot dat hetzelfde geldt voor de Nederlandse politie. Als de interne werkprocessen en de visie op ANPR niet veranderen, zal meer ANPR leiden tot meer van hetzelfde: controle van voertuigen en het innen van openstaande boetes.

De meerwaarde voor opsporing kan alleen worden verzilverd als daar bewust aan wordt gewerkt en als die inspanningen ten koste mogen gaan van ander politiewerk. Informatiegestuurde politie (IGP) is al jarenlang hét toverwoord binnen de politie: 'Iedereen heeft er de mond vol van', zoals de projectleider in Rotterdam-Rijnmond het zei. Maar de organisatie is er nog niet klaar voor. Als er meer ANPR-camera's worden aangeschaft zal het aantal hits in eerste instantie alleen maar nog meer toenemen. En dat zal het nog moeilijker maken voor de politie om de tijd en ruimte te nemen om op zoek te gaan naar de meest effectieve manier om ANPR voor opsporingdoeleinden in te zetten. Daar moet dan ook eerst een heldere keuze in worden gemaakt: welke hits en hints zijn voor de politie het meest relevant? Zonder antwoord op die vraag zal ANPR een beperkte meerwaarde voor de opsporing houden.

Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Benn van Alphen	Stafmedewerker portefeuillehouder verkeer Parket Generaal
Olav Beckers	Officier van Justitie voor transportcriminaliteit Parket Den Bosch
Ab Boes	Coördinator TGO, Rotterdam-Rijnmond
Rien Dijkstra	Informatiemakelaar ANPR Rotterdam-Rijnmond
Trevor Ellis	Adviseur Intelligent Transport Systems Verenigd Koninkrijk
Jan Goumare	Projectleider ANPR, Politie IJsselland
Ton Hijmering	Hoofd Executieve Ondersteuning (EXO) Politie Rotterdam-Rijnmond
Co Hoogendoorn	Directeur Politie, Korpsleiding KLPD
Macit Kocak	Contactpersoon ANPR uitvoering Politie IJsselland
Brenda Krassenburg	Beheerder ANPR-referentielijsten Politie Rotterdam-Rijnmond
John Lataster	Chef Joint Hit Team Politie Limburg-Zuid
Maria de Munnik	Beheerder informatiesystemen ANPR Politie Rotterdam-Rijnmond
Jan Roede	Deputy Director Operations HQ Koninklijke Marechaussee
Bald Rooseboom	ANPR projectleider, Politie Haaglanden
Dick Roza	Programmamedewerker ANPR, Politie
Peter de Ruiter	Projectleider techniek Politie Rotterdam-Rijnmond
Kees Jan Schakel	Projectleider ANPR, KLPD
Peter Verhofstad	Programmamanager ANPR, Politie

Bijlage 2 Resultaten enquête korpsen

Vraag 1

Maakt uw korps gebruik van een eigen ANPR systeem?

	%	n
Ja (ga door naar vraag 4)	76%	19
Nee	24%	6
	beantwoord door	25
	niet van toepassing (vraag overgeslagen)	0

Vraag 2

Wat is de reden dat er geen gebruik wordt gemaakt van het ANPR?

	n
beantwoord door	5
niet van toepassing (vraag overgeslagen)	20

- Nog geen technische voorziening
- Overlast van drugsrunners
- Door de korpsleiding is het besluit genomen over te gaan tot het gebruiken van ANPR. Op dit moment is ons korps bezig met het opstellen van een projectplan ANPR, waarbij in eerste instantie gebruik zal worden gemaakt van een mobile opstelling. Op dit moment zitten Twente in de oriënterende fase op weg naar besluitvorming.
- Geen financiële middelen
- We draaien nu een pilot om te bekijken hoe we binnen Opsporing gebruik kunnen maken van ANPR-gegevens, hiervoor worden nu 6 camera's gehuurd.

Vraag 3

Is uw korps van plan in de nabije toekomst ANPR in te zetten?

	%	n
Ja, nog in 2011(ga door naar vraag 8)	20%	1
Ja, niet bekend wanneer (ga door naar vraag 8)	80%	4
Nee (ga door naar vraag 8)	0%	0
Toelichting		1
	beantwoord door	5
	niet van toepassing (vraag overgeslagen)	20

Toelichting:

- zal afhankelijk zijn van de pilot, landelijke regelgeving en bruikbaarheid

Vraag 4

Maakt uw korps gebruik van vaste ANPR camera's?

	%	n
Nee	63%	12
Ja, vul hieronder het aantal vaste camera's in:	37%	7
	beantwoord door	19
	niet van toepassing (vraag overgeslagen)	6

Vraag 5

Maakt uw korps gebruik van mobiele ANPR camera's?

	%	n
Nee (ga door naar vraag 7)	0%	0
Ja, vul hieronder het aantal mobiele camera's in.	100%	19
	beantwoord door	19
	niet van toepassing (vraag overgeslagen)	6

Vraag 6

Hoe vaak worden de mobiele ANPR installaties gebruikt?

