

MEMO

Van Quinten Kroes
Aan Herman Wagter
Datum 2 maart 2016
Referentie QK/20150315/BR-3359327
Betreft Connekt / Privacy advies actielijn Stadslogistiek

1 Vraagstelling en kort antwoord

- 1 In veel gemeenten zijn kentekenherkenningscamera's¹ geplaatst voor gemeentelijke handavingsdoeleinden (het bewaken van een milieuzone of projecten in het kader van spitsmijden).
- 2 Uit de daarmee vastgelegde data zou ook statistische informatie gegeneerd kunnen worden over transportbewegingen, bijvoorbeeld informatie over logistieke voertuigen die de stad inrijden (hoeveel en wat voor soort bewegingen, wanneer, type voertuig/milieuklasse). Idealiter kan met de data ook achteraf worden bepaald hoe frequent (bijvoorbeeld binnen een maand) unieke voertuigen de gemeente binnenrijden. Connekt zou deze statistische informatie willen inzetten voor het optimaliseren van logistiek en transport binnen de betreffende gemeenten.
- 3 De vraag is of de door gemeenten met kentekenherkenningscamera's gegenereerde informatie onder de Wet bescherming persoonsgegevens ("Wbp") door de sector mag worden gebruikt op de hiervoor beschreven wijze.
- 4 Indien de gegevens worden ontdaan van alle identificerende kenmerken en worden geaggregeerd (waarbij geen unieke voertuigen meer zijn te onderscheiden), dan is op de verdere verwerking van deze gegevens de Wbp niet langer van toepassing. De aggregatie-stap zelf (door gemeenten of een ander in hun opdracht) valt wel onder de Wbp, maar is geoorloofd.
- 5 Indien daarentegen de gegevens tot unieke voertuigen herleidbare data blijven bevatten, achten wij de kans groot dat deze door de Autoriteit Persoonsgegevens (de "AP") nog steeds als persoonsgegevens zullen worden gezien en dat ook de

¹ Automatische kentekenherkenning wordt ook wel aangeduid met de afkorting "ANPR" (wat staat voor Automatic Number Plate Recognition).

Datum 2 maart 2016
Referentie QK/20150315/BR-3359327

verdere verwerking daarvan aan de Wbp zal moeten voldoen. Dat behoeft niet tot onoverkomelijke problemen te leiden, mits adequate voorzieningen worden getroffen om te verzekeren dat de betreffende gegevens uitsluitend voor statistische doeleinden kunnen worden gebruikt. In dit memo worden enkele suggesties gedaan voor zulke voorzieningen. Een samenvatting van het voorgestelde proces is opgenomen als **Bijlage**.

- 6 De Wbp zal over twee jaar worden vervangen door de Algemene Verordening Bescherming Persoonsgegevens (AVBP; hierna: de “Verordening”). Hoewel de Verordening op hoofdlijnen overeenkomt met de Wbp, is een relevant verschil dat daarin een uitdrukkelijke regeling is opgenomen voor het toepassen van gepseudonimiseerde gegevens ten behoeve van statistiek. Omdat dit van belang kan zijn voor de voorgestane verwerking van met kentekenherkenningscamera’s gegenereerde informatie, wordt in dit memo ook kort stilgestaan bij deze toekomstige regeling.
- 7 In dit memo wordt niet ingegaan op de (voorwaarden voor) rechtmatige inzet van kentekenherkenningscamera’s voor gemeentelijke handhavingsdoeleinden. Deze rechtmatigheid wordt in het kader van de onderhavige analyse verondersteld.

2 Verwerking van persoonsgegevens

- 8 De Wbp is van toepassing op iedere verwerking van persoonsgegevens.

2.1 Het begrip persoonsgegevens

- 9 De Wbp definieert persoonsgegeven als elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.

Kentekengegevens dienen volgens de MvT bij de Wbp onder omstandigheden als persoonsgegeven te worden beschouwd.²

- 10 Bij de vraag of sprake is van identificeerbaarheid gaat het erom of de identiteit van de betreffende persoon redelijkerwijs, zonder onevenredige inspanning kan worden vastgesteld. Bij de mogelijkheid tot identificatie moet worden gekeken naar alle middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs door de verantwoordelijke dan wel enig ander persoon zijn in te zetten om tot identificatie te komen.

