



RIJKSWATERSTAAT

ACTUALISATIE JURIDISCHE TOETS TOTSTANDKOMINGSPROCES BRON

dr. Bart Schermer

Chief Knowledge Officer
schermer@considerati.com

mr. Sanne Mulder

Senior Legal Consultant
mulder@considerati.com

mr. Ka Wing Falkena

Legal Consultant
falkena@considerati.com

Datum: 12 – 06 - 2020

Versie: v1.3

MANAGEMENT SAMENVATTING	2
1. INLEIDING	4
1.1. Inleiding	4
1.2. Opdracht	4
1.3. Scope	4
1.4. Leeswijzer	5
2. BESCHRIJVING HUIDIGE SITUATIE	6
2.1. Ontvangst van persoonsgegevens door Rijkswaterstaat	6
2.2. Verwerking door Rijkswaterstaat	10
3. ANALYSE HUIDIGE SITUATIE	11
3.1. AVG	11
3.2. Ontvangst van persoonsgegevens door Rijkswaterstaat	13
3.3. Verwerking door Rijkswaterstaat	18
4. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	22
4.1. Ontvangst door Rijkswaterstaat	22
4.2. Verwerking door Rijkswaterstaat	23
COLOFON	25



MANAGEMENT SAMENVATTING

In dit rapport wordt het totstandkomingsproces van het Bestand geRegistreerde Ongevallen in Nederland (BRON) getoetst aan de juridische eisen van de huidige Wet politiegegevens (Wpg) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Het proces is opgeknipt in twee fasen:

- Fase 1: de ontvangst van gegevens door Rijkswaterstaat (RWS); en
- Fase 2: de verwerking van de ontvangen gegevens door Rijkswaterstaat tot BRON.

In dit rapport ligt de nadruk op het doel en de grondslag voor het verwerken van de gegevens die aan de basis staan van het totstandkomingsproces van BRON.

Fase 1

In fase 1 komt de ontvangst van gegevens van vier partijen aan bod:

- **Politie:** De politie heeft op grond van art. 22 Wet Politiegegevens jo. 4:7 Besluit Politiegegevens een wettelijke grondslag voor de verstrekking van bepaalde politiegegevens aan Rijkswaterstaat ten behoeve van het samenstellen en bijhouden van een landelijke registratie van verkeersongevallen. In een brief van de minister van Justitie is aangegeven welke gegevens dat mogen zijn.¹
- **Koninklijke Marechaussee:** De Koninklijke Marechaussee mag, evenals de politie, uitsluitend politiegegevens verstrekken aan derden als daar een wettelijke grondslag voor is in de Wet Politiegegevens. Op basis van onderhavig onderzoek is een wettelijke grondslag niet geïdentificeerd. Naar aanleiding van deze conclusie heeft Rijkswaterstaat een formeel verzoek ingediend bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid om de minister van Infrastructuur en Waterstaat, als verantwoordelijke voor Rijkswaterstaat, op te nemen in art. 18 Wet Politiegegevens jo. art. 4:2 Besluit Politiegegevens. Dit verzoek heeft als doeleinde om de structurele verstrekking van ongevalsgegevens tussen de Koninklijke Marechaussee en Rijkswaterstaat van een formele grondslag te voorzien.
- **IM-data van Rijkswaterstaat VWM:** Dit is een interne verstrekking en uit ons onderzoek blijkt dat de verdere verwerking van ongevalsgegevens uit de IM-data voor het totstandkomingsproces van BRON verenigbaar kan zijn met het verzameldoel van de IM-data. De gegevens zijn namelijk verzameld voor het beheer van verkeersincidenten, en het totstandkomingsproces van BRON is bedoeld voor het verkeersveiligheidsbeleid. Deze doelen lijken verenigbaar.
- **Bergersdata:** De bergersdata die aan Rijkswaterstaat Verkeers- en Watermanagement (VWM) worden verstrekt, werd in de voorgaande versie (v1.2) van deze rapportage als interne verstrekking gekenmerkt. Inmiddels is gebleken dat de verstrekking van de bergersdata wordt uitgevoerd door de (externe) alarmcentrales LCM en CMV. Dit zijn alarmcentrales waar meldingen van incidenten binnenkomen en die vervolgens een berger inschakelen om de voertuigen te bergen. De verwerking van bergersdata heeft twee doeleinden: enerzijds de verbetering van de veiligheid en doorstroming van het verkeer na een ongeval, anderzijds de financiële afwikkeling met de bergers en de verzekeringsmaatschappijen van de verongelukte voertuigen. We toetsen de twee meest toepasselijke grondslagen voor de ontvangst van bergersdata, gerechtvaardigd belang en taak van algemeen belang. Het gerechtvaardigd belang is niet van toepassing. Hoewel de taak van algemeen belang met een extensieve interpretatie uit de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat valt af te leiden, maakt het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van de verwerking van bergersdata voor verkeersongevallenregistratie, dit tot een wankelende grondslag. Het wordt aangeraden om alarmcentrale en bergersbedrijven een wettelijke plicht te geven bergersdata te verstrekken aan Rijkswaterstaat ten behoeve van verkeersongevallenregistratie.

¹ Brief van Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden, aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat t.a.v. Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat, met als briefkenmerk 5523056/07.



Fase 2

In fase 2 is onderzocht of de minister van Infrastructuur en Waterstaat, als verantwoordelijke voor Rijkswaterstaat, zelf een grondslag heeft om persoonsgegevens te verwerken in het totstandkomingsproces van BRON. Er is een formele ministeriële beschikking waarmee in 1974 de dienst verkeersongevallenregistratie is ingesteld en ondergebracht bij Rijkswaterstaat. De ministeriële beschikking biedt echter geen rechtsgrondslag voor Rijkswaterstaat om persoonsgegevens te verwerken in het kader van verkeersongevallenregistratie, omdat het geen wet in formele zin betreft. Daarom doet Considerati onderzoek op welke grondslag de verkeersongevallenregistratie ten tijde van schrijven plaatsvindt.

We behandelen de huidige wetgeving op basis waarvan Rijkswaterstaat opereert, zoals de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en de Wegenverkeerswet (WVW). Het is in deze wetgeving niet expliciet vastgelegd dat Rijkswaterstaat persoonsgegevens mag verwerken ten behoeve van de verkeersongevallenregistratie. Een taak van algemeen belang moet worden vastgelegd in formele wetgeving gezamenlijk met het doel en specifieke voorwaarden moeten daarin worden beschreven. Door de generieke wetgeving in het kader van verkeersveiligheid die niet specifiek toeziet op registratie van verkeersongevallen, is dat momenteel niet het geval. Desalniettemin zijn beide wetgevingen breed te interpreteren en is te beargumenteren dat verkeersongevallenregistratie noodzakelijk is om ter garantie en verbetering van de verkeersveiligheid en dat Rijkswaterstaat vanwege haar specifieke beleidskennis op het gebied van verkeersveiligheid de organisatie dient te zijn die dit uitvoert.

Verder behandelen we een Beschikking van de Raad van de Europese Unie betreffende de oprichting van een communautaire gegevensbank inzake ongevallen in het wegverkeer (PbEG 1993, L329). Hierin wordt uitdrukkelijk genoemd dat Europese lidstaten belast zijn met het opstellen van statistieken over ongevallen waarbij lichamelijk letsel heeft plaatsgevonden. Echter de minister van Infrastructuur en Waterstaat, als verantwoordelijke voor Rijkswaterstaat, is niet op basis van deze Beschikking in wet- of regelgeving aangewezen om deze gegevens te verzamelen en te verstrekken. Ook deze wetgeving is breed te interpreteren en het is te beargumenteren dat vanwege haar specifieke beleidskennis Rijkswaterstaat de organisatie is in Nederland die dit uitvoert. Dit is echter niet specifiek vastgelegd, waardoor deze interpretatie naar inzicht van Considerati risicovol is.

Voor de totstandkoming van BRON worden zowel persoonsgegevens als bijzondere persoonsgegevens verwerkt. Voor verwerking van 'gewone' persoonsgegevens is een grondslag nodig en voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens is een specifieke uitzonderingsgrond nodig, omdat de verwerking van bijzondere gegevens in beginsel verboden is. Op dit moment dienen de Wbr, WVW en de Beschikking te worden voorzien van een brede interpretatie en argumentatie om als grondslag in de zin van de AVG te fungeren. Verder is geen uitzonderingsgrond in deze wetgeving aanwezig voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens.