	%	n
Dagelijks	58%	11
Wekelijks	26%	5
Maandelijks	5%	1
Enkele keren per jaar	11%	2
Toelichting		10
	beantwoord door	19
	niet van toepassing (vraag overgeslagen)	6

Toelichting:

- varieert per auto.
- Geplaatst in twee noodhulpvoertuigen
- meerdere keren per week, maar niet dagelijks
- Eigen systeem in gebruik sinds 01-02-2011, dus nog in ontwikkeling.
- 1 onopvallend voertuig met ANPR camera
- Over het algemeen dagelijks
- zitten in de auto (CKOW en EVT)
- reguliere geplande inzet en soms ad hoc ivm spoedonderzoeken oid., etc
- we zijn op dit punt in Zeeland nog in ontwikkeling
- Zijn gemonteerd in de noodhulpvoertuigen

Vraag 7 (Wanneer vraag 1 ja is. Korps heeft eigen ANPR-systeem.)

Maakt uw korps gebruik van ANPR-apparatuur van andere overheidsinstanties?

	%	n
Ja (ga door naar vraag 9)	16%	3
Nee (ga door naar vraag 10)	79%	15
Weet niet (ga door naar vraag 10)	5%	1
beantwoord door		19
niet van toepassing (vraag overgeslagen)		6

Vraag 8 (Wanneer vraag 1 nee is. Korps heeft geen eigen ANPR systeem.)

Maakt uw korps gebruik van ANPR-apparatuur van andere overheidsinstanties?

	%	n
Ja (ga door naar vraag 9)	80%	4
Nee (einde vragenlijst)	20%	1
Weet niet (einde vragenlijst)	0%	0
beantwoord door		5
niet van toepassing (vraag overgeslagen)		20

Vraag 9

Van welke instantie(s) wordt gebruik gemaakt?

	%	n
KLPD, (ga door naar vraag 13)	71%	5
Rijkswaterstaat, (ga door naar vraag 13)	14%	1
Stichting CrimiNee!, (ga door naar vraag 13)	43%	3
Gemeentelijke milieuzones, (ga door naar vraag 13)	0%	0
Anders, namelijk:, (ga door naar vraag 13)	43%	3
beantwoord door		7
niet van toepassing (vraag overgeslagen)		18

Anders, namelijk:

- Belastingdienst (alleen in samenwerking) en van regio Flevoland
- RRR
- belastingdienst

Vraag 10

In hoeverre is ANPR een betrouwbaar instrument?

	%	n
onbetrouwbaar	0%	0
soms betrouwbaar, soms onbetrouwbaar	19%	3
betrouwbaar	81%	13
beantwoord door		16
niet van toepassing (vraag overgeslagen)		9

Vraag 11

Weet u de percentages 'false positives' en 'false negatives' ?

	%	N
Nee	63%	10
Ja, ongeveer.	37%	6
beantwoord door		16
niet van toepassing (vraag overgeslagen)		9

Vraag 12

Welke percentages 'false positives' en 'false negatives' zijn er?

	n
Percentage 'false positives' is ongeveer:	6
Percentage 'false negatives' is ongeveer:	5
	<i>beantwoord door</i> 6
	<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i> 19

Percentage 'false positives' is ongeveer:	Percentage 'false negatives' is ongeveer:
Wat er in zit komt er uit. Als de systemen zijn gevuld met reeds afwerkte zaken dat is slordig en leidt tot false meldingen	
15	1
moet ik opvragen	moet ik opvragen
5	5
5	10
20	20

Vraag 13

Noem de typen overtredingen die kunnen worden gedetecteerd met behulp van ANPR?

• geschorst kenteken • gezochte personen/voertuigen • rijden zonder rijbewijs • OBM • geen verzekering
• OPS • Papos
• openstaande boetes • indicatie dronken chauffeurs • gestolen auto's • aandachtvestigingen
• RDW signaleringen • Ontzeggingen rijbevoegdheid • Signaleringen Nederland • Signaleringen Duitsland • Signalering België • Regionale signaleringen • Regionale databestanden (verdacht situaties)
• gesignaleerde personen • gestolen voertuigen • personen waar informatie voor moet worden ingewonnen • voertuigen waar informatie voor moet worden ingewonnen • onverzekerde voertuigen • geëxporteerde voertuigen • geschorste voertuigen • In Rotterdam Rijnmond worden ongeveer 60 verschillende doelgroeplijsten gebruikt • op dit moment hoofdzakelijk landelijke systemen.
• Verkeersdelicten • Gezochten • Misdrijven • Vermisten
• alleen kentekens kunnen worden gedetecteerd • overtredingen alleen aan de hand van geladen hitlijsten • alle landelijke hitlijsten • regionaal recidivisten art. 8 WVV • PAPOS
• Gesignaleerden • veelplegers • ontvreemde voertuigen • bijzondere groepen personen (bijv voetbalsupporters) • regionale groepen van personen • niet verzekerde voertuigen
• signaleringen ops • gestolen voertuigen • andere rdw codes • regionale signaleringen papos