² Tweede Kamer 1997 – 1998, 25 892, nr. 3, p. 46.

Datum
Referentie

2 maart 2016
QK/20150315/BR-3359327

Zeker ten aanzien van instanties die toegang hebben tot het kentekenregister van RDW zullen kentekens zonder meer als persoonsgegevens worden beschouwd door de toezichthouder.

- 11 Gegevens die op zichzelf niet als persoonsgegevens worden beschouwd, kunnen wel in combinatie met andere gegevens alsnog persoonsgegevens worden.

Dergelijke gegevens worden ook wel aangeduid als indirect identificerende gegevens. Het gaat om gegevens die niet direct tot identificatie van een bepaald persoon leiden, maar via nadere stappen in verband kunnen worden gebracht met een bepaalde persoon.

Het kenteken kan als zodanig worden aangemerkt, nu dit via het kentekenregister kan worden gekoppeld aan de eigenaar van het voertuig.

Gegevens zoals als voertuigcategorie, maximaal te trekken massa en zuinigheidslabel van een voertuig zijn op zichzelf niet aan te merken als persoonsgegevens.

In combinatie met een kenteken worden het wel persoonsgegevens.

Afhankelijk van de omstandigheden kunnen deze gegevens ook als persoonsgegevens worden beschouwd als die worden opgeslagen weliswaar zonder kenteken, maar wel in combinatie met zeer uitzonderlijke reisbewegingen (bijvoorbeeld het gegeven dat een zware vrachtwagen een maand lang elke zaterdag, zondag en maandagnacht om 3 uur vertrok uit Schin op Geul).³

- 12 Aan het begrip persoonsgegeven wordt door de toezichthouder een zeer ruime betekenis toegekend. In de regel beschouwt de AP gegevens die tot een uniek persoon herleidbaar zijn, als persoonsgegeven, ongeacht of de identiteit van de betreffende persoon redelijkerwijs herleidbaar is.

2.2 Het begrip verwerking

- 13 Ook het begrip verwerken is in de Wbp zeer ruim gedefinieerd en omvat alle denkbare handelingen die ten aanzien van informatie kunnen worden ondernomen, waaronder het verzamelen, vastleggen, wijzigen, ter beschikking stellen en met elkaar in verband brengen van informatie.

³ Vergelijk voetnoot 102 in het 'Rapport van bevindingen Ambtshalve onderzoek CBP naar de verwerking van geolocatiegegevens door TomTom N.V.' van de AP, beschikbaar op autoriteitpersoonsgegevens.nl.

Datum
Referentie

2 maart 2016
QK/20150315/BR-3359327

De volgende handelingen moeten worden aangemerkt als verwerking van persoonsgegevens:

- Het verrijken van met ANPR verzamelde kentekengegevens met andere gegevens van RDW, zoals voertuigcategorie, maximaal te trekken massa en zuinigheidslabel;
- Het vervangen van het kenteken door een andere unieke code;
- Het aggregeren van de verzamelde informatie (bijvoorbeeld: het terugbrengen van de met ANPR verzamelde kentekengegevens tot algemenere data, zoals het aantal zware voertuigen dat in januari 2016 door Den Haag – centrum is gereden).

3 Rechtmatigheidsgrondslag en doelbinding

- 14 Als sprake is van ‘verwerking’ van ‘persoonsgegevens’ moeten de regels van de Wbp in acht worden genomen. Eén van de belangrijke hoofdregels van de Wbp is dat persoonsgegevens uitsluitend mogen worden verwerkt op in de wet limitatief opgesomde rechtmatigheidsgronden.⁴ Een ander belangrijk uitgangspunt is dat persoonsgegevens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze is die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens zijn verkregen (het zogeheten doelbindingsprincipe).⁵

3.1 Rechtmatigheidsgronden

- 15 De gemeenten die ANPR-camera’s inzetten voor eigen handhavingsdoeleinden, kunnen zich daarbij beroepen op de rechtmatigheidsgrond dat deze gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door de gemeente.⁶
- 16 Het verstrekken van de met ANPR-camera’s verzamelde gegevens, al dan niet na voorafgaande bewerking daarvan, aan derden voor algemene analyses en/of het genereren van statistische informatie op basis daarvan, kan niet worden gebaseerd op deze zelfde rechtmatigheidsgrond. Wel kan deze worden gebaseerd op de grond dat de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de gemeente of derden aan wie de gegevens worden verstrekt, waarbij de (privacy-)belangen van de berijders van de vastgelegde voertuigen niet zwaarder mogen wegen.⁷ In dat kader is van belang dat het optimaliseren van logistiek en transport een algemeen publiek belang dient.

