

**Oorspronkelijk versie**      **12-08-2021**  
**Huidige versie**              **16-08-2021**

## **ANPR-FOTO'S EN HET DAARVAN TE MAKEN GEBRUIK IN DE OPSPORING EN DE BEWIJSVOERING**

### **Samenvatting**

ANPR is gericht op het maken van foto's van kentekenplaten, niet op het fotograferen van inzittenden. Met ANPR-camera's worden sporadisch foto's gemaakt waarop personen herkenbaar voorkomen. Soms kan het voor de politie en het openbaar ministerie nuttig zijn om van dergelijke foto's gebruik te kunnen maken voor de opsporing en de vervolging van strafbare feiten, in het bijzonder van (ernstige) misdrijven. De wettelijke regels omtrent dat gebruik zijn echter niet eenduidig.

Voor het maken van ANPR-foto's bestaan twee wettelijke grondslagen. Er kan niet naar believen voor de ene of voor de andere grondslag worden gekozen. Welke grondslag bij het maken toepasselijk is, hangt af van de oorspronkelijke bedoeling waarmee de ANPR-foto's worden genomen. Iedere grondslag kent een eigen opslag- en verwerkingssysteem met onderling afwijkende bewaartermijnen. Er zijn daarom twee verschillende 'bakken' met ANPR-foto's. De regeling die voor het *maken* van de foto is gebruikt, is tevens de regeling die bepaalt of er van de foto verder *gebruik* kan worden gemaakt en, zo ja, hoe.

De oudste van de twee regelingen,<sup>1</sup> die op de ene 'bak' van toepassing is, kent geen specifiek verbod op het gebruik van ongeblurde foto's waarop personen herkenbaar voorkomen.

De jongste van de twee regelingen,<sup>2</sup> die op de andere 'bak' van toepassing is, kent zo'n uitdrukkelijk verbod wel.

Omdat niet duidelijk is wat de precieze verhouding tussen de beide regelingen is, heeft het openbaar ministerie in overleg met de politie voorlopig besloten het regime van de nieuwe regeling ook toe te passen op de oude regeling.<sup>3</sup> Hiermee is het gebruik in misdrijfzaken van ongeblurde ANPR-foto's op dit moment in het geheel niet mogelijk: deels door wat de wet daarover zegt, deels door een eigen beleidsbeslissing van het openbaar ministerie.

---

<sup>1</sup> Artikel 3 Politiewet 2012.

<sup>2</sup> Artikel 126jj Wetboek van Strafvordering.

<sup>3</sup> Definitief gerealiseerd met ingang van 1 juni 2021. Zie hierna de eerste alinea onder het kopje "Doorwerking van de 126jj-regeling in de artikel-3-praktijk".

In de media zijn vragen gerezen over zaken waarin het wettelijke verbod en/of het beleidsverbod niet nageleefd zou zijn. Die zaken – in aantal uiterst gering – worden hieronder besproken.<sup>4</sup>

Wat de politie en het openbaar ministerie betreft staat echter voorop dat de onevenwichtigheid tussen de beide regelingen de duidelijkheid niet ten goede komt. Die duidelijkheid is eerder dit jaar gecreëerd door de beleidsbeslissing van het openbaar ministerie. Door voor alle ANPR-toepassingen het gebruik van deze foto's stop te zetten, wordt ook voor lief genomen dat kansen voor de opsporing en berechting worden gemist. Uiteindelijk is het aan de wetgever om de onduidelijkheid definitief weg te nemen.

## **Aanleiding**

Diverse media hebben begin augustus 2021 vragen gesteld over het gebruik dat door politie en openbaar ministerie (OM) wordt gemaakt van ANPR-foto's. Naar aanleiding daarvan is dit document vervaardigd. Het gaat om een kort, inleidend overzicht dat niet uitputtend bedoeld is.

## **ANPR-foto's**

ANPR-camera's zijn camera's die hard- en softwarematig zijn uitgerust met, kort gezegd, ANPR-techniek. Die camera's zijn in staat om voertuigkentekens als zodanig te herkennen en hebben dan ook primair tot doel om in elk geval voertuigkentekens te fotograferen. De afkorting ANPR staat voor Automatic Number Plate Recognition (automatische kentekenplaatherkenning).