• rijden met ontzegging • Openstaande veroordelingen • NSIS signaleringen • Onverzekerd rijden • aanpak verkeersveelplegers • aandachtvestigingen
• Papos boete • OPS boete • hulpmiddel bij evenementen- bijv. hooliganlijst • hulpmiddel bij verkeerscontrole • hulpmiddel bij project woninginbraken • RDW (bijv. gestolen kenteken) • CBR (ongeldig/geschorst rijbewijs) • katvangers (onjuiste tenaamstelling kenteken)
• Gestolen voertuigen • Signaalfunctie bij veelplegers artikel 8 WvW • Signaalfunctie bij bestuurders ontzegging rijbevoegdheid • Opsporen of signaalfunctie bij RDW coderingen • Opsporen van gesignaleerde • Registreren van subjecten • Uitvoeren specifiek opsporingsverzoek • Opsporen of signaalfunctie aandachtvestigingen • Herkennen van groepen specifieke gesignaleerde • DNA gesignaleerde
• art 2 jo 10 Opiumwet (drugsmisdaad)
• art. 8 Rijden onder invloed • OBM (ontzegging besturen motorrijtuigen) • Geschorst kenteken • Ongeldig kenteken • Geen rijbewijs • Gestolen voertuig • Openstaande boetes (OPS, Papos, Nsis)
• Snelheid • RDW-signalen (A87 ed) • patronen: drugsrunners ed. Al meer dan 20 profielen
• gestolen voertuig • voertuig staat gesignaleerd voor een strafrecht. onderzoek • kentekenhouder staat gesignaleerd/is betrokken bij strafrecht. onderzoek • voertuig heeft diverse verkeersovertredingen gemaakt • vanuit signaleren: geeft informatie over vervoersbewegingen van dat voertuig
• Ops België • Obm • Recidive k055 • Papos • Rdw • Art.8 recent ibvm tegenhouden • Ingev. rijbewijzen • Aandachtvestigingen div. Regio's • Ops ned. • Opd Duitsland
• woningcriminaliteit (primair) • alle strafbare feiten van art. 67 lid 1 Wetboek van Strafvordering
• nog in ontwikkeling
• OPS • Wam • Papos

Vraag 14

Hoe vaak levert de inzet van ANPR een verdachte op?

	%	n
nooit	4%	1
dagelijks	30%	7
wekelijks	35%	8
enkele keren per jaar	30%	7
Toelichting		10
		<i>beantwoord door</i> 23
		<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i> 2

Toelichting:

- in Hollands Midden wordt de ANPR per tourbeurt in een team ingezet
- Werkt nog niet in de regio
- Iedere inzet leidt tot hits
- wil nog al eens wisselen
- ANPR staat bij ons nog in de kinderschoenen; is gebruikt bij de Waakzaamacties
- Gestolen voertuig(e), woninginbraken, roofovervallen, carjacking etc.
- geen idee, maar ik durf te beweren: wekelijks
- Zaken binnen deze pilot zijn nog niet afgerond, dus er is nog geen aantal te noemen
- technisch is ANPR uitgerold in Zeeland, het gebruik wordt nu ingeregeld
- Bij hit vanuit de bovengenoemde overtredingen afhandeling door de constaterende colleges

Vraag 15

Hoe vaak wordt door het OM in opsporingsonderzoek gebruik gemaakt van ANPR-gegevens?

	%	n
nooit	26%	6
dagelijks	9%	2
wekelijks	4%	1
enkele keren per jaar	61%	14
		<i>beantwoord door</i> 23
		<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i> 2

Vraag 16

Heeft ANPR op dit moment een meerwaarde bij vervolgingstraject van het OM?

	%	n
Ja	65%	15
Nee	17%	4
Geen mening	17%	4
toelichting		9
		<i>beantwoord door</i> 23
		<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i> 2

Toelichting:

- hoofdzakelijk bij heling/diefstal van gestolen voertuigen
- als vertrekpunt bij opsporingsonderzoek (bijv. inbraken - branden)
- De huidige opslagtermijn van Passagegegevens (0 dagen) beperkt de inzet van ANPR voor de opsporing.
- Ziereactie OM en uitspraken rechters n.a.v. Waakzaam
- binnen juridisch kader i.c. art. 126 d t/m g wel. Doelvermelding in deze zeer belangrijk
- info-garing rondom subject + observatie
- geeft eventueel ondersteunend bewijs
- CONTROLE OP BV OBM, INGEV. RIJBEWIJZEN, CRIMINATEITSSIGNALLEN
- Bij signalering kan meteen opgetreden worden.

Vraag 17

Hoe vaak wordt (mede) op basis van ANPR-output het bewijs geleverd van het (de) ten laste gelegde feit(en)?

	%	n
nooit	17%	4
soms	48%	11
altijd	0%	0
weet niet	35%	8
Toelichting		10
<i>beantwoord door</i>		23
<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i>		2

Toelichting:

- indicatie voor nader onderzoek
- Alleen bij een positief resultaat
- In Rotterdam-Rijnmond is het standaard procedure om ANPR data te gebruiken bij onderzoeken
- nog te weinig ervaring
- In diverse TGO's ervaringen mee opgedaan.
- Er vindt in de RPAA nog geen opslag van passage gegevens plaats.
- Er zijn inmiddels wat uitspraken geweest. (o.a. Zwolle en den Bosch)
- vormt niet eerste opzet.
- met ANPR kun je volgens mij niet echt bewijs leveren m.b.t. ten laste gelegde feiten, je kunt alleen vaststellen, dat een bepaald voertuig op een bepaalde dag, datum en tijd op een bepaalde plaats is geweest. In het onderzoek kan een dergelijke vaststelling richtinggevend zijn of andere bekende feiten en omstandigheden ondersteunen.
- Enkel signalering op reeds in gang gezette procedures.

