

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)

Managementsamenvatting

Automatic Number Plate Recognition (ANPR) is een techniek waarmee kentekens met behulp van camera's automatisch worden gelezen en vervolgens worden vergeleken met één of meer referentiebestanden. Referentiebestanden bevatten kentekens waarmee iets aan de hand is, bijvoorbeeld een openstaande boete, een gestolen voertuig of een rijontzegging. Er zijn op dit moment 90 mobiele en 120 vaste ANPR-camera's in gebruik bij de Nederlandse politie.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie ontwikkelt een visie op het thema technologie en opsporing. Het doel is om technologie als ANPR meer en beter in te zetten in de opsporing. Om na te gaan welke technologieën kansrijk zijn en extra investeringen rechtvaardigen, is onderzoek naar de effecten nodig. Dit onderzoek maakt duidelijk of, en zo ja hoe, ANPR kan bijdragen aan de (verbeterde) opsporing, vervolging en berechting van delictplegers. Gedurende dit onderzoekstraject hebben de onderzoekers gesproken met zo'n twintig experts, veel literatuur over het onderwerp bestudeerd, een enquête onder alle politiekorpsen gehouden en een verdiepend onderzoek in vijf korpsen gedaan. Afsluitend hebben onderzoekers van DSP-groep een actieonderzoek begeleid in Rotterdam-Rijnmond. In dit rapport is vooral aandacht voor het gebruik van ANPR door de politie. Er is minder aandacht voor andere overheidsdiensten die er gebruik van maken.

Om de mogelijke meerwaarde van ANPR te meten is een beoordelingskader opgesteld. Daarin worden drie elementen onderscheiden¹.

1 Techniek

Er kan op verschillende momenten in het ANPR-proces iets verkeerd gaan: zo kan een passerend kenteken worden gemist, of kan een opname in de verkeerde cijfers en letters worden omgezet. Eén overkoepelend percentage voor de betrouwbaarheid van ANPR kan niet worden gegeven. Dit is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de camera's, de opstelling van de apparatuur en de keuzes met betrekking tot de instellingen (zo veel mogelijk kentekens scannen of zoveel mogelijk kentekens *correct* scannen). In het ideale geval wordt zo'n 95 procent van de passerende kentekens gescand en in de juiste cijfers en letters omgezet. Met minder goede camera's, instellingen en bijvoorbeeld bij slecht weer kan dit dalen tot 60 tot 80 procent – zie verder hoofdstuk 5.

2 Referentielijsten koppelen

Vanuit het landelijke ANPR-programmabureau worden referentielijsten van landelijke instanties aangeboden (RDW, CJIB, belastingdienst). Korpsen kunnen ook eigen referentielijsten voor opsporingsdoeleinden opstellen en beschikbaar stellen in de landelijke BackOfficeFacility. Elk korps bepaalt zelf welke referentielijsten 'aan' worden gezet. Recent is afgesproken dat alle regionale opsporingslijsten moeten worden meegenomen in alle korpsen die met ANPR werken, zodat al deze kentekens in elk geval worden gespot als ze in een andere regio met ANPR rijden. In Rotterdam-Rijnmond zijn meer

Noot 1 In de nabije toekomst, als het weer mogelijk wordt om ook passagegegevens te bewaren en verwerken, komt daar nog een vierde element bij: het *achteraf* doorzoeken van opgeslagen passagegegevens.

dan honderd referentielijsten in gebruik, waarvan ruim zestig voor opsporingsonderzoeken. Per dag leveren de vaste camera's in Rotterdam-Rijnmond zo'n 10.000 hits op. De mobiele camera's bij de verkeerspolitie leveren veel minder hits op. Tijdens alle ANPR-acties over heel 2009 zijn in totaal ruim 265.000 kentekens gescand wat leidde tot ruim 6.500 hits (2,5%). Aan het merendeel van de hits liggen boetes of belastingschulden ten grondslag: 75 procent van de hits heeft daar betrekking op – zie verder hoofdstuk 6.