De meeste foto's die met een ANPR-camera worden genomen zijn zogenoemde overzichtsfoto's. Dit zijn foto's waarop het voertuig te zien is plus een klein deel van de omgeving. Op een deel van die overzichtsfoto's is de bestuurder in beeld (en soms ook een of meer andere inzittenden). Een veel kleiner aandeel wordt gevormd door de foto's waarop deze personen (bestuurders en inzittenden) herkenbaar voorkomen.<sup>5</sup> Op het totaal aantal overzichtsfoto's belooft dit laatste aandeel zelfs aanzienlijk minder dan één procent.

## **Twee wettelijke grondslagen**

Hierna zal nader ingezoomd worden op de twee relevante wettelijke bepalingen. De oudste bepaling is artikel 3 Politiewet 2012 (hierna: Pw2012). De andere bepaling, artikel 126jj Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), is relatief nieuw.

[Artikel 3 Pw2012](#) is een zogenoemd taakstellend artikel. Het artikel beschrijft wat de politietaak is. Dit betekent dat het artikel niet met zoveel woorden bevoegdheden toekent. Desalniettemin wordt algemeen aangenomen dat opsporingsambtenaren aan artikel 3 de bevoegdheden kunnen ontlenen die nodig zijn om de gestelde taak uit te oefenen, mits de uitoefening van zo'n bevoegdheid niet een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen maakt. Voor het maken van een meer dan beperkte inbreuk is een aparte wettelijke regeling nodig.

---

<sup>4</sup> Zie over het wettelijk verbod de laatste alinea onder het kopje "Artikel 126jj en *het gebruik* van ANPR-foto's". Zie over het beleidsverbod de laatste alinea onder het kopje "Doorwerking van de 126jj-regeling in de artikel-3-praktijk".

<sup>5</sup> In de oorspronkelijke versie van dit document (d.d. 12 augustus 2021) luidde deze passage aldus: "Op een gering deel van die overzichtsfoto's is de bestuurder in beeld (en soms ook een of meer andere inzittenden). Een nog kleiner aandeel wordt gevormd door de foto's waarop deze personen (bestuurders en inzittenden) herkenbaar voorkomen." Om eventuele misverstanden te voorkomen is de in de hoofdtekst weergegeven passage daarvoor op 16 augustus 2021 in de plaats gekomen.

[Artikel 126jj Sv](#) is het enige artikel in een Titel van het Wetboek van Strafvordering die specifiek gewijd is aan het vastleggen en bewaren van kentekengegevens. Op dit artikel zijn ook nog een apart [Besluit](#) en een aparte [Regeling](#) gebaseerd. Aan deze Regeling is het woord 'overzichtsfoto' ontleend. Op sommige details van artikel 126jj Sv zal hieronder nader worden ingegaan. Een in het oog springend verschil tussen beide bepalingen is dat artikel 126jj Sv – inclusief het erbij horende Besluit en de erbij horende Regeling – behoorlijk gedetailleerd is, terwijl dat niet kan worden gezegd van artikel 3 Pw2012.

### **Artikel 3 Politiewet 2012 en het *maken* van ANPR-foto's**

Met artikel 3 Pw2012 als grondslag worden ANPR-foto's uitsluitend gemaakt in specifieke gevallen, namelijk door gebruikmaking van zogenoemde referentielijsten. Dit zijn lijsten die gevuld zijn met kentekens waar de politie en openbaar ministerie interesse voor hebben in het kader van hun taak.

Er wordt gesproken van een hit wanneer een voertuig met een kenteken dat op een referentielijst staat langs een ANPR-camera rijdt. Alleen dan – in het geval van een hit – wordt de betreffende foto opgeslagen in het systeem.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën referentielijsten:

- Categorie-1-lijsten bevatten kentekens ten behoeve van het opsporen van een vermist persoon, het aanhouden van bepaalde verdachten, ontneming van vermogen en/of het tenuitvoerleggen van een vonnis van bepaalde veroordeelden.
- Categorie-2-lijsten zien op het detecteren en/of het doen stoppen van een strafbaar feit. Deze referentiebestanden zijn veelal gekoppeld aan een bepaald crimineel fenomeen. In de referentiebestanden uit categorie 2 staan kentekens van personen tegen wie er actuele en concrete aanwijzingen zijn dat zij zich bezig houden met een bepaald crimineel fenomeen.
- Categorie-3-lijsten hebben tot doel om informatie in te winnen ten behoeve van de politie/justitietaak. Deze inwinning kan dienen voor het krijgen van zicht op een bepaald crimineel fenomeen of voor een (strafrechtelijk) onderzoek. Uitgangspunt is dat een hit leidt tot verrijking van de informatiepositie.