Om zekerheid te hebben dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat, als verantwoordelijke voor Rijkswaterstaat, alle verstrekte ongevalsgegevens mag verwerken ten behoeve van verkeersongevallenregistratie doen wij, kortweg, de volgende aanbeveling:

- We bevelen aan dat formele wetgeving wordt gecreëerd waarbij een taak van algemeen belang in het leven wordt geroepen voor de Minister van IenW, als verantwoordelijke voor RWS, om persoonsgegevens en bijzondere persoonsgegevens te verwerken in het kader van verkeersongevallenregistratie.



1. INLEIDING

1.1. Inleiding

In dit rapport staat een juridische toets van de verwerking van persoonsgegevens voor het totstandkomingsproces van Bestand geRegistreerde Ongevallen in Nederland (BRON). Dit rapport toetst in hoeverre het totstandkomingsproces in overeenstemming is met de eisen van de Wet politiegegevens (Wpg) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

1.2. Opdracht

Rijkswaterstaat (RWS) heeft Considerati eind 2017 gevraagd een juridische toets uit te voeren op de verwerking van persoonsgegevens binnen het totstandkomingsproces van BRON in het kader van de verkeersongevallenregistratie. Considerati heeft in december 2017 een rapport opgeleverd (V1.0) welk rapport is aangevuld met een uitgebreidere toetsing in maart 2018 (V1.1). Na de oplevering van het rapport in maart 2018 (V1.1) heeft RWS verschillende stappen ondernomen om de verwerking van persoonsgegevens bij het totstandkomingsproces BRON te verbeteren. Hierbij zijn onder andere een aantal aanbevelingen uit het V1.1 rapport opgevolgd. In de loop van 2019 is besloten tot het voorbereiden van een wetsvoorstel voor een expliciete wettelijke grondslag voor de verkeersongevallenregistratie. Ter ondersteuning van het wetgevingstraject vraagt RWS aan Considerati in augustus 2019 om rapport V1.1 te actualiseren. Ten behoeve van de actualisatie heeft Considerati de volgende stappen ondernomen:

- Deskresearch
- 3 interviews met bij BRON betrokken medewerkers van RWS en IenW;
- Verwerken van de ontvangen feedback op het rapport.

December 2019 levert Considerati het concept rapport op (V1.2). In februari 2020 vraagt RWS Considerati een update uit te voeren op het rapport, zodat met dit rapport (V1.3) een definitieve versie ontstaat. In V1.3 werkt Considerati met name de gegevensdeling met betrekking tot bergersdata bij, en beperkt de toetsing van het totstandkomingsproces van BRON tot het doel en de grondslag. Ten behoeve van deze actualisatie heeft Considerati de volgende stappen ondernomen:

- 1 interview afnemen met bij bergersdata betrokken medewerker van RWS;
- Verwerken van de ontvangen informatie;
- Uitbreiden informatie met betrekking tot verwerking van bijzondere persoonsgegevens; en
- Tekstuele wijzigingen toepassen naar aanleiding van commentaar op V1.2.

1.3. Scope

Aan de hand van interviews met verscheidene personen binnen RWS en het Ministerie van IenW, aan de hand van door RWS aangeleverde documentatie en door middel van *desk research* heeft Considerati het totstandkomingsproces onderzocht in 2018. In 2019 en 2020 is het rapport verder geactualiseerd en aangepast door Considerati. In dit onderzoek splitsen we het proces op in twee fases:

1. Ontvangst van persoonsgegevens door RWS van:
 - a. Politie;
 - b. Koninklijke Marechaussee;
 - c. Rijkswaterstaat VWM (IM-data); en
 - d. Bergersdata.
2. Verwerking van gegevens door RWS voor de verkeersongevallenregistratie.



We toetsen in fase 1 of desbetreffende partijen een grondslag hebben om de persoonsgegevens te verstrekken aan RWS en in fase 2 toetsen we of RWS zelf een grondslag heeft voor het ontvangen en verwerken van de persoonsgegevens, verstrekt door de partijen uit fase 1.

Considerati heeft niet onderzocht of bovenstaande partijen zelf een wettelijke grondslag hebben om de persoonsgegevens, die zij aan RWS verstrekken, te verzamelen. Considerati heeft ook niet onderzocht of het gebruiken van verrijkingbronnen voor de verkeersongevallenregistratie, zoals RDW voor voertuigdata, in lijn is met relevante wetgeving. Beiden vallen namelijk buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De scope van dit rapport is aldus beperkt tot het toetsen van de grondslagen van RWS voor het ontvangen en verwerken van persoonsgegevens in BRON. Overige zorgvuldigheidseisen van de AVG komen ook niet aan bod in dit rapport.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven wij welke gegevens worden verstrekt aan RWS, door welke partijen dat gebeurt en hoe RWS deze gegevens vervolgens verwerkt in een eigen database en daar vervolgens het databestand BRON mee realiseert.

In hoofdstuk 3 analyseren we de huidige verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de totstandkoming van BRON. In §3.1 analyseren we de verstrekking van persoonsgegevens aan RWS en of deze partijen een verstrekingsgrondslag hebben. In §3.2 zetten we de ontvangst van gegevens door RWS uiteen. Deze vindt plaats bij RWS-organisatieonderdeel Centrale Informatie Voorziening (hierna: CIV), specifiek bij directie Inwinning & Gegevens Analyse (hierna: IGA). In deze paragraaf analyseren we de verwerking van gegevens door RWS na verstrekking van de persoonsgegevens uit fase 1.

In hoofdstuk 4 volgen de conclusies en aanbevelingen.



2. BESCHRIJVING HUIDIGE SITUATIE

In dit hoofdstuk beschrijven we kort de relevante onderdelen van de huidige situatie van het totstandkomingsproces van het Bestand geRegistreerde Ongevallen in Nederland (BRON).² In §2.1 beschrijven we de ontvangst van persoonsgegevens door RWS. In §2.2 schetsen we hoe RWS deze verstrekte gegevens verwerkt.

2.1. Ontvangst van persoonsgegevens door Rijkswaterstaat

De gegevens die worden gebruikt in het totstandkomingsproces van BRON zijn momenteel afkomstig van vier bronnen:

- De politie, namelijk politiegegevens;³
- De Koninklijke Marechaussee, namelijk politiegegevens;
- Intern vanuit een ander Rijkswaterstaat organisatieonderdeel, namelijk 'Incident Management-data'; en
- Bergersdata.

Voor het onderzoek dat Considerati heeft verricht, wordt deze verstrekking door derde partijen aan RWS onderscheiden als fase 1. In de navolgende vier subparagrafen beschrijven we over iedere afzonderlijke verstreckende partij, welke gegevens zij verstrekt aan RWS.

2.1.1. Politiegegevens van de politie

De door de politie verstrekte politiegegevens worden door RWS gezien als de primaire gegevensbron voor BRON.⁴ Deze verstrekte gegevens "bevatten een groot aantal kenmerken die beschikbaar zijn op recordniveau (per ongeval of per slachtoffer)." De politie verstrekt onder meer de volgende gegevens aan RWS:

Ongeval

- Datum en tijdstip ongeval
- Aard ongeval
- Weersomstandigheden
- Wegomstandigheden
 - B.v. wegdek, wegsituatie, wegverharding, wegverlichting, maximumsnelheid
- Delictsomschrijving
- Misdrijf/Overtreding

Locatie

- Provincie, Gemeente, Woonplaats
- Postcode, Straat, Huisnummer
- Hectometeraanduiding

² De definitie voor 'verkeersongeval' die we volgen in dit rapport komt voort uit de Instructie afhandeling verkeersongevallen onder §1.2, namelijk dat een verkeersongeval: "een gebeurtenis op een voor het rij- en ander verkeer openstaande weg, die verband houdt met het verkeer ten gevolge waarvan schade is ontstaan en/of ten gevolge waarvan één of meerdere weggebruikers zijn overleden en/of gewond geraakt met uitzondering van een gebeurtenis waarbij uitsluitend voetgangers zijn betrokken. Onder voetgangers worden niet verstaan personen die zich voortbewegen met een hulpmiddel zoals rollerskates en skateboards."

³ Dit zijn persoonsgegevens die worden verwerkt in de uitvoering van de politietaak.

⁴ Rijkswaterstaat, Eindrapport Kwaliteitsverbetering Informatieketen Verkeersongevallenregistratie, 19-06-2018, p. 44.



Partijen

- Geboortedatum
- Geboorteplaats, geboorteland, nationaliteit
- Geslacht
- Overleden indicatie
- Ziekenhuisopname
- Rijbewijs categorie

Goederen

- Voertuigsoort
- Kenteken
- Merk voertuig
- Kleur voertuig
- Brandstofsoort voertuig
- Bouwjaar voertuig

De politie verstrekt de politiegegevens van om en nabij de 100 000 ongevallen per jaar aan RWS. De levering van nieuwe ongevalsgegevens geschiedt dagelijks op digitale wijze.