3 Reactie op hits

Verreweg de meeste hits van de *vaste* ANPR-camera's worden alleen geregistreerd en doorgegeven aan de instantie die de referentielijst aanleverde. Er is onvoldoende capaciteit om op straat in actie te komen bij elke hit: dat zou alleen al in de regio Rotterdam-Rijnmond vereisen dat er 24 uur per dag elke minuut gemiddeld zeven voertuigen staande worden gehouden. Tijdens ANPR-acties wordt wél een groot deel van de hits gecontroleerd. Het voertuig wordt dan staande gehouden en gecontroleerd op allerlei punten – en dus niet alleen op het alarmeringskenmerk dat door ANPR wordt gegenereerd. In 2009 zijn tijdens alle ANPR-acties in Rotterdam-Rijnmond ruim 265.000 kentekens gescand, wat bijna 6.600 hits opleverde (2,5%). Daarvan zijn bij benadering 2.700 voertuigen daadwerkelijk gecontroleerd. Dat leverde € 660.000,- aan geïnde boetes en belastingschuld op, 260 in beslag genomen voertuigen en bijna honderd processen-verbaal. De concrete opbrengsten in het aantal geïnde boetes en processen-verbaal van de mobiele en de vaste camera's worden in dit rapport ook gepresenteerd, maar die zijn – omdat er niet op elke hit een reactie op straat volgt – beduidend lager. Voor opsporingsdoeleinden wordt ANPR momenteel uiterst terughoudend gebruikt, in elk geval niet als bewijsmateriaal. Er zijn vier rechtszaken gevonden waarin ANPR als bewijsmateriaal is opgevoerd maar die stammen uit de tijd dat het nog niet expliciet verboden was om passagegegevens te bewaren en verwerken, dus vóór begin 2010. Als ANPR al voor opsporing wordt gebruikt, is het om op basis van vervoersbewegingen, realtime of achteraf, te bepalen waar en wanneer een verdachte het beste staande kan worden gehouden of om bepaalde verdachten uit te sluiten van verder onderzoek – zie verder hoofdstuk 7.

Alles overziend kan worden gesteld dat ANPR een succesvol instrument is, althans als het innen van openstaande boetes en belastingvorderingen bij (gecombineerde) politieacties als doel is geformuleerd. De vraag of ANPR op dit moment effectief bijdraagt aan de opsporing en vervolging van criminelen is niet te beantwoorden. De bevindingen laten niet zien dat daar sprake van is. De vraag of ANPR potentie heeft om bij te dragen aan een verbeterde opsporing en vervolging is lastiger te beantwoorden. Het blijkt dat ANPR op dit moment – dus ook zonder het verwerken van passagegegevens – niet alleen hits oplevert, maar ook hints die richting geven aan opsporingsonderzoeken. Momenteel is die meerwaarde voor de opsporing echter zeer beperkt. Dezelfde paar succesverhalen komen elke keer weer terug, maar concrete resultaten ('harde cijfers') hebben we niet kunnen vinden. Dat komt enerzijds doordat ANPR bijna nooit het ultieme stukje bewijsmateriaal oplevert en dus onzichtbaar is in dossiers en jurisprudentie. Anderzijds komt het doordat de opbrengsten verdeeld – en daardoor verdund – worden over diverse mensen en teams binnen en buiten de politie wat het meten van concrete opbrengsten vrijwel onmogelijk maakt. Op dit moment wordt ANPR door de politie vooral gebruikt voor het plukken van laaghangend fruit: het innen van boetes en niet voor het opsporen van criminelen. ANPR als opsporingsinstrument staat nog in de kinderschoenen

en sinds begin 2010, toen passagegegevens niet meer mochten worden verwerkt, heeft de politie op het gebied van opsporing nauwelijks iets ontwikkeld of uitgeprobeerd. ANPR-acties lenen zich beter voor het bereiken en aantonen van concrete resultaten dan opsporing.

Als het wetsvoorstel dat de verwerking van passagegegevens voor specifieke doeleinden weer mogelijk maakt wordt aangenomen, zal dit niet automatisch leiden tot betere opsporing. Dat blijkt ook uit het Verenigd Koninkrijk waar al jaren op grote schaal met ANPR wordt gewerkt en waar passagegegevens vijf jaar mogen worden bewaard. Daar is recent door de politie geconstateerd dat het gebruik van ANPR voor de opsporing veel minder ver ontwikkeld is dan ANPR voor controles. De ervaring uit het Verenigd Koninkrijk pleit voor het ontwikkelen van een visie voor het gebruik van ANPR. Een wijziging in de wet zal niet automatisch zorgen voor het gebruik van ANPR in de opsporing en vervolging, alleen al vanwege het feit dat boete-inning zo succesvol is. In een visie is het van belang om aan te geven in welke mate schaarse politiecapaciteit op basis van ANPR-informatie moet worden aangewend (en welke werkzaamheden niet meer of in mindere mate hoeven worden uitgevoerd). Handelen volgens deze visie kan zorgen dat de meerwaarde van ANPR voor de opsporing verzilverd wordt.