⁴ Artikel 8 Wbp.

⁵ Artikel 9, eerste lid, Wbp.

⁶ Artikel 8 sub e Wbp.

⁷ Artikel 8 sub f Wbp.

Datum 2 maart 2016
Referentie QK/20150315/BR-3359327

- 17 Deze alternatieve rechtmatigheidsgrond brengt een aantal randvoorwaarden mee. In de eerste plaats moet de verwerking noodzakelijk zijn. Dat veronderstelt onder meer dat geen gegevens worden doorgegeven door gemeenten die niet relevant of noodzakelijk zijn voor het genereren van de gewenste statistieken. In de tweede plaats moeten de privacy-belangen van de betrokkenen worden meegewogen, en moet waar nodig in waarborgen worden voorzien om deze toereikend te beschermen. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld technische en organisatorische maatregelen (functionele scheiding), toepassing van anonimisatie- en pseudonimisatietechnieken, aggregatie van data, extra transparantie richting de betrokkenen of een algemeen en onvoorwaardelijk verzetsrecht.⁸ In hoofdstuk 4 wordt een suggestie gedaan om dat voor het onderhavige geval te concretiseren.

3.2 Doelbinding

- 18 In het onderhavige geval worden ANPR-camera's door gemeenten ingezet voor handhavingsdoeleinden. De vraag is in hoeverre die doeleinden verenigbaar (of eigenlijk: niet onverenigbaar) zijn met de inzet van de met ANPR-camera's verzamelde data voor logistieke analyses. Voor deze toets geeft de wet vijf criteria, waarvan er enkele kunnen duiden op doelverenigbaarheid⁹ en enkele op doelonverenigbaarheid.¹⁰ Het is daarmee dus niet gemakkelijk om met zekerheid te zeggen dat het voorgenomen gegevensgebruik voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het doelbindingsvereiste.
- 19 Voor de verdere verwerking van gegevens voor 'historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden' staat in de wet echter dat deze niet onverenigbaar zijn, mits gemeenten de nodige voorzieningen treffen om te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van deze specifieke doeleinden.¹¹
- 20 Het gaat bij deze voorzieningen met name om maatregelen die moeten voorkomen dat de gegevens worden gebruikt voor maatregelen of besluiten die tegen een bepaald persoon gericht zijn¹² (denk in het onderhavige geval bijvoorbeeld aan toegang tot de data door de politie of fiscus voor handhavingsdoeleinden). In de wetsgeschiedenis¹³ worden in dit verband een functionele scheiding tussen toepassing en onderzoek bepleit, of een contractuele afspraak over het gebruik dat van de gegevens gemaakt mag worden. Overigens is in deze wetsgeschiedenis ook uitdrukkelijk opgemerkt dat op genoemde uitzondering geen beroep behoeft te wor-

⁸ Opinie 06/2014 van de Artikel 29 Werkgroep (844/14/EN), WP 217, p. 42.

⁹ Artikel 9, tweede lid, sub c en e Wbp noemen de gevolgen van de verwerking voor betrokkenen, alsmede de mate waarin is voorzien in passende waarborgen.

¹⁰ Artikel 9, tweede lid, sub a, b, en d Wbp noemen de verwantschap van de verschillende doelen, de aard van de gegevens en de wijze waarop die zijn verkregen.

¹¹ Artikel 9, derde lid, Wbp.

¹² Overweging 29 bij Richtlijn 95/46/EG.

¹³ Tweede Kamer, 1997 – 1998, 25 892, nr. 3, p. 93.

Datum
Referentie

2 maart 2016
QK/20150315/BR-3359327

den gedaan als het gaat om niet langer tot personen herleidbare informatie. In dat geval is het verdere gebruik van deze informatie vrij en valt dit hoe dan ook buiten het bereik van de Wbp.