Vraag 18

Bij welk type delicten wordt ANPR-output vooral voor de bewijsvoering in strafzaken gebruikt?

	%	n
Overtreding van de wegverkeerswet	35%	8
Autodiefstal	48%	11
Mobiel banditisme	22%	5
Overvallen	13%	3
Drugs	26%	6
Iets anders, namelijk:	48%	11
<i>beantwoord door</i>		23
<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i>		2

Iets anders, namelijk:

- binnen het team Gouda wordt de ANPR vooral voor ops/papos verkeersgerelateerde zaken gebruikt.
- nooit
- in Groningen alleen gebruikt voor handhaving niet voor opsporing, afspraak met de driehoek
- Is mogelijk in alle strafzaken.
- nog te weinig ervaring
- Moord
- Feiten als bedoeld in art. 67 Wetboek van Strafvordering
- Alleen als we op zoek zijn aan de hand van profielen
- Alle feiten art. 67 lid 1 Wetboek van Strafvordering
- woninginbraken

Vraag 19

Heeft ANPR een meerwaarde in de bewijsvoering?

	%	n
Ja	83%	19
Nee	9%	2
Geen mening	9%	2
Toelichting		8
		<i>beantwoord door</i>
		23
		<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i>
		2

- indicatie voor nader onderzoek real-time
- Bij reconstructie en controle van feiten
- Dat is bij mobiele camera's veel minder het geval
- Met doelbeschrijving gericht op kenteken in onderzoek en indien (langere) opslag van Passagegegevens mogelijk gemaakt zou worden.
- Omdat onze doelgroep uit de Randstedelijke gebieden komen maken ze dagelijks meerdere malen gebruik van de A2
- soms, maar meestal levert het bevoegdheden op die vervolgens tot bewijs leiden
- Bij signalering kan sneller gehandeld worden

Vraag20

Hoe vaak speelt de inzet van ANPR een rol in de veroordelingen?

	%	n
nooit	30%	7
dagelijks	4%	1
wekelijks	13%	3
enkele keren per jaar	52%	12
		<i>beantwoord door</i>
		23
		<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i>
		2

Vraag 21

Wat zijn eventuele neveneffecten bij het gebruik van ANPR?

	n
<i>beantwoord door</i>	21
<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i>	4

- Er kunnen achteraf kentekens bekeken worden.
- mensen waarvan de kentekenplaten gestolen zijn en die een stopteken krijgen zijn blij met dit gegeven (de politie zoekt echt, maar kan nog geen "1" ("2 enz) op vervangen kentekens onderscheiden
- ANPR is in het handhavingproces een zeer goede indicatie om iemand staande te houden voor nader onderzoek m.b.t. openstaande boetes, aandachtvestigingen, geen rijbewijs en "drunk driving" . Collega's zijn daar erg positief over en het heeft tot op heden tot goede resultaten geleid.
- Zie voorgaande vragen en antwoorden
- ANPR met andere politiekorpsen en overheidspartners die gestructureerd informatie willen delen.
- Tegenhouden van criminaliteit; de doelgroep wordt vaker gecontroleerd dan gemiddeld.
- hoge controle dichtheid
- Afschrikkeffect
- Andere weggebruikers hoeven minder 'lastig te worden gevallen' bij controles en onderzoeken; meer informatiegestuurd werken;
- ANPR stelt de politie in staat de juiste mensen uit het verkeer te selecteren;
- De politie krijgt met ANPR zicht op criminele verkeersstromen;
- Meer betrokkenheid van de medewerkers bij het werk
- Bij inzet van mobiel ANPR bijvangst (bijv. aanhouding Opiumwet, bekeuringen Mulderfeiten)
- Het komt de burger tevredenheid ten goede. Burgers worden minder nodeloos aan de kant gezet voor controle. Het bespaart het blauw veel tijd tijdens surveillance, aangezien ANPR op de achtergrond actief kan zijn. Een staandehouding inclusief navraag van (vaak dezelfde) referentiebestanden via de meldkamer neemt al gauw 5 a 10 minuten in beslag.
- Analyse mogelijkheden. Voordelen m.b.t. capaciteitsmanagement. je weet n.a.v. hit immers wanneer je op straat moet zijn!
- Gerichter staande c.q. aanhouden. geen 'natte vinger' werk meer. Tijdswinst in uitvoering werkzaamheden. Efficiënter en effectiever werken.
- samenwerking tussen grijs en blauw
- meer zicht op bewegingen criminelen
- gebruik als sensor in profielen
- extra 'ogen' (figuurlijk)/ meer informatie/ verhoogde pakkans
- Doet wat 100 politiemensen niet kunnen, nl. Verdachten icm kenteken herkennen
- Bij een goede analyse van de passagegegevens komen er trends en patronen naar voren, waardoor vroegtijdig ingrijpen(tegenhouden) c.q. ontmoedigen mogelijk wordt.
- Geeft aanknopingspunten in onderzoeken, die je anders gewoon niet hebt.
- Hoeveelheid gecontroleerde voertuigen

Vraag 22

Wat zijn eventuele negatieve neveneffecten bij het gebruik van ANPR?

	n
<i>beantwoord door</i>	21
<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i>	4

- Er zit een limiet aan de termijn hoelang de bestanden bewaard mogen worden.
- In het algemeen wordt wel wat geklaagd over verminderde privacy.
- Binnen het politiekorps niet, anders dan dat de borging niet goed is geregeld. Het proces moet op orde zijn en dat is het niet.
- WPG
- Eigenlijk zijn er geen negatieve neveneffecten. Wel vereist het tijd om de mogelijkheden van ANPR bekend te maken binnen de organisatie
- Veel valse hits doordat de lijsten niet actueel zijn.
- Gebruikte gegevens zijn niet online, maw het is oude info. Iemand kan net zijn openstaande hebben betaald, terwijl hij nog in het systeem niet afgesignaleerd is.
- Administratieve verantwoording
- Fishing expeditions
- Afhandelingen van de hits leidt tot veel werk.
- Als negatief wordt nu ervaren het feit dat er geen data van passagegegevens mogen worden opgeslagen.
- Dat men door de vele hitmeldingen de ANPR gaat negeren
- Angst bij burger voor privacy-schending. Maar door de juiste communicatie kan dit weggenomen worden.
- Het verbod op opslag van passagegegevens die geen hit hebben opgeleverd, beperkt de inzetmogelijkheid van ANPR. Daardoor ook beperkte analyse mogelijkheden.
- Veiligheid versus- privacy. De discussie gaat steeds over de balans tussen beiden. Als er geen regels zijn zullen "boevenvangers" wellicht doorschieten, immers techniek geeft voldoende mogelijkheden.
- Niet actuele referentiebestanden.
- privacy schending
- voortgezette toepassingen worden vaak als technologisch ingewikkeld ervaren
- scheiding informatie - tactiek
- kost extra capaciteit (voor mij zijn de voordelen vele malen hoger!)
- privacybeperkingen, te weinig inzet ivm financiële beperking
- Overload aan passagegegevens, je moet goed afbakenen, waarvoor je de gegevens wilt gebruiken en welke zoekvragen je stelt. E.e.a. is afhankelijk van het onderzoek waarvoor je de gegevens wilt gebruiken.
- Mogelijk misbruik van de gegevens

Vraag 23

Staan de huidige kosten van ANPR (zowel qua tijdsbesteding als financieel) in verhouding tot de opbrengsten?

	%	n
Ja	61%	14
Nee	13%	3
Geen mening	26%	6
Toelichting		11
<i>beantwoord door</i>		23
<i>niet van toepassing (vraag overgeslagen)</i>		2

Toelichting:

- zeker voor de belastingdienst :-)
- Wordt binnen ons korps al enkele jaren niet geïnvesteerd in ontwikkeling ed.
- Op de korte termijn niet. Bij de start moet er veel tijd en energie ingestoken worden. Naarmate dit meer in de routine komt, wordt de verhouding gunstiger. Niets doen is altijd goedkoper, maar draagt ook weinig bij aan de veiligheid in NL. Handhaven en opsporen is per saldo een dure aangelegenheid. Door dat effectiever te doen is het uiteindelijk kostenbesparend.
- met name voor de belastingdienst veel opbrengst. Voor de politie ook als er meer mee gewerkt gaat worden
- Door de manier waarop het nu mag worden toegepast waarschijnlijk niet.
- ANPR staat wat betreft het uitputten van haar mogelijkheden nog in de kinderschoenen
- maar dan wel als het BOF systeem werkt en de wetgeving bewaartermijn 4 weken doorgaat.
- Altijd wordt ANPR in de regio gebruikt met doelbeschrijving. Tijdens de surveillance zijn het de extra automatische "ogen"
- Zoals gezegd ; de keren dat we in 2010 ANPR gebruikt hebben zijn op 1 hand te tellen.
- nog niet. Maar de het is mindset: medewerkers moeten zich er van bewust dat de dit soort middelen ons gaat helpen
- Meerwaarde in gebruik "elektronische kladblok"

Vraag 24

Welke knelpunten (juridisch, technologisch, organisatorisch) zijn er bij de toepassing van ANPR?

-
- privacy van burgers.
 - vrije uitwisseling van data tussen de diverse (overheids) diensten. Te korte opslagtermijn. van Hits en Passagegegevens
-
- Het mag in Groningen niet worden gebruikt voor het werkproces opsporing. Hier moet nader wetgeving voor worden ingericht. Daarnaast is ANPR organisatorisch niet ingebed in de organisatie. Momenteel is dat actueel omdat er geen personeel meer beschikbaar is om ANPR in de lucht te houden: hitlijsten en updates. Daarnaast is het intelligence proces m.b.t. ANPR niet geregeld.
-
- WPG
 - Bewaartermijn voor passagegegevens is in de loop van de ontwikkeling teruggebracht naar 0 waardoor met name voor het proces opsporing de mogelijkheden van ANPR van veel minder waarde zijn. Een wetsvoorstel is thans in ontwikkeling.
 - Technologisch zijn er nog veel onbenutte mogelijkheden echter gelet op budgetten en wetgeving kan dit nog niet maximaal worden benut.
 - Organisatorisch zijn er nog grote verschillen tussen de korpsen. Heeft echter veel te maken met het gebruik van ANPR. Ook zou er veel meer informatie gedeeld moeten worden met andere overheidspartners. Vereist echter dat er convenanten afgesloten moeten worden.
-
- Doelgroepen van niet-verdachte personen (bijvoorbeeld veelplegers, overvallers etc) mogen op dit moment wettelijk nog niet in de ANPR en passage gegevens mogen nog niet worden opgeslagen.
 - het grootste knelpunt is op dit moment de informatievoorziening. Vanuit het oude BSP systeem werd info gegenereerd en in het systeem gezet. Sinds de komst van BVH ligt dit geheel stil. Daarom werken we bijna nog alleen met landelijke data. Voor het gebiedsgebonden werk en zorg is heel jammer. Dit moet nu handmatig worden ingevoerd en daarvoor is geen capaciteit
-
- Weet niet
 - Thans is de materie van de Passagegegevens nog een juridisch knelpunt. Het zou goed zijn als er een wettelijke basis kwam, zodat burgers en opsporingsinstanties weten waar ze aan toe zijn. Technologisch is een landelijke centrale BackOffice nog een knelpunt. Een centrale BOF zou het aantal foute hits door achterlopende hitlijsten aanzienlijk kunnen verminderen en de effectiviteit van ANPR kunnen verbeteren.
 - Dit is ook een organisatorisch knelpunt. Nu is de verspreiding van hitlijsten, met name de niet-landelijke hitlijsten, problematisch, in ieder geval omslachtig.
 - Het registreren van Passagegegevens. Ik begrijp niet waarom telefoonnummers wel minimaal 1/2 jaar tot 2 jaar bewaard kunnen worden en puur kentekens van auto's mogelijk maar 4 tot 10 weken gelet op het nieuwe voorstel.
 - Opslag passagegegevens (juridisch), technisch vrijwel geen, organisatorische knelpunten zijn het verzorgen van een opvolgorganisatie bij toepassing van ANPR ihkv handhaving en de personele inzet binnen Infodesk ihkv opsporing.
-
- Het niet mogen bewaren van Passagegegevens voor analyse achteraf
 - technologisch: aansluiting BOF system
 - organisatorisch: statisch ANPR vergunning RWS, mobiel ANPR de wisseling en het ophalen van de ANPR auto,
 - juridisch: wetgeving van bewaartermijn gegevens
-
- Zolang de doelbeschrijving goed georganiseerd wordt is ANPR een prima hulpmiddel. Zoals al aangegeven is het verbod op het bewaren van passagegegevens voor de opsporing en analyse een probleem.
 - Het belang van bijgewerkte hitlijsten is hoog. In de huidige situatie zal er altijd controle moeten plaatsvinden op juistheid van het gescande kenteken, voertuig en hitlijstgegevens. Liveupdate van de hitlijsten (downstream en upstream) zou wenselijk zijn, beter nog de optie van een landelijke BackOffice die de hitlijsten centraal beheren en waar de controle van een passagegegeven tegen een hitlijst kan plaatsvinden. Waarbij (voorlopig) wel een mogelijkheid zou moeten zijn om bij beperkte netwerk bereik dit nog in het voertuig te laten plaatsvinden.
-
- personele component (beheerders en opvolging bij gebruik); Wie mag wel niet als ketenpartners informatie krijgen; de discussie over de "no hit". In LZ is geen echte projectleider die er bijvoorbeeld voor zorgt dat het "tussen de oren van de dienders komt !
 - Wetgeving ANPR nu nog knelpunt. Conceptwetgeving is nu wel gereed. (consultatieronde vindt thans plaats. Eind 2011 verm. gereed). ANPR techniek thans nog in ontwikkeling. Landelijke standaard inmiddels vastgesteld. Europese aanbesteding loopt. V.w.b. organisatie: opvolging van hits (=capaciteit) thans nog niet altijd gegarandeerd. Organisatie moet daarop nog meer worden ingericht.
-
- juridisch: noodwet voorziet in tekortkoming mbt geautomatiseerde waarneming (bevoegdheid tot staandehouding)
 - techno: te moeilijk voor de VTSPN (of te operationeel), online verbindingen minder betrouwbaar
 - organisatorisch: expertise die je moet organiseren, soms wat ver van beleving dienders
 - juridisch (wet WPG)/ functioneel beheer van de techniek/ van informatie naar intelligence en de opvolging in uitvoering
-

Juridisch:

- Opslag passagegegevens zonder dat hier een onderzoek aan ten grondslag ligt.
- De reparatiewetgeving die nu in voorbereiding is, geeft hier meer armslag.

Technologisch:

- Toepassing van ANPR t.b.v. opsporing vereist apparatuur die eenvoudig verplaatsbaar is, in een bepaald onderzoek wordt vaak de focus gelegd op een bepaald geografisch gebied en hier wil je de passagegegevens van, binnen een bepaald tijdsbestek. Aan permanent vaste camera's heb je dan niet zoveel.

Organisatorisch:

- Binnen de politieorganisatie moet het werkproces m.b.t. ANPR nog goed ingebed worden, zoals beheer opslag, autorisaties, wie mag wat enz.

-
- Juridisch opslag en gebruik gegevens. Kosten van het systeem.
-

Vraag 25

Zijn er aanwijzingen dat door ANPR het aantal valse of onherkenbare kentekenplaten toeneemt?

- Ik kan het mij voorstellen. Bij een aantal grote steden worden de kentekens standaard gescand bij het inrijden.
- Nee
- nee, wel is het noodzakelijk vervangende kentekens te kunnen herkennen.
- Nog niet bekend
- Tot op heden is dit nog niet waargenomen. Er wordt wel rekening mee gehouden. Ook hier zijn wel mogelijkheden om deze problematiek aan te pakken met gebruikmaking van nieuwe technieken.
- Nog niet maar is goed mogelijk in de toekomst.
- nee
- Weet niet
- Mij (nog) niet bekend.
- Bij mij nog niet bekend.
- Nog niet.
- Geen idee
- niet dat ik weet, kans kan bestaan, zal uitgezocht moeten worden
- Nee, nog niet
- geen idee
- Nog geen signalen over ontvangen. Wordt wel aannemelijk geacht.
- niet dat ik weet. Wel zien we ontduikgedrag, bv door het huren van auto's
- Nee
- onbekend, mogelijk wel indien een juiste database van het RDW/LIV wordt toegevoegd
- Nee, is ook niet logisch, want met het toenemen van het aantal ANPR-camera's loop je dan ook snel het risico eruit gepikt te worden.
- niet bekend

Vraag 26

Noem een of meerdere succesverhalen met ANPR in uw regio.

-
- In Hollands Midden wordt ANPR door de basispolitiezorg gebruikt voor het opsporen van personen die nog openstaande boetes open hebben staan in het OPS/Papros.
 - Ook worden bestanden van de RDW gebruikt voor het opsporen van personen die geen rijbewijs hebben of met een obm rijden.
 - Tijdens demonstraties of evenementen wordt de anpr gebruikt voor het scannen van bepaalde doelgroepen die op de demonstratie of evenement afkomen.
 - De recherche gebruikt de anpr bij grotere onderzoeken.
 - De succesverhalen zijn voor de bpz vooral het opsporen van de personen genoemd in de eerste alinea
-
- Meerdere OPS signaleerde uit de passerende verkeersstroom geplukt (elk jaar sinds 2006)
 - Meerdere drugskoeriers onderschept bij grenscontroles. (2008 en 2009)
-
- Begin 2010, in twee dagen twee belastingsuccessen met een totale waarde van circa 800.000,00.
 - Meerdere hits op openstaande boetes.
-
- Overval in de regio NHN waarbij een kenteken van een voertuig dat bij de overval gebruikt was, handmatig in de ANPR voertuigen is geplaatst. Voertuig werd door één van onze voertuigen gespot door de ANPR. Tegengestelde snelheden van het ANPR voertuig en het voertuig van de overvallers was te hoog om het kenteken visueel te kunnen lezen. De ANPR apparatuur las het kenteken wel en gaf derhalve een "hit" waarna de overvallers konden worden aangehouden.
-
- ANPR in Rotterdam Rijnmond is een groot succesverhaal. Dagelijks zijn er veel voorbeelden. Een live demonstratie is noodzakelijk om hier beelden bij te krijgen.
-
- Veel personen zijn onderschept die enorm grote boetes of gevangenisstraffen open hadden staan en steeds weer de dans ontsprongen. Zij werden met behulp van ANPR wel uit de massa gefilterd.
 - Daarnaast zijn in opsporingsonderzoek uit opgeslagen ANPR data van partners (dienst infrastructuur verkeer en vervoer van de gemeente) zeer goede aanwijzingen gehaald bij het vinden van verdachten.
-

• aanhouding van woninginbrekers ed
• Geen
• Nog te weinig gebruikt hiervoor.
• TGO markt augustus 2009. Diverse verschillende feiten die met ANPR bewezen konden worden en aanhoudingen van verdachte leidde door ANPR.
• Brand waarbij de eigenaar van het afgebrande huis verdachte van de brandstichting was;
• Grote aantallen autodiefstallen;
• Diverse moord-/doodslagzaken, onderzoeken mbt verdovende middelen, mensenhandel etc.
• Bij een controle actie werd meer dan 600.000 € belastingschuld geïnd.
• Gestolen voertuig gevonden (2010)
• Hooligans tegengehouden bij voetbalwedstrijd (2010)
• Aanhouding van twee verdachten in verband met een signalering terroristische dreiging (2007)
• Zoals gezegd: de Waakzaam acties zijn in ons team begonnen. Dit is op nationaal niveau uitgewerkt. Ik denk dat de resultaten prima waren gelet op IGP.
• 2010- aanhouding gesignaleerde voor 310.000 euro/1096 dagen hechtenis.
• 2010- aanhouding verdachte inzake 3x carjacking en beroving.
• 2010- aanhouding bestuurder van auto (tenaamgestelde bekend als druggebruiker) met poeder cocaïne. In kofferbak auto wordt 1 kilo heroïne aangetroffen.
• 2010- 5 x aantreffen gestolen voertuig met bestuurder
• ANPR als sensor gebruikt in een drugskoerierprofiel (transport kilo's drugs): 6 geselecteerd voor inspectie, 6 keer meer dan 1 kilo drugs = 100% score!
• Idem voor ladingdieven: herkennen verkenninggedrag (snelwegen), herkennen overtankingen schipvrachtauto
• idem voor bewaken en beveiligen: Koninginnedag 2010
• Daarnaast standaard lijsten als OPS, gestolen, etc.
• Geen idee
• Grote fiscale schuld geïnd (200.000 euro); ANPR pakte die auto 5 kleine OPS boetes, met dit als resultaat (2008)
• Gewapende overval binnenstad, Ve.'s weggereden met gestolen auto, werd herkend door de camera op RDW-A87; 2008; ve's aangehouden;
• Bij RD onderzoeken(2009) alibi's van verdachten kunnen ontkrachten ivm waarneming met ANPR;
• Zoals ik al eerder aangaf, zijn we met een pilot bezig. Omdat het technisch nog niet helemaal op orde is (veel misreads), wordt er nu nauwelijks gebruik gemaakt van de passagegegevens. De gegevens tot nog toe hebben 1 opsporingsindicatie opgeleverd m.b.t. een ramkraak.
• Openbare orde problemen in Renesse, Koninginnedag 2010, drugsclub opgerold,
• Door de ANPR als kladblok te gebruiken werden enkele voertuigen gecontroleerd waarop de aandacht werd gevestigd waardoor misdrijven werden voorkomen.

De respondenten

Naam	Korps
M. Lokhorst-Melchers	Amsterdam-Amstelland
J. Timmermans	Brabant MiddenWest
J. van den Broek	Brabant Noord
P. Dol	Drente
L. Bakker	Flevoland
P. Zandman	Friesland
M. van Orle	Gelderland Midden
H. Meeuwsen	Gelderland Zuid
H. Jansen	Gooi en Vechtstreek
E. de Jonge	Groningen
B. Rooseboom	Haaglanden
M. Boers	Hollands Midden
J. Goumare	IJsselland
R. van Leeuwen	Kennemerland
J. K. Schakel	KLPD
L.M.J. Versleijen	Limburg Noord
J. Lataster	Limburg Zuid
M. van den Berg	Noord en Oost Gelderland
J. de Jong	Noord-Holland-Noord
R. Dijkstra	Rotterdam-Rijnmond
W.G.J. Nijhuis	Twente
E. van Heumen	Utrecht
D. Meijer	Zaanstreek-Waterland
J. Hollebrand	Zeeland
T. de Bruin	Zuid-Holland-Zuid
<i>Niet ingevuld:</i>	
E. Hagen/B. Saris	Brabant ZuidOost

Bijlage 3 Concept wetsvoorstel januari 2011

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

1. Een opsporingsambtenaar is bevoegd op of aan de openbare weg kentekengegevens van voertuigen met behulp van een technisch hulpmiddel vast te leggen ten behoeve van a. de opsporing van strafbare feiten;
b. de aanhouding van personen als bedoeld in artikel 564 van het Wetboek van Strafvordering. De aanwezigheid van het technisch hulpmiddel wordt op duidelijke wijze kenbaar gemaakt.
 2. De kentekens en de met de kentekens samenhangende gegevens betreffende locatie, tijdstip en de opname van het voertuig kunnen worden bewaard gedurende een periode van vier weken na de datum van de vastlegging.
 3. In geval van verdenking van een strafbaar feit of in geval van een voortvluchtige persoon, kunnen de gegevens als bedoeld in het tweede lid, in het belang van het onderzoek of met het oog op de vaststelling van de verblijfplaats van de aan te houden persoon, geautomatiseerd worden vergeleken met politiegegevens die voor één van deze doelen worden verwerkt, teneinde vast te stellen of de gegevens overeenkomen. Als de gegevens overeenkomen kunnen ze voor het desbetreffende doel verder worden verwerkt.
- Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Deze wet vervalt drie jaar na inwerkingtreding van de wet, tenzij bij koninklijk besluit anders wordt bepaald.
 - De Minister van Veiligheid en Justitie zendt binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

De Minister van Veiligheid en Justitie

[De bijbehorende Memorie van Toelichting kan worden gedownload via:
<http://bit.ly/o8zddc>.]

Bijlage 4 Leden begeleidingscommissie

Dhr. A.P.A. Broeders – Universiteit Maastricht (voorzitter)
Dhr. B. Custers – Ministerie van veiligheid en justitie
Dhr. R. Holvast – Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties
Mw. M. Jongeneel-Van Amerongen – Ministerie van veiligheid en justitie
Dhr. P. Verhofstad – Programmabureau ANPR
Dhr. F. Willemsen – WODC