2.1.2. Politiegegevens van de Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee (KMar) verstrekt politiegegevens aan RWS door middel van 100 à 125 formulieren per jaar. Dit betreft ongevallen waar de KMar bij betrokken is. De KMar levert onder meer de volgende politiegegevens aan:

Ongeval

- Datum en tijdstip ongeval
- Aard ongeval
- Weeromstandigheden
- Wegomstandigheden
 - B.v. wegdek, wegverharding, wegverlichting, wegsituatie, maximumsnelheid
- Alcoholgebruik ja/nee

Locatie

- Gemeente, Plaats, Straat

Partijen

- Naam
- Geboortedatum
- Geboorteplaats
- Geslacht
- Gewond/Overleden indicatie
- Ziekenhuisopname, inclusief welk ziekenhuis
- Beschrijving Verwonding
- Geldig rijbewijs ja/nee

Goederen

- Voertuigsoort
- Kenteken
- Beschrijving schade aan voertuig



De KMar verwerkt ook gegevens over ongevallen die hebben plaatsgevonden op afgesloten terreinen, ofwel niet op de openbare weg. De gegevens over deze ongevallen worden ook verstrekt aan RWS, echter deze gegevens worden niet meegenomen in de verkeersongevallenregistratie. De formulieren van alle ongevallen, op openbare wegen en afgesloten terreinen, worden per post verstuurd aan RWS, handmatig worden de relevante ongevallen eruit gefilterd en vervolgens verwerkt voor BRON.

2.1.3. IM-data van Directie Verkeer- en watermanagement van Rijkswaterstaat

In het kader van wegverkeersmanagement verricht RWS incident management via organisatieonderdeel Verkeer- en Watermanagement (VWM). De 'beleidsregels incident management Rijkswaterstaat' definiëren 'incident management' als volgt: *"het geheel van maatregelen die beogen de weg zo snel mogelijk nadat een incident heeft plaatsgevonden, voor het verkeer vrij te maken, een en ander met inachtneming van de verkeersveiligheid, de behartiging van belangen van mogelijke slachtoffers alsmede de beheersing van de ontstane schade."*⁵

De definitie van 'incidenten' is als volgt: *"alle gebeurtenissen (zoals **ongevallen**, pechgevallen, afgevalen lading, gestrande voertuigen) die de capaciteit van de weg nadelig beïnvloeden of kunnen beïnvloeden en als zodanig de doorstroming van het verkeer belemmeren of kunnen belemmeren, uitgezonderd pechgevallen op de vluchtstrook voor zover sprake is van een aanvaardbaar risico ten aanzien van de doorstroming en de veiligheid van het overige verkeer."*⁶

Wanneer een incident heeft plaatsgevonden op een van de Rijkswegen, dan stuurt RWS een weginspecteur naar de desbetreffende locatie om de weg vrij te maken voor het verkeer. De weginspecteur registreert ter plekke gegevens, de IM-data, die vervolgens bij RWS in een systeem worden bijgehouden.

Het gaat onder meer om de volgende gegevens:

- Datum van inspectie
- Beschrijving waarneming
- Incidentcategorie
- Locatie van inspectie
 - B.v. wegnummer, rijbaan, hectometerletter, wegnaam, wegletter
- Voertuigsoort
- Letsel
- Indicatie over slachtoffers
 - B.v. gewond, dood, bekneld, onwel

Alleen de informatie die betrekking heeft op 'ongevallen' wordt vanuit de zogenaamde IM-data jaarlijks intern verstrekt door het organisatieonderdeel Verkeer- en Watermanagement (VWM) aan directie IGA voor de verkeersongevallenregistratie.⁷

2.1.4. Bergersdata

In het kader van de in de vorige paragraaf beschreven IM-data werkt RWS (VWM) tevens samen met Stichting Incident Management Nederland (SIMN) en het Verbond van Verzekeraars (VvV) voor de verwerking van bergersdata. SIMN is een samenwerkingsverband van alarmcentrales met activiteiten op het gebied van de

⁵ Art. 1 sub a Beleidsregels Incident Management Rijkswaterstaat.

⁶ Art. 1 sub b Beleidsregels Incident Management Rijkswaterstaat.

⁷ Uit een interview met een medewerker van RWS (CIV) blijkt dat een ongeval wordt gezien als een incident waarbij schade is voorgevallen aan een gemotoriseerd voertuig en/of aan een persoon.



berging van personenauto's. Deze stichting zorgt ervoor dat de juiste overeenkomsten zijn afgesloten met bergingsbedrijven die werkzaam zijn op de hoofdwegen. Verder verzorgt SIMN de inrichting en exploitatie van het Landelijk Centraal Meldpunt (LCM).⁸ Het LCM is de landelijke alarmcentrale voor in de inschakeling van gecontracteerde bergingsbedrijven wanneer sprake is van incidenten met personenauto's.

Daarnaast is in 2000 de Stichting Incident Management Vrachtauto's (STIMVA) opgericht. Deze stichting is een samenwerkingsverband tussen Transport Logistiek Nederland (TLN), ondernemersvereniging evofenedex, Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) en RWS. De STIMVA verzorgt de inrichting en exploitatie van het Centraal Meldpunt Vrachtautoberging (CMV). Het CMV is de landelijke alarmcentrale betreffende de inschakeling van bergingsbedrijven en Salvage deskundigen (STI).⁹

Kortom, bij LCM worden incidenten gemeld waarbij personenauto's betrokken zijn en bij CMV worden incidenten gemeld waarbij vrachtauto's betrokken zijn.¹⁰ Gezamenlijk worden deze partijen hierna 'alarmcentrales' genoemd.

De alarmcentrales zijn verantwoordelijk voor het bergen van voertuigen die betrokken zijn geraakt bij een ongeval. Het doeleinde van de verwerking van de bergersdata door de alarmcentrales is tweeledig. Enerzijds worden de bergersdata verwerkt om zodoende de veiligheid en doorstroming van het verkeer te waarborgen. Met juiste registratie van bergersdata, worden aanrijtijden voor bergers verminderd en kunnen voertuigen zo snel mogelijk worden geborgen. Anderzijds worden de gegevens verwerkt om de financiële afhandeling met de bergers en de verzekeringsmaatschappijen van desbetreffende voertuigen af te handelen.

Wanneer de alarmcentrales een melding krijgen van een incident, dan schakelen zij een bergingsbedrijf in om naar het incident toe te gaan en de voertuigen te bergen. Naast het bergen van het voertuig, verstrekt de berger bepaalde gegevens (hierna: 'bergersdata') aan RWS. Hieronder een niet-limitatief overzicht van de bergersdata die de alarmcentrales aan RWS verstrekken:

- Kentekennummer¹¹
- Wegnummer
- Hectometerpaal en hectometerletter
- Oprit/afrit
- Gemeente, Straat
- X- en Y-coördinaten (wordt verstrekt, maar niet in BRON opgenomen)
- Ingeschakelde berger

2.1.5. Compleet overzicht ontvangen data

De ongevalsgegevens worden verstrekt aan de directie IGA voor de verkeersongevallenregistratie. Voor zowel IM-data als bergersdata geldt dat deze data wordt gebruikt om de verkeersongevallenregistratie completer te

⁸ 'Over de Stichting IMN' (www.stichtingimn.nl/overons.php), geraadpleegd op 26 maart 2020.

⁹ 'Centraal Meldpunt Vrachtautoberging' (www.stimva.nl/nl-nl/overons/overonscentraalmeldpunt.aspx), geraadpleegd op 26 maart 2020.

¹⁰ In de rapportage behandelen we zowel de bergersdata van personenauto's als vrachtauto's. Vrachtauto's zullen over het algemeen op bedrijfsnaam staan. Bedrijfsgegevens worden door de AVG namelijk niet gezien als persoonsgegevens, tenzij het een eenmansbedrijf is. Desalniettemin behandelen we bergersdata over vrachtauto's wel in de rapportage, omdat vrachtauto's ook op naam van een individu kan staan.

¹¹ Het kenteken wordt geregistreerd door de berger, omdat dat noodzakelijk is ter bewijs dat de berger desbetreffende voertuig heeft geborgen. Het kentekennummer komt echter niet via de bergersdata in de verkeersongevallenregistratie van RWS terecht. Het kentekennummer is ook niet verplicht om door te geven door de LCM, op basis van het Gunningsleveringsdocument LCM.



maken, namelijk door middel van het ontdebellen van ongevallen en aanvullen waar dat nodig is. Dit werkt als volgt:

- De politie (en in enkele gevallen de KMar) wordt ingeschakeld bij ongevallen, wanneer politieaanwezigheid noodzakelijk is;
- De weginspecteurs worden ingeschakeld, wanneer een weginspecteur beschikbaar is bij desbetreffende ongeval op een rijksweg; en
- Bergers worden ingeschakeld, wanneer voertuigen geborgen moeten worden.