Onderzoeksvraag	Antwoord	Plek in rapport
Opsporing en vervolging		
Welke opsporingsdiensten gebruiken ANPR?	Politie is de enige opsporingsdienst met ANPR. FIOD, SIOD, VROM-IOD hebben geen eigen ANPR. Andere handhavende instanties, overheden en private partijen hebben wel ANPR o.a. gemeenten, Stichting CrimiNee!, Belastingdienst. Politie maakt niet of nauwelijks gebruik van camera's van derden, maar heeft wel plannen in die richting (bv. Amsterdam).	2.2
Is ANPR een betrouwbaar instrument (false positives/negatives)?	ANPR is volgens projectleiders in de korpsen een technisch betrouwbaar instrument en het aantal fouten in referentiebestanden is acceptabel volgens hen. Er is echter nauwelijks controle op claims van leveranciers. Betrouwbaarheid hangt zeer sterk samen met soort camera en instellingen én met de juistheid van de referentiebestanden. In de praktijk bleek dat bij mobiele toepassingen (zonder <i>live</i> verbinding met de bronbestanden) 10 tot 20 procent van de hits niet juist was, bijvoorbeeld omdat een gestolen voertuig inmiddels alweer was afgesignaleerd (<i>false positives</i>). Over <i>false negatives</i> is nauwelijks iets bekend.	5, 8.2
Welke typen overtredingen en delicten (kunnen) worden gedetecteerd?	ANPR kan gebruikt worden voor alle typen delicten, mits er een kenteken aan het delict zelf of aan de persoon die betrokken is bij een delict kan worden gekoppeld.	6
Wat is de meerwaarde?	Vooral om bepaalde verdachten staande te houden of bepaalde verdachten uit te sluiten van verder onderzoek.	7.2, 9
Sprake van verdenking of Verdachte?	In de huidige situatie (alleen verwerken van hits) is er vooraf <i>altijd</i> sprake van een verdenking of een verdachte.	6.2
Hoe vaak ANPR gebruikt in opsporingsonderzoek?	ANPR-gegevens komen zeer sporadisch voor in het laatste deel van de strafrechtketen.	7.2.2, 7.4
Met welk doel?	Aantonen dat een voertuig op een bepaald moment (niet) op een bepaalde plek was.	7.2.2, 7.4
Wat is de meerwaarde in vervolgingstraject?	Zeer beperkt.	7.4
Afdoening en berechting		
Voor welk type delicten?	ANPR kan gebruikt worden voor alle typen delicten, mits er een kenteken aan het delict zelf of aan een verdachte kan worden gekoppeld (en dat kan bij zeer veel zaken).	7.4
Hoe vaak bewijs geleverd?	Zeer sporadisch: vier zaken in afgelopen vier jaar, allemaal daterend van vóór begin 2010.	7.4
Wat is de meerwaarde in bewijsvoering?	Zeer beperkt en nihil sinds begin 2010.	7
Algemeen		
Wat zijn neveneffecten?	Positieve neveneffecten die werden genoemd door de regionale projectleiders en andere experts zijn: gericht staande houden/minder discriminatie, meer tevreden burgers, verhogen controledichtheid/pakkans, afschrikkeffect.	8.1

	Negatieve neveneffecten zijn: aantasting privacy, mogelijk een waterbedeffect, ANPR kan ten koste gaan van ander werk, het instrument legt de nadruk op second offenders. Ook genoemd zijn fraude met kentekens of toenemend gebruik van huurauto's, maar dit lijkt tot op heden niet toe te nemen.	
Welke knelpunten zijn er?	Juridisch: niet mogen bewaren en gebruiken van passagegegevens beperkt de mogelijkheden voor opsporing, dit leidt tot terughoudendheid bij politie en openbaar ministerie.	6.4
	Technisch: referentielijsten worden niet altijd realtime bijgewerkt wat leidt tot valse alarmen door verouderde informatie, de technische betrouwbaarheid van het systeem is onbekend.	5
	Organisatorisch: de inbedding van ANPR in de organisatie is moeilijk, het gebruik van regionale referentiebestanden is niet verplicht (NB. Dit is inmiddels wel geregeld).	8.2
Wat zijn de kosten en baten?	Kosten: investering in hardware minimaal circa € 7,5 miljoen, personeelskosten zijn onbekend. Baten zijn onduidelijk, omdat veel partijen profiteren van de investeringen van de politie en omdat er veel indirecte baten zijn die moeilijk in geld uit kunnen worden gedrukt.	8.3
Stand van zaken regelgeving en jurisprudentie?	Er is nog geen specifieke wet- en regelgeving voor ANPR, maar een concept wetsvoorstel is opgesteld. De jurisprudentie is zeer beperkt.	3, 7.4
Succesverhalen?	ANPR wordt zeer vaak gebruikt als selectiemiddel bij controles. Daarnaast zijn er enkele succesverhalen die vaak terugkeerden: parkeerplaats-hoppers, drugsrunners ('Waakzaam'), ontvoeringen, overvallers vanuit de ene regio in de andere aangehouden.	6, 7
Synthese		
Wat is de meerwaarde van het bewaren van passagegegevens?	Bewaren passagegegevens is noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde voor betere opsporing en vervolging. Wetgeving kan het probleem niet automatisch oplossen.	9
Bijdrage aan effectieve en doelmatige strafrechtke-ten?	Definitief oordeel is nog niet te vellen. ANPR is op dit moment nauwelijks effectief voor opsporing. Er is een gedeelde landelijke visie nodig: er moeten keuzes worden gemaakt over de mate waarin ANPR schaarse politiecapaciteit moet krijgen. De uitdagingen om daadwerkelijk informatiegestuurd te gaan werken zijn nog groot – de organisatie is daar nu nog niet klaar voor, dus ook dat vraagt regie en keuzes maken.	9