Als gemeenten zelf uitsluitend geaggregeerde data zouden delen met de sector (bijvoorbeeld: 'in de maand januari zijn er [x] zware voertuigen van voertuigcategorie [y] door de gemeente gereden'), dan valt die verstrekking en het verdere gebruik van die informatie niet meer onder de Wbp. De aggregatie binnen de gemeenten zou echter wel aan de Wbp moeten voldoen, maar is gerechtvaardigd in het licht van het doel (bijdragen aan de optimalisatie van transport en logistiek), en van de aggregatieslag die de gemeenten in dat geval toepassen.

Als daarentegen de gemeenten hun 'rauwe' ANPR-gegevens, inclusief kenteken of een unieke code die het kenteken vervangt, aan een derde zouden verstrekken, die deze informatie vervolgens verrijkt en verwerkt tot statistische data, dan dient die verstrekking aan, en de verdere verwerking door die derde wel te voldoen aan de eis dat er waarborgen getroffen zijn om te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend voor statistische doeleinden geschiedt.

Gelet op de hoge eisen die de toezichthouder stelt aan het criterium 'niet langer tot personen herleidbaar', is het hoe dan ook aan te bevelen om te voorzien in dergelijke waarborgen.

4 Toepassing op onderhavige geval

- 21 Uit het voorgaande volgt dat de toelaatbaarheid van de verstrekking voor statistische doeleinden van ANPR-gegevens door gemeenten aan de sector, valt of staat bij de toepassing van waarborgen ter bescherming van de privacy-belangen van bestuurders. Dat is zowel van belang voor de rechtmatigheidsgrond, alsook voor het doelbindingsbeginsel.
- 22 Bij de invulling van deze waarborgen zou gedacht kunnen worden aan een combinatie van de volgende maatregelen:
 - i) De verstrekking aan een trusted third party (TTP) die de rauwe data ontvangt van de gemeenten en onomkeerbaar ontdoet van identificerende gegevens waaronder in elk geval het kenteken, voordat dit verder gedeeld wordt met de sector. Aldus wordt een vorm van functionele scheiding bereikt.
 - ii) Gemeenten zouden er daarbij op moeten toezien dat uitsluitend die gegevens worden verstrekt aan de TTP die noodzakelijk zijn voor het genereren van statistieken. Gegevens die voor logistieke statistiek niet relevant zijn (bijvoor-

Datum
Referentie

2 maart 2016
QK/20150315/BR-3359327

- beeld het gegeven of wel of niet een overtreding is waargenomen), zou niet door de gemeenten moeten worden gedeeld.
- iii) Desgewenst kan de TTP de dataset ook wijzigen en/of verrijken met gegevens uit RDW (voertuigcategorie/-type, maximaal te trekken massa en zuinigheidslabel), voordat het kenteken onomkeerbaar wordt verwijderd. Aldus wordt een vorm van aggregatie gerealiseerd (het unieke kenteken wordt vervangen door meer generieke voertuigkenmerken).
 - iv) Voor zover longitudinale data vereist zijn (dat wil zeggen: data om unieke voertuigen door de tijd heen te kunnen volgen), maar zonder dat achterhaald kan worden om welk kenteken het gaat, kan worden gedacht aan het vervangen van het kenteken door een unieke code, bijvoorbeeld door toepassing door de TTP van een hashing-algoritme op de kentekens. Daarmee wordt een vorm van pseudonimisatie bereikt.
 - v) Om het (veel) moeilijker te maken dat de pseudonimisatie door een derde achteraf wordt gekraakt, zou moeten worden voorzien in additionele beveiligingsmaatregelen, zoals toevoeging van een geheime 'salt'-code door de TTP aan het kenteken voordat tot hashing wordt overgegaan. Ook zouden datasets en statistieken die door de TTP aan derden worden verstrekt, tenminste een minimale omvang (qua aantallen voertuigen en verkeersbewegingen) moeten hebben, om te voorkomen dat daarin unieke data onderscheiden kunnen worden waarmee voertuigen en/of berijders alsnog achteraf kunnen worden herkend.
 - vi) De gekozen oplossing tussen gemeenten, TTP, en ontvangers van statistische informatie zou moeten worden vastgelegd in bindende schriftelijke afspraken, met daarin onder meer de toezegging van geheimhouding (door de TTP), en de toezegging dat ontvangers zich zullen onthouden van pogingen tot heridentificatie.
 - vii) Gemeenten zouden richting de burger transparantie moeten betrachten over deze nieuwe verwerking voor statistische doeleinden, bijvoorbeeld door hiervan melding te maken in privacy-reglementen en/of reglementen over ANPR.¹⁴
- 23 In de **bijlage** is een beknopte versie weergegeven van de wijze waarop het proces concreet geoperationaliseerd zou kunnen worden.