Hier komen overlappende gegevens uit, omdat al deze partijen bij hetzelfde ongeval kunnen staan en soms staat een enkele partij alleen bij een ongeval. Door deze gegevens tegen elkaar te houden ontstaat een completer overzicht van ongevallen in Nederland.

2.2. Verwerking door Rijkswaterstaat

In deze paragraaf beschrijven we in het kort fase 2: de verwerking door RWS (directie IGA). Tussen 2015 en 2017 schakelde RWS eenmaal per jaar een derde partij, VIA, in om de verzamelde ongevalsgegevens te bewerken, met als resultaat een bruikbaar bestand in één format, dat in de database bij RWS ingelezen kon worden. RWS gebruikt tegenwoordig zelf ontwikkelde programmatuur om bovenstaande handeling intern te bewerkstelligen. Van de derde partij VIA wordt geen gebruik meer gemaakt wat betreft de verkeersongevallenregistratie en de totstandkoming van BRON.

Voor de algemene doelstelling van de verkeersongevallenregistratie kijken we naar het eindrapport kwaliteitsverbetering informatieketen verkeersongevallenregistratie. Hierin staat dat de doelstelling van BRON is: *"het op efficiënte wijze toegankelijk maken van de beschikbare verkeersongevallengegevens, met uitzondering van de persoonlijke gegevens, ten behoeve van diverse instanties, organisaties, groeperingen en particulieren die uit hoofde van hun functie betrokken zijn bij de bestrijding van de verkeersonveiligheid."*¹² Verschillende afnemers van de informatie uit BRON hebben verschillende doelstellingen, waar de informatie uit BRON noodzakelijk voor is. De gemene deler is dat de informatie steeds nodig is voor de bestrijding van verkeersonveiligheid. Uit deze doelstelling blijkt onder andere dat BRON er niet toe dient om 'persoonlijke gegevens' beschikbaar te stellen.¹³

Het gebruik van de verkeersongevallenregistratie blijkt namelijk noodzakelijk te zijn voor de realisatie van de volgende doelen op het gebied van verkeersveiligheid:

1. Het verkrijgen van inzicht in de huidige situatie en de ontwikkeling voor nationale en internationale vergelijkingen;
2. Het identificeren van probleemgebieden en probleemlocaties in de verkeersonveiligheid en het vaststellen van risicogroepen;
3. Het ontwikkelen en voorbereiden van beslissingen, maatregelen en projecten in de verkeer en vervoerssector;
4. Het bepalen en beoordelen van de effectiviteit van beslissingen, maatregelen en andere invloeden op de verkeersveiligheid; en
5. Het voldoen aan internationale verplichtingen.¹⁴

¹² Rijkswaterstaat, Eindrapport kwaliteitsverbetering informatieketen verkeersongevallenregistratie, 19-06-2018, p. 24.

¹³ Rijkswaterstaat sluit voor de algemene doelstelling van de verkeersongevallenregistratie aan bij de bijlage bij de nota Directie/JR/1042 dd. 28.9.1977. In de nota staat geen definitie van 'persoonlijke gegevens'.

¹⁴ Rijkswaterstaat, Eindrapport kwaliteitsverbetering informatieketen verkeersongevallenregistratie, 19-06-2018, p. 24.

3. ANALYSE HUIDIGE SITUATIE

In dit hoofdstuk analyseren we de twee verwerkingsfasen en onderzoeken we of deze op legitieme wijze plaatsvinden. De fasen beoordelen we afzonderlijk, maar de legitimiteit van een vervolgstap hangt altijd samen met de legitimiteit van de voorgaande stap. Concreet betekent dit dat RWS persoonsgegevens niet legitiem kan verwerken die zij niet legitiem heeft ontvangen.

Allereerst zetten we uiteen waarom sprake is van de ontvangst en verwerking van persoonsgegevens bij het totstandkomingsproces van BRON. In de tweede paragraaf staat de analyse van de grondslag voor de ontvangst van persoonsgegevens door RWS (fase 1). Paragraaf drie ziet op de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door RWS (fase 2).

3.1. AVG

Op 25 mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in werking getreden. De AVG volgt in Nederland de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) op. De AVG heeft rechtstreekse werking binnen de EU, maar biedt op enkele punten ruimte voor lidstaten om zelf invulling aan te geven. Dat is door Nederland gedaan door middel van de Uitvoeringswet AVG (UAVG).

3.1.1. Verwerking van Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Het begrip 'persoonsgegeven' staat centraal in de AVG en de UAVG. De definitie uit de AVG luidt als volgt: *alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Als identificeerbaar wordt iedere natuurlijke persoon beschouwd die direct of indirect kan worden geïdentificeerd aan de hand van een identicator.*¹⁵ Een dergelijke identicator kan bijvoorbeeld een bankrekeningnummer zijn, maar ook een kenteken. Grofweg moet ervan worden uitgegaan dat alle gegevens die op een levende persoon betrekking hebben en het mogelijk maken om die persoon (in)direct te identificeren, dan wel uniek te onderscheiden van andere personen, persoonsgegevens zijn.

De AVG ziet op de bescherming op het verwerken van persoonsgegevens. Het begrip 'verwerking' houdt iedere bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens in. Met andere woorden, alles wat gebeurt met persoonsgegevens, waaronder het verzamelen, vastleggen, structureren, opslaan, verstrekken, wijzigen, opvragen, combineren en verwijderen van persoonsgegevens.¹⁶

Bij de verkeersongevallenregistratie worden in fase 1 ongevalsgegevens verstrekt door derde partijen aan RWS en in fase 2 worden deze ongevalsgegevens ontvangen door RWS, bewerkt en opgeslagen in de database BRON. Het verstrekken (fase 1), ontvangen, bewerken en opslaan (fase 2) vallen allen onder de definitie 'verwerking'. De ongevalsgegevens die worden verwerkt in BRON zijn persoonsgegevens, omdat die gegevens zowel direct als indirect natuurlijke personen kunnen identificeren. Het is bijvoorbeeld mogelijk om een natuurlijk persoon te identificeren door middel van (een combinatie) van geboortedatum, geboorteplaats, geslacht en/of kenteken.

Bijzondere persoonsgegevens

De processen-verbaal en de daarop geregistreerde gegevens zijn politiegegevens waarvan de verwerking wordt geregeld onder het regime van de Wet politiegegevens. Na verstrekking van deze gegevens aan

¹⁵ Artikel 4 lid 1 Algemene Verordening Gegevensbescherming

¹⁶ Artikel 4 lid 2 Algemene Verordening Gegevensbescherming



Rijkswaterstaat verschielen deze als het ware van kleur en worden het strafrechtelijke persoonsgegevens die vallen onder de werking van de AVG, art. 10. Verder worden bij de politiegegevens ook gegevens verstrekt als 'overleden indicatie', 'ziekenhuisopname', 'ziekenhuisopname' en 'beschrijving verwonding'. Deze gegevens worden beschouwd als gezondheidsgegevens; dit type gegeven is ook een bijzonder persoonsgegeven. Onder het regime van de AVG geldt in beginsel een verbod op het verwerken van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens, tenzij een uitzondering van toepassing is. Deze uitzonderingen worden gegeven in art. 10 AVG en 9 lid 2 AVG of in de Uitvoeringswet van de AVG (UAVG).

Uitzonderingsgrond bijzondere persoonsgegevens

Verder kunnen de verzamelde gegevens in de verkeersongevallenregistratie ook gezondheidsgegevens bevatten, zoals 'beschrijving verwonding', 'ziekenhuisopname' en 'gewond/overleden indicatie'. Wanneer deze gegevens direct of indirect een natuurlijk persoon kunnen identificeren, dan spreken we over gezondheidsgegevens. De verwerking van deze gegevens is ook het verwerken van bijzondere persoonsgegevens en voor een legitieme verwerking van deze persoonsgegevens moet een uitzondering van toepassing zijn.

Op grond van art. 9 lid 2 onder j AVG jo. Art. 24 UAVG mogen bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is met het oog op wetenschappelijk onderzoek of voor statistische doeleinden indien:

- De verwerking noodzakelijk is met het oog op wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden;
- De verwerking het algemeen belang dient;
- Het vragen van uitdrukkelijke toestemming onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost; **en**
- Bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

Indien RWS bijzondere persoonsgegevens verwerkt, dan moet zij daarvoor een uitzondering hebben en aan alle andere voorwaarden voldoen. Het is aan RWS om te bepalen of en in hoeverre aan de voorwaarden betreffende bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens is voldaan.

3.1.2. Grondslag

Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Zo is een verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig wanneer, onder andere, een legitieme verwerkingsgrondslag van toepassing is. Dit geldt ook voor de strafrechtelijke en de bijzondere persoonsgegevens die worden verwerkt.

Voor de verwerking van persoonsgegevens zijn in dit onderzoek twee grondslagen relevant:

- De verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een **wettelijke verplichting** die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;
- De verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een **taak van algemeen belang** of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijken is opgedragen.

Wettelijke verplichting

Deze grondslag kan worden gebruikt wanneer een verwerkingsverantwoordelijke ten behoeve van de nakoming van een wettelijke plicht, waaraan hij is onderworpen, persoonsgegevens moet verwerken. De grondslag bestaat uit twee elementen:

1. De gegevensverwerking moet noodzakelijk zijn ter uitvoering van een wettelijke plicht; zonder dat persoonsgegevens worden verwerkt is het redelijkerwijs niet mogelijk om de wettelijke plicht uit te voeren; en
2. De verwerkingsverantwoordelijke moet belast zijn met de uitvoering van de wettelijke plicht.



Taak van algemeen belang

Deze grondslag kan worden gebruikt wanneer de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor de vervulling van een taak in het algemeen belang of als het noodzakelijk is voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. De verwerking van persoonsgegevens moet in beide gevallen altijd een grondslag hebben in het Europees recht of het Nederlands recht, waarin ook het doel van de verwerking moet zijn beschreven. In desbetreffende wetgeving waarin de taak is omschreven moet ook zijn vastgesteld dat de minister van IenW, als verantwoordelijke voor RWS, deze zaak uitvoert.

Voor de verwerking van persoonsgegevens is dus steeds een grondslag nodig, zoals vermeld in art. 6 AVG. In de context van verkeersongevallenregistratie is sprake van verschillende verwerkingsprocessen waar een legitieme grondslag voor moet bestaan, namelijk het ontvangen van de persoonsgegevens ten behoeve van verkeersongevallenregistratie en het hebben van een grondslag voor het creëren van het bestand BRON op basis van de verkeersongevallenregistratie. In de hiernavolgende paragrafen analyseren we of RWS, het Ministerie van IenW, een grondslag heeft voor fase 1 en fase 2.

3.2. Ontvangst van persoonsgegevens door Rijkswaterstaat

In deze paragraaf analyseren we de ontvangst van persoonsgegevens door RWS in fase 1. Voor de beoordeling of RWS de persoonsgegevens mag ontvangen is het van belang dat de partijen die persoonsgegevens verstrekken aan RWS ieder een wettelijke grondslag hebben op basis waarvan zij de gegevens verstrekken aan RWS. De wettelijke grondslag op basis waarvan de gegevens worden verzameld, voordat verstrekking aan RWS en ontvangst door RWS plaatsvindt, wordt niet getoetst.

Het creëren van het bestand BRON op basis van de verkeersongevallenregistratie is een apart verwerkingsproces. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Hieronder wordt het verwerkingsproces behandeld dat voorafgaand aan het creëren van BRON noodzakelijk is; het ontvangen van ongevalsgegevens voor in een verkeersongevallenregistratie.

3.2.1. Verstrekking door politie aan Rijkswaterstaat

Politiegegevens zijn de primaire gegevensbron voor BRON. Deze politiegegevens bevatten kenmerken die beschikbaar zijn op recordniveau (per ongeval of per slachtoffer).¹⁷ Zie §2.1.1 voor een opsomming van de politiegegevens die worden verstrekt.

De politie mag uitsluitend politiegegevens verstrekken aan derden als daar een wettelijke grondslag voor is. Voor de wettelijke grondslag raadplegen we de Wet Politiegegevens (Wpg). De verstrekking van

¹⁷ Rijkswaterstaat, Eindrapport kwaliteitsverbetering informatieketen verkeersongevallenregistratie, 19-06-2018, p. 44.

politiegegevens aan RWS kan worden gebaseerd op art. 18 Wpg (structurele verstrekking), art. 20 Wpg (structurele verstrekking aan samenwerkingsverbanden) of art. 22 Wpg (verstrekking voor wetenschappelijk onderzoek & statistiek).

De huidige verstrekking van politiegegevens aan RWS wordt gebaseerd op art. 22 Wpg. In dit artikel is bepaald dat *"politiegegevens kunnen worden verwerkt ten behoeve van beleidsinformatie, wetenschappelijk onderzoek of statistiek [...] onder de voorwaarde dat de resultaten daarvan geen persoonsgegevens mogen bevatten"*.

De eisen voor deze verstrekkinggrondslag zijn nader uitgewerkt in art. 4:7 Besluit politiegegevens (Bpg). Daarin staat dat, omdat het gegevens betreft die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van een taak onder gezag van de officier van justitie, toestemming moet worden verkregen van de minister van Justitie en Veiligheid.

De toestemming mag ingevolge art. 4:7 Bpg slechts worden verleend indien:

1. Het onderzoek het algemeen belang dient;
2. De organisatie van de politie niet onnodig wordt belast;
3. Het onderzoek zonder de betrokken gegevens niet kan worden uitgevoerd; en
4. De persoonlijke levenssfeer van de betreffende personen niet onevenredig wordt geschaad.

Brief minister van Justitie: 'Toestemming verstrekking politiegegevens – registratie verkeersongevallen' van 18 december 2007¹⁸

De minister van Justitie heeft op 18 december 2007 middels een brief toestemming verleend voor de verstrekking van politiegegevens aan RWS "ten behoeve van het samenstellen en bijhouden van een landelijke registratie van verkeersongevallen." Het ontwerpbesluit politiegegevens is vervolgens op 1 januari 2008 in werking getreden. De minister stelt in de brief dat hij van mening is dat aan alle voorwaarden voor toestemming uit art. 4:7 Bpg wordt voldaan.

In de brief is bepaald dat de volgende gegevens mogen worden verstrekt:

- "datum en tijdstip van het ongeval;
- locatie van het ongeval;
- bijzonderheden zoals weersomstandigheden en wegwerkzaamheden;
- personalia van de betrokken partijen, inclusief kentekennummers en rijbewijsbezit;
- omschrijving van de toedracht, inclusief begane overtreding(en), misdrijf c.q. misdrijven en ernst van eventuele letsel(s);
- registratienummer van het politiesysteem."

De politiegegevens die aan RWS worden verstrekt (zie §2.1.1) vallen onder de categorieën gegevens zoals vermeld in de brief van de minister. Op basis van de informatie die we voor dit rapport verkregen hebben stellen we vast dat de politie op grond van art. 22 Wpg jo. 4:7 Bpg een wettelijke grondslag heeft voor de verstrekking van bepaalde politiegegevens aan RWS "ten behoeve van het samenstellen en bijhouden van een landelijke registratie van verkeersongevallen", dat deze gegevens zijn opgesomd in een toestemmingsbrief van de minister van Justitie en dat de politie zich houdt aan de beperkte opsomming uit deze brief.

¹⁸ Brief van Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden, aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat t.a.v. Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat, met als briefkenmerk 5523056/07.

3.2.2. Verstrekking door Koninklijke Marechaussee aan Rijkswaterstaat

De KMar verwerkt politiegegevens in het kader van de uitvoering van hun politietaak.¹⁹ De KMar mag evenals de politie uitsluitend gegevens verstrekken aan derden als daar een wettelijke grondslag voor is in de Wpg. De verstrekking van politiegegevens aan RWS kan worden gebaseerd op art. 18 Wpg (structurele verstrekking) of art. 20 Wpg (structurele verstrekking aan samenwerkingsverbanden).²⁰ In tegenstelling tot de politie wordt in de Wpg geen grondslag geboden voor de KMar om politiegegevens te verstrekken op grond van art. 22 Wpg.

Art. 18 Wpg – structurele verstrekking

Een mogelijke verstrekingsgrondslag voor de KMar is art. 18 Wpg, waarin de structurele verstrekking van politiegegevens aan derden wordt geregeld.

Op grond van art. 18 lid 1 Wpg mag de KMar gegevens verstrekken aan derden:

- Bij of krachtens AMvB (Besluit politiegegevens); en
- Met het oog op een zwaarwegend algemeen belang²¹

Deze derden waaraan verstrekt mag worden zijn opgenomen in art. 4:2 Besluit politiegegevens (Bpg). De minister van IenW, als verantwoordelijke voor RWS, is niet opgenomen in art. 4:2 Bpg als ontvanger van gegevens ten behoeve van verkeersongevallenregistratie. Derhalve kan de KMar momenteel niet op basis van deze grondslag gegevens verstrekken aan RWS.

Mede naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit de voorgaande rapportages van Considerati, namelijk V1.0 en V1.1, heeft RWS een officieel verzoek ingediend om de minister van IenW op te laten nemen als ontvanger van politiegegevens in de zin van art. 4:2 Bpg jo. Art. 18 Wpg. Het formele verzoek is ingediend bij het Ministerie van JenV met als onderwerp 'Verzoek tot opname verkeersongevallenregistratie in WPG'.

3.2.3. IM-data van RWS (VWM)

RWS verzamelt de IM-data middels weginspecteurs op grond van de Wegenverkeerswet (WWV), Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en daaruit voortvloeiende 'Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat'. In het navolgende wordt aangenomen dat de wettelijke grondslag om de hiervoor genoemde gegevens te verzamelen in het kader van incident management legitiem is. Het verzamelen en gebruiken van IM-data voorafgaand aan verstrekking van IM-data aan RWS wordt niet getoetst.

¹⁹ Art. 1 sub a Wpg jo. Art. 4 Politiewet.

²⁰ Het samenwerkingsverband op basis van art. 20 Wpg wordt hier niet behandeld. Ten eerste vanwege het feit dat ten tijde van schrijven reeds is vastgesteld dat de verstrekingsgrondslag voor de KMar zal plaatsvinden op basis van art. 18 Wpg. Zoals voor de politiegegevens verstrekt door de politie, zal een soortgelijke brief worden opgesteld waarin de toestemming voor de verstrekking van politiegegevens door de KMar wordt geregeld. Ten tweede vanwege de complexiteit die een samenwerkingsverband met zich meebrengt en daarmee de onwaarschijnlijkheid dat een dergelijk samenwerkingsverband wordt ingericht.

²¹ Onder het criterium 'zwaarwegend algemeen belang' dient te worden verstaan het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Uit de definitie zwaarwegend algemeen belang volgt logischerwijs dat dit belang een beperktere reikwijdte heeft dan het algemeen belang. Dit omdat voorkomen moet worden dat deze gegevens te makkelijk worden verstrekt. Een gegevensverwerking is vanuit het oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gerechtvaardigd indien de verwerking voor de samenleving van meer dan gewone betekenis is. (Openbaar Ministerie, 'Aanwijzing politiegegevens en de rol van de officier van justitie', Staatscourant 2018, 36060, 29-06-2018)

Gelet op de aanname dat een wettelijke grondslag bestaat voor de verzameling van de IM-data door organisatieonderdeel Verkeer- en Watermanagement (VWM) van RWS, moet vervolgens worden onderzocht of de IM-data intern vanuit VWM aan directie IGA mogen worden verstrekt voor de totstandkoming van BRON.

De AVG bepaalt dat de verdere verwerking van persoonsgegevens voor een ander doel dan waarvoor de persoonsgegevens in eerste instantie verzameld zijn, verenigbaar moet zijn met het verzameldoel.²² Dat betekent dat onder bepaalde, hierna te noemen, voorwaarden RWS de IM-data die zij heeft verzameld mag 'verder verwerken' ten behoeve van het totstandkomingsproces van BRON en de onder §2.2 genoemde doeleinden.

Verenigbaarheidstoets

In art. 6 lid 4 AVG worden de volgende factoren genoemd waarmee de verwerkingsverantwoordelijke rekening moet houden bij het toetsen van de verenigbaarheid:

- a) Ieder verband tussen de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld, en de doeleinden van de voorgenomen verdere verwerking;
- b) Het kader waarin de persoonsgegevens zijn verzameld, met name wat de verhouding tussen de betrokkenen en de verwerkingsverantwoordelijke betreft;
- c) De aard van de persoonsgegevens, met name of bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt, overeenkomstig artikel 9 AVG, en of persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten worden verwerkt, overeenkomstig artikel 10 AVG;
- d) De mogelijke gevolgen van de voorgenomen verdere verwerking voor de betrokkenen;
- e) Het bestaan van passende waarborgen, waaronder eventueel versleuteling of pseudonimisering.

Er dient dus naar verschillende aspecten van de verwerking van persoonsgegevens te worden gekeken en een afweging te worden gemaakt. Bovendien is bij de toetsing van verenigbaarheid relevant of de verdere verwerking voorzienbaar is (geweest) voor de betrokkene.

Indien bovenstaande toets ertoe leidt dat het nieuwe doel verenigbaar is met het oorspronkelijke doel behoeft het gebruik van IM-data voor het totstandkomingsproces van BRON onder de AVG geen aparte wettelijke grondslag.

De persoonsgegevens zijn in eerste instantie verzameld voor het beheren en bijhouden van (verkeers)incidenten en de verkeersongevallenregistratie is bedoeld voor de totstandkoming van BRON; beide verwerkingen zijn gelijksoortig aan elkaar. In beide gevallen betreft het namelijk de registratie van incidenten of ongevallen op het wegennetwerk.

Ter toetsing van de andere punten van de verenigbaarheidstoets; hoewel de betrokkene waarschijnlijk onbekend is met het feit dat een weginspecteur gegevens registreert bij de locatie van het ongeval, is redelijkerwijs te verwachten voor de betrokkene dat deze gegevens worden geregistreerd door een organisatie als RWS om ongevallen in de toekomst op die locatie te voorkomen.

Verder worden geen bijzondere of gevoelige gegevens verwerkt door de weginspecteur, namelijk datum, locatie en tijdstip. Alsmede zal de verwerking van deze persoonsgegevens geen directe gevolgen hebben voor de betrokkene. De reden voor het gebrek aan directe gevolgen voor de betrokkene is dat in de ongevallenregistratie de IM-data wel worden gekoppeld aan gegevens die met eenzelfde ongeval te maken

²² Verenigbaarheid is niet vereist als de verantwoordelijke toestemming van de betrokkene heeft voor de verdere verwerking ten behoeve van het nieuwe doel. In het geval van het verder verwerken van IM-data voor het totstandkomingsproces van BRON wordt geen extra toestemming gevraagd van betrokkenen, dus moet worden voldaan aan de verenigbaarheidstoets.



hebben, echter deze gegevens worden in het daaruit voortkomende databestand BRON gepseudonimiseerd.²³ De identificatie is slechts mogelijk door RWS-medewerkers die toegang hebben tot het oorspronkelijke bestand dat ten grondslag ligt aan BRON. Voor externe betrokkenen die van BRON gebruikmaken zijn de gegevens geanonimiseerd. De betrokkene zijn/haar persoonsgegevens worden in de ongevallenregistratie wel verwerkt. Het is daarbij tevens van belang dat passende waarborgen worden getroffen door RWS, zoals encryptie en pseudonimisering. Op basis van deze argumentatie is het aannemelijk dat hier sprake is van een verenigbare verdere verwerking, waardoor geen eigen wettelijke grondslag benodigd is voor RWS.

3.2.4. Bergersdata

In §2.1.4 is de verstrekking van bergersdata aan RWS Verkeers- en Watermanagement (VWM) beschreven. In versie V1.1 van dit rapport werd ervan uit gegaan dat er bij deze verwerking sprake was van een interne verstrekking, en dat aldus de verenigbaarheidstoets zou moeten worden gedaan. Inmiddels is gebleken dat er geen sprake is van een interne verstrekking.

RWS ontvangt de bergersdata van de alarmcentrales LCM en CMV voor 2 doeleinden, te weten (i) facturering, en (ii) waarborgen van de veiligheid op de weg. Eerst toetsen we de grondslag op basis waarvan de bergerdata worden verstrekt. We gaan daarbij alleen in op het tweede deel, nu dat het doel is dat relevant is voor de verkeersongevallenregistratie. Grondslagen die hiervoor in aanmerking komen zijn:

- Taak van algemeen belang (art. 6 lid 1 sub e AVG); en
- Gerechtvaardigd belang (art. 6 lid 1 sub f AVG).

Voor de grondslag 'taak van algemeen belang' is het essentieel dat de taak van het bergen van voertuigen bij verkeersincidenten en het verwerken van de bergersdata ter bevordering van de verkeersveiligheid in Europese of nationale wetgeving omschreven moet zijn. Ook moet zijn vastgesteld wie deze taak uitvoert of aan wie het openbaar gezag is opgedragen om deze taak uit te voeren.

In de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat (hierna: Beleidsregels), opgesteld ter aanvulling van de Wbr, is in art. 2 Beleidsregels opgenomen dat Rijkswaterstaat en hun dienstkringen *"in het kader van hun taakuitoefening op de wegen die in beheer zijn bij Rijkswaterstaat incident management toepassen."*²⁴ Verder is in art. 3 Beleidsregels opgenomen dat onder meer RWS zorgdraagt voor een centraal meldpunt vrachtautoberging (CMV) en in art. 4 Beleidsregels staat dat een *"opdracht tot eerste berging van een vrachtauto of personenauto die zich op de weg bevindt in geval van een incident wordt namens de Rijkswaterstaat gegeven [...]."* Hieruit blijkt dat RWS de taak op zich heeft gekregen om de berging van voertuigen bij incidenten uit te voeren ten behoeve van bescherming van de verkeersveiligheid. De taak stelt niet uitdrukkelijk dat bij het bergen van voertuigen ook sprake is van verwerking van bergersdata ten behoeve van verkeersongevallenregistratie. Gesteld kan worden dat het verwerken van bergersdata voor de analyse

²³ Pseudonimisering betekent dat identificerende gegevens worden ontdaan van de gegevens die tot identificatie kunnen leiden, maar dat herleiding nog wel mogelijk is door middel van een sleutel. De ongevallenregistratie is een database van alle verzamelde ongevalgegevens. In hoofdstuk 2 is terug te vinden welke gegevens hier onder meer in zijn verwerkt. Voor het bestand BRON, dat onder meer wordt gedeeld door RWS met andere wegbeheerders voor analyse en onderzoek, worden niet alle gegevens uit de ongevallenregistratie gehaald. Gegevens zoals: Automerk, Bouw jaar Voertuig, Brandstofsoort Auto, Misdrijf/Overtreding en Postcode Locatie Ongeval worden niet opgenomen in BRON. Het BRON-bestand dat wordt gedeeld met andere wegbeheerders bevat voor die wegbeheerders geen persoonsgegevens, want zij kunnen geen personen identificeren op basis van die gegevens. Echter, de beheerder van de ongevallenregistratie kan het BRON-bestand naast de ongevallenregistratie leggen en door middel van vergelijking wel personen individueel identificeren. Deze overeenkomende gegevens tussen het gedeelde BRON-bestand en de ongevallenregistratie zijn de sleutel tot identificatie in dit proces van pseudonimisering.

²⁴ In art. 1(a) Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat is 'incident management' als volgt gedefinieerd: het geheel van maatregelen die beogen de weg zo snel mogelijk nadat een incident heeft plaatsgevonden, voor het verkeer vrij te maken [...].

en de creatie van het BRON bestand in dienst kan staan van het bevorderen van de verkeersveiligheid, maar dit staat in de Beleidsregels in ieder geval niet als zodanig beschreven.

Omdat het doel niet volledig helder en duidelijk omschreven is in Europese of nationale wetgeving, is een extensieve interpretatie noodzakelijk om de ontvangst en de verwerking van de gegevens onder de 'taak van algemeen belang' te scharen. Dit maakt de grondslag voor deze toepassing wankel.

Het gerechtvaardigd belang is geen passende grondslag voor de ontvangst van de bergersdata door RWS. Deze grondslag is namelijk niet van toepassing op verwerkingen door overheidsinstanties in het kader van de uitvoering van hun taken. RWS verzamelt namelijk de bergersdata in het kader van de uitvoering haar taak, te weten de verbetering en waarborging van de verkeersveiligheid. Hoewel te beargumenteren is dat de *verstrekking* van bergersdata slechts ziet op de alarmcentrales, is RWS wel degelijk onlosmakelijk verbonden met de verstrekking van bergersdata. RWS dient de bergersdata namelijk te *ontvangen* door deze verstrekking. Daarom is het gerechtvaardigd belang geen passende grondslag voor de verstrekking van bergersdata aan RWS.

We bevelen aan om in (formele) wetgeving op te nemen dat de alarmcentrales of de samenwerkingsverbanden die de alarmcentrales exploiteren de bergersdata mogen verstrekken aan RWS. Hier zijn twee verschillende scenario's mogelijk:

1. In de wet wordt opgenomen dat partijen, zoals de alarmcentrale en de bergers, een wettelijke plicht hebben om bergersdata te verstrekken aan RWS, met als doel opgenomen te worden in de verkeersongevallenregistratie. Dit zorgt ervoor dat alle partijen geen twijfel hoeven te hebben waarop zij de verstrekking van bergersdata baseren.
2. In de wet wordt opgenomen dat RWS bergersdata mag verwerken ten behoeve van de verkeersongevallenregistratie, maar geen verplichting voor de alarmcentrales en de bergers. Met deze partijen kan RWS afspreken dat zij deze bergersdata verwerken voor en in opdracht van RWS. De partijen treden dan als verwerker op voor RWS. Dit leidt tot een verplichting tot het aangaan van verwerkerovereenkomsten met deze partijen en de verwerkingsverantwoordelijkheid voor RWS om deze partijen onder instructies van RWS te laten handelen. Ook is RWS dan afhankelijk van de wil van deze partijen om daadwerkelijk verwerker te worden.

3.3. Verwerking door Rijkswaterstaat

In de voorgaande paragraaf behandelen we de ontvangst van persoonsgegevens door RWS om deze op te nemen in een verkeersongevallenregistratie. In deze paragraaf analyseren we fase 2, namelijk de verwerking van deze verzamelde persoonsgegevens door RWS ten behoeve van BRON. Zo behandelen we hieronder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr), de Wegenverkeerswet (WVW) en de Beschikking van de Raad betreffende de oprichting van een communautaire gegevensbank inzake ongevallen in het wegverkeer.

3.3.1. Ontstaansgeschiedenis verkeersongevallenregistratie

In de jaren '70 was het aantal verkeersdoden in Nederland hoog en exacte cijfers ontbraken. Om het aantal verkeersdoden terug te dringen en inzicht te verkrijgen in de cijfers, vaardigde de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat op 1 maart 1974 een formele beschikking uit.²⁵ Middels deze beschikking werd de dienst VOR ingesteld en ondergebracht bij RWS.²⁶ Deze dienst is in 1993 opgeheven en ondergebracht bij

²⁵ nr. 0 25452, 17 april 1974.

²⁶ "De minister besluit: [...] Met ingang van 1 maart 1974 in te stellen een dienst Verkeersongevallen— registratie, belast met het toegankelijk maken en daartoe op doelmatige wijze verwerken van de beschikbare gegevens inzake verkeersongevallen [...]"

Rijkswaterstaat Adviesdienst en Vervoer. De voornoemde ministeriële beschikking biedt echter geen rechtsgrondslag voor RWS, het Ministerie van IenW, om persoonsgegevens te verwerken in het kader van verkeersongevallenregistratie.

3.3.2. Wet beheer rijkswaterstaatwerken

Tijdens het onderzoek heeft Considerati gezocht naar formele wetgeving waarin een taak van algemeen belang is opgenomen voor RWS, het Ministerie van IenW, in het kader van verkeersongevallenregistratie en verkeersveiligheid. Daarbij verdient de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr), meer specifiek hoofdstuk 2 'Verkeersveiligheid van waterstaatswerken', bijzondere aandacht. Deze wet, een implementatie van de Richtlijn 2008/96/EG²⁷, gaat over de verkeersveiligheid van weginfrastructuur.

In de Memorie van Toelichting (MvT) van de aanpassing van de implementatiewet staat dat het doel van Richtlijn 2008/96/EG (en daarmee hoofdstuk 2 van de Wbr) is om te garanderen dat het ontwerp en beheer van de weginfrastructuur leidt tot de verbetering van de veiligheid op de wegen en tot een daling van het aantal doden en gewonden.²⁸

In de wet worden instrumenten, zoals een verkeersveiligheidseffectbeoordeling en verkeersveiligheidsaudit, genoemd die bij het ontwerp en beheer van weginfrastructuur moeten worden uitgevoerd om de verkeersveiligheid van het wegdek te bepalen. Hoewel de twee instrumenten niet uitdrukkelijk gericht zijn aan RWS, het Ministerie van IenW, wordt in de artikelen 11c tot en met 11e de 'wegbeheerder' genoemd als de organisatie die bovengenoemde instrumenten mag inzetten voor de verkeersveiligheid. RWS is een van de wegbeheerders in Nederland, naast de provincies, gemeenten en waterschappen, waardoor RWS deze instrumenten mag inzetten voor de verkeersveiligheid.

De registratie van verkeersongevallen wordt echter niet als zodanig genoemd. Om, bijvoorbeeld, een verkeersveiligheidseffectbeoordeling te kunnen doen heb je data nodig over verkeersveiligheid. Indirect kan worden afgeleid dat de registratie van verkeersongevallen benodigd is hierbij. Desalniettemin betekent dit niet dat het Ministerie van IenW deze registratie ook zelf moet doen. Het zou namelijk goed mogelijk zijn dat de ene organisatie de registratie op zich neemt en dat een andere organisatie periodiek een verkeersveiligheidseffectbeoordeling doet.

Richtlijn 2008/96/EG is van toepassing op het Trans-Europese wegennet van de EU (de zogenaamde TEN-wegen). De EU heeft echter de ruimte gegeven aan lidstaten om de bepalingen tevens van toepassing te laten verklaren op de nationale weginfrastructuur.

In art. 11b lid 1 Wbr is het volgende bepaald: *"Dit hoofdstuk is van toepassing op wegen die deel uitmaken van het bij ministeriële regeling aan te wijzen wegennet als bedoeld in richtlijn nr. 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PbEU L 319) en die in beheer zijn bij het Rijk of die, in afwijking van artikel 1, in beheer zijn bij een ander dan het Rijk."* Het garanderen dat de weginfrastructuur leidt tot de verbetering van de veiligheid op de wegen geldt dus zowel voor de TEN-wegen als de wegen die in het beheer zijn van het Rijk.

Zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, moet een taak van algemeen belang worden vastgelegd in formele wetgeving en kunnen doel en specifieke voorwaarden daarin worden beschreven. In de Wbr worden

²⁷ Ten tijde van het schrijven van dit Rapport is deze Richtlijn herzien. De herziening en de eventuele gevolgen daarvan zijn niet meegenomen in dit rapport.

²⁸ *Kamerstukken II* 2009-10, nr. 32 413, p. 2. (MvT)

instrumenten genoemd ter ondersteuning van de verkeersveiligheid. Deze instrumenten mogen worden ingezet door wegbeheerders, waaronder RWS. Desalniettemin wordt de verkeersongevallenregistratie niet expliciet genoemd als instrument dat het doel van Richtlijn 2008/96/EG of de Wbr dient.

Interpretatie

In de Wbr staat de verkeersongevallenregistratie niet specifiek genoemd als instrument om verkeersveiligheid te garanderen. Echter, het is helder dat het doel van hoofdstuk 2 van de Wbr zijn opgesteld met als doeleinde de verkeersveiligheid te verbeteren. Het is daarom mogelijk te verdedigen dat de wetgeving op een zodanige manier wordt geïnterpreteerd dat de verkeersongevallenregistratie essentieel is als instrument om aan het doeleinde van de wetgeving te voldoen. Daarmee handelt RWS in de geest van het doeleinde van de Wbr. Omdat een dergelijke interpretatie op dit moment niet wordt ondersteund door de wetsgeschiedenis, wettekst, of interpretatie van de toezichthouder is deze interpretatie naar inzicht van Considerati risicovol.

3.3.3. Wegenverkeerswet

In de Wegenverkeerswet (WWV) wordt ook verkeersveiligheid ten doel gesteld. Meer specifiek ziet de wet op het veilig gebruik van de weg (in tegenstelling tot Richtlijn 2008/96/EG of de Wbr die zich richten op het ontwerp en het fysieke beheer).²⁹

In art. 2 WWV is het volgende bepaald:

- *"Lid 1: De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen strekken tot:*
 - *a. het verzekeren van de veiligheid op de weg;*
 - *b. het beschermen van weggebruikers en passagiers;*
 - *c. het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;*
 - *d. het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.*
- *Lid 2: De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen voorts strekken tot:*
 - *a. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer; (...)"*

Gezien het feit dat art. 2 WWV een delegatiebepaling inhoudt, dient een lagere wettelijke regeling te bestaan op grond waarvan dit artikel RWS, het Ministerie van IenW een bevoegdheid geeft te handelen op grond van dit artikel. Er is geen lagere wettelijke regeling vastgesteld op grond van art. 2 WWV welke van toepassing is op de verkeersongevallenregistratie, zoals uitgevoerd door RWS. Een juridische grondslag voor RWS, het Ministerie van IenW om verkeersongevallenregistratie uit te voeren ten behoeve van verkeersveiligheid is daarom niet op te maken op basis van de WWV.

Interpretatie

RWS zou de tekst van art. 2 WWV eventueel breed kunnen uitleggen door te beargumenteren dat verkeersongevallenregistratie noodzakelijk is om verkeersveiligheid te garanderen. RWS zou door eigen specifieke beleidskennis op het gebied van verkeersveiligheid kunnen onderbouwen dat de ongevalsgegevens die worden geregistreerd noodzakelijk zijn om wegbeheerders in staat te stellen de juiste maatregelen te treffen. Echter, deze interpretatie is naar het inzicht van Considerati risicovol omdat deze interpretatie niet wordt ondersteund door de onderzochte bronnen.

²⁹ *Kamerstukken II 2009-10, nr. 32 413, p. 3. (MvT)*

3.3.4. Beschikking van de Raad betreffende de oprichting van een communautaire gegevensbank inzake ongevallen in het wegverkeer

In november 1993 heeft de Raad van de Europese Unie een beschikking (PbEG 1993, L329) uitgevaardigd, welke betrekking heeft op een communautair programma om nationale ervaringen te bundelen voor de bestrijding van verkeersongevallen en de gevolgen voor de slachtoffers van zulke ongevallen. Uit de overwegingen uit de beschikking blijkt dat de oprichting van een communautaire gegevensbank betreffende ongevallen in het wegverkeer "een van de prioriteiten is die de werkgroep op hoog niveau van Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten heeft vastgesteld". De hierna genoemde artikelen zijn relevant voor het inzetten van verkeersongevallenregistratie:

In artikel 1 is bepaald dat:

- *"Lid 1: De Lid-Staten stellen statistieken op over de ongevallen met lichamelijk letsel die zich in het wegverkeer op hun grondgebied hebben voorgedaan."*
- *"Lid 2: In het kader van deze beschikking dient onder ongeval met lichamelijk letsel te worden verstaan iedere aanrijding van weggebruikers waarbij ten minste één bewegend voertuig is betrokken, op een normaal voor het verkeer opengestelde openbare weg, die voor een of meer weggebruikers verwondingen en/of de dood tot gevolg heeft."*

In artikel 2 is bepaald dat:

- *"Lid 1: De gegevens over ongevallen met lichamelijk letsel over een bepaald jaar die zijn opgenomen in de zo gecentraliseerd mogelijke bestaande computerbestanden worden door de Lid-Staten op het niveau van de statistische eenheid toegezonden aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen"*

Uit het onderzoek van Considerati is niet gebleken dat Nederland deze beschikking heeft geïmplementeerd in nationale wetgeving, omdat beschikkingen direct toepasbaar zijn op de normadressaat van de beschikking, in dit geval de Europese lidstaten.

In deze beschikking is bepaald dat Europese lidstaten statistieken over verkeersongevallen met lichamelijk letsel dienen te verzamelen, te verwerken en vervolgens op statistisch niveau te verzenden aan het Europees bureau voor statistiek (voorheen Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen).

Hierin wordt expliciet benoemd dat statistieken omtrent verkeersongevallen verzameld dienen te worden om verkeersongelukken te bestrijden. Uit ons onderzoek blijkt niet dat de minister van IenW, als verantwoordelijke voor RWS, als organisatie is aangewezen op grond van deze beschikking om de ongevallenregistratie uit te voeren. In 1993 was geen wetgeving van kracht die de verplichting oplegde dat de grondslag voor het verzamelen van persoonsgegevens uitdrukkelijk bij wet moest worden vastgelegd. Met het van kracht worden van de AVG is dit wel een verplichting geworden.

Interpretatie

In Nederland is RWS, het ministerie van IenW, op basis van specifieke beleidskennis en als wegbeheerder van de Rijkswegen, de organisatie die deze beschikking ten uitvoer zou kunnen brengen in Nederland. RWS, het Ministerie van IenW, zou op basis van deze argumentatie een taak van algemeen belang kunnen interpreteren op grond van de beschikking. Hiervoor is nodig dat RWS nader uitzoekt of en in hoeverre zij is aangewezen als uitvoerende partij die daadwerkelijk deze taak heeft.



4. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

4.1. Ontvangst door Rijkswaterstaat

4.1.1. Ontvangst van politiegegevens van de politie

De politie mag uitsluitend gegevens verstrekken aan derden als daar een wettelijke grondslag voor is in de Wpg. Uit ons onderzoek blijkt dat de politie op grond van art. 22 Wpg