### **Artikel 126jj Sv en het *maken* van ANPR-foto's**

Wanneer artikel 126jj Sv als grondslag wordt gehanteerd maken de camera's geen foto's van kentekens die op referentielijsten staan, maar in beginsel van alle kentekens die de camera passeren. Die foto's mogen gedurende 28 dagen nadat ze zijn genomen worden bewaard om, onder voorwaarden, te worden gebruikt voor de opsporing.

### **Artikel 3 Politiewet 2012 en het *gebruik* van ANPR-foto's**

Foto's die zijn gemaakt met artikel 3 Pw2012 als grondslag worden in beginsel een jaar bewaard. Gedurende dit jaar is verder gebruik van de foto's, voor een ander doel dan met de referentielijst werd beoogd, in beginsel mogelijk. Deze mogelijkheid vloeit voort uit de [Wet politiegegevens](#) (in het bijzonder de artikelen 8, 9 en 10). Concreet betekent dit dat de overzichtsfoto's opgevraagd kunnen worden voor gebruik in lopende rechercheonderzoeken. Er is geen wettelijke bepaling die in dat geval voorschrijft dat een overzichtsfoto waarop inzittenden herkenbaar voorkomen moet worden geblurd. Omdat de gevallen waarin overzichtsfoto's personen herkenbaar in beeld brengen altijd al zeer zeldzaam waren, hebben, door de jaren heen, slechts weinig ongeblurde artikel-3-foto's

de rechter bereikt. Waar dit wel het geval was heeft dit, voor zover bekend, nooit tot uitsluiting van bewijs of andere juridische problemen geleid.

### **Artikel 126jj Sv en het gebruik van ANPR-foto's**

Als ANPR-foto's zijn gemaakt met artikel 126jj Sv als grondslag dan bepaalt hetzelfde artikel dat er uitsluitend gebruik van die foto's mag worden gemaakt voor twee doelen, namelijk de opsporing van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en het traceren van iemand die zich aan de tenuitvoerlegging van een hem opgelegde sanctie onttrekt (een voortvluchtige persoon). Voor dat gebruik is een bevel nodig van de officier van justitie.

Het doel van de overzichtsfoto's is het controleren of het kenteken goed gelezen is door de ANPR-camera. Daarnaast maakt een overzichtsfoto het mogelijk om aan de hand van de kleur of het merk te achterhalen of er sprake is van een vervalst kenteken. Uitdrukkelijk uitgesloten is echter het gebruik van foto's voor zover daarop personen herkenbaar voorkomen. Om dit te waarborgen wordt het bevel van de officier van justitie uitgevoerd door een opsporingsambtenaar die niet betrokken is bij de zaak waarin de officier het bevel heeft gegeven. Deze opsporingsambtenaar heeft onder meer tot taak om te kijken of er op de foto's personen herkenbaar voorkomen. Zo ja, dan schrijft het hierboven genoemde Besluit voor dat hij die personen onherkenbaar maakt (blurt) vooraleer hij de foto's verstrekt aan het team dat de desbetreffende zaak in behandeling heeft.

Na invoering van artikel 126jj Sv per 1 januari 2019 is het twee keer gebeurd dat toch een ongeblurde foto is aangeleverd aan een onderzoeksteam. Aanvankelijk heerste namelijk de gedachte dat er een uitzondering mogelijk was op de uit artikel 126jj Sv voortvloeiende regel dat foto's van herkenbare personen niet gebruikt mogen worden. De verstrekking heeft uiteindelijk plaatsgevonden in twee zeer ernstige zaken (levensdelicten). Het OM heeft uiteindelijk de foto's voor het bewijs niet bruikbaar geacht. Aan de verstrekking ging, OM-intern, een uitvoerige juridische discussie vooraf, waarbij de betrokken belangen, waaronder het recht op privacy, zijn afgewogen tegen het belang van het onderzoek en de ernst van de delicten. Ook werd de procedure om de foto's te verkrijgen met diverse waarborgen omkleed. Nadien is alsnog twijfel gerezen over het bestaan van die uitzonderingsmogelijkheid. Sindsdien (najaar 2020) vinden dergelijke verzoeken en verstrekkingen niet meer plaats.

### **Doorwerking van de 126jj-regeling in de artikel-3-praktijk**

Zoals hierboven is beschreven, is de regeling van artikel 126jj Sv gedetailleerd en strikt. Zo bevat zij onder meer het verbod op het gebruik van ongeblurde foto's. Dit verbod staat, in elk geval op het eerste gezicht, in schril contrast met de regeling van artikel 3 Pw2012, waaruit zo'n verbod – zoals hierboven gezegd – niet voortvloeit. Er kon aldus een potentiële disbalans worden waargenomen tussen de beide grondslagen. Dit heeft ertoe geleid dat, in gezamenlijk en goed overleg tussen de politie en het openbaar ministerie, de beslissing is genomen om – voor de zekerheid – de wettelijke lijn van artikel 126jj Sv door te trekken naar de artikel-3-foto's. Deze beleidsbeslissing is in februari 2021 genomen door de vergadering van rechercheofficieren van justitie. Ingevolge deze beslissing was het per 1 juni 2021 voor de gewone rechercheur technisch niet meer mogelijk om zelfstandig foto's uit het systeem te exporteren.

Na deze beslissing is getracht te bezien in hoeveel zaken er artikel-3-foto's in dossiers zaten en waarbij, in het licht van de genomen beleidsbeslissing, mogelijk een juridisch debat zou kunnen ontstaan. Voor zover op dit moment bekend gaat het om drie zaken.

In een perspublicatie van 4 augustus 2021<sup>6</sup> is, op basis van door het openbaar ministerie gedane mededelingen, gezegd: "Volgens het OM zijn de foto's in een klein aantal strafzaken gebruikt". Dit "klein[e] aantal strafzaken" zijn de zojuist bedoelde drie zaken. Onder het woord "gebruikt" dient, wat het openbaar ministerie betreft, in dit geval te worden verstaan: "in het dossier gevoegd". Deze voeging heeft plaatsgevonden voordat de beleidsbeslissing was genomen. In één van de drie zaken staat vast dat de foto niet voor het bewijs is gebruikt. De twee andere zaken moeten nog aan de rechter worden voorgelegd.

### **Adviesvraag aan het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie**

Hierboven is gesproken van een "potentiële juridische disbalans" en van een "voor de zekerheid" genomen beleidsbeslissing. Daarmee is tot uitdrukking gebracht dat het voorsnog niet een uitgemaakte zaak is dat de 126jj-regeling dwingend dient mee te brengen dat – zoals nu "voor de zekerheid" is beslist – ook artikel-3-foto's slechts in geblurde toestand bruikbaar zijn. Daarom is aan het Wetenschappelijk Bureau van het OM onder meer gevraagd om te onderzoeken welke mogelijkheden artikel 3 Pw2012 nu precies biedt, in het bijzonder als het gaat om het gebruik van ongeblurde foto's. Daarnaast is aan het WBOM gevraagd of er wellicht nog andere grondslagen denkbaar zijn voor het gebruik van ongeblurde foto's. Daarbij zou onder meer kunnen worden gedacht aan [artikel 126g Sv](#) (stelselmatige observatie). In de hierboven genoemde perspublicatie is geopperd dat nu al zou worden gemeend dat dit inderdaad een bruikbare grondslag is. Bij het openbaar ministerie is dat echter niet het geval (dat wordt dus niet nu al gemeend) en er is ook geen enkel geval bekend van het gebruik van deze grondslag.

Naar verwachting is het advies in november 2021 gereed.

### **Evaluatie**

Bij de totstandkoming van artikel 126jj Sv is in en met het parlement afgesproken dat de bepaling zou worden geëvalueerd. [Daaraan wordt inmiddels door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum \(WODC\) van het ministerie van Justitie en Veiligheid gewerkt](#). Het is geenszins uitgesloten dat die evaluatie (ook) leidt tot een discussie over het ongemak dat het verschil tussen de beide grondslagen met zich brengt. Het resultaat van die discussie zou erin kunnen bestaan dat er een regeling tot stand komt die beschrijft onder welke voorwaarden (bijv. zwaarte van de verdenking) en op welke processuele wijze er voor de opsporing en/of de bewijsvoering gebruik kan worden gemaakt van ongeblurde ANPR-foto's.

---

<sup>6</sup> M. Kuiper, 'Opsporing. Camera's scanden ook gezicht. De gezichten van automobilisten zijn zonder wettelijke basis gebruikt voor opsporing', *NRC Handelsblad* 4 augustus 2021, p. 1.