5 Toelaatbaarheid onder de Verordening

- 24 Zoals aangegeven in het eerste hoofdstuk, zal de Wbp over twee jaar worden vervangen door de Verordening.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het besluit van 10 maart 2009 van het College van B&W van de gemeente Den Haag, inzake implementatie van automatische nummerplaatherkenning (anpr) ten behoeve van de handhaving van de milieuzone voor vrachtwagens, waarin wordt voorzien in een privacyprotocol (beschikbaar op www.denhaag.nl).

Datum 2 maart 2016
Referentie QK/20150315/BR-3359327

- 25 Hiervoor werd voorgesteld om kenteken-informatie te vervangen door een andere unieke code, zodat unieke voertuigen wel door de tijd heen gevolgd kunnen worden, maar zonder dat daarbij identificeerbaarheid relatief gemakkelijk mogelijk is. Dit kan worden beschouwd als een vorm van pseudonimisatie.
- 26 Anders dan de Wbp, verwijst de Verordening uitdrukkelijk naar de mogelijkheid van pseudonimisatie van persoonsgegevens. De toepassing daarvan kent ook voordelen onder de Verordening.
- i) In de Verordening wordt pseudonimisatie uitdrukkelijk genoemd als een factor die mag worden meegewogen bij de vraag of een nieuwe verwerking verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. De Verordening kent net als de Wbp bovendien een uitzondering op het doelbindingsbeginsel voor statistische verwerkingen en noemt ook in dat verband uitdrukkelijk pseudonimisatie als een waarborg die in dat kader getroffen kan worden.
 - ii) De Verordening kent een nieuwe eis dat partijen bij het bedenken van nieuwe toepassingen de privacy-bescherming al moeten meenemen (en niet pas achteraf; dit wordt ook wel aangeduid als “privacy by design”). Ook hier wordt pseudonimisatie genoemd als voorbeeld.
 - iii) Ook bij de beveiligingseisen noemt de Verordening pseudonimisatie als een maatregelen die daaraan kan bijdragen. Toepassing van pseudonimisatie kan bovendien bij een datalek meebrengen dat het lek niet hoeft te worden gemeld omdat daardoor de risico’s voor betrokkenen sterk zijn gereduceerd.
- 27 Al deze factoren kunnen additionele redenen vormen om pseudonimisatie toe te passen bij de verwerking van met ANPR-camera’s verzamelde persoonsgegevens.

Bijlage: samenvatting voorgesteld werkproces

- 1 De gemeente verzamelt in het kader van wettelijke taak (handhaving) met kentekencamera's gegevens (kenteken, plaats, tijdstip).
- 2 Een trusted third party (TTP), die een overeenkomst heeft met de gemeente, ontvangt en bewerkt die ruwe gegevens eenmalig en vertrouwelijk.
 - a) **Bewerking:** met kenteken checken bij RDW (type voertuig, leeftijd, Euroklasse uitstoot);
 - b) daarna salted hash maken van het kenteken, met geheime salt;
 - c) uitkomst salted hash wordt als substituut van het kenteken in de database gezet waarbij kenteken onomkeerbaar wordt gewist (dus dataset: salted hash, plaats, tijdstip), en aparte database waar relatie wordt gemaakt tussen hashwaarde en typevoertuig, leeftijd, Euroklasse.
- 3 Een onderzoekspartij mag de bewerkte gegevens ontvangen, op basis van een licentie-overeenkomst, en voert statistische analyses uit, die gepubliceerd mogen worden, zonder daarbij de onderliggende databases publiek te mogen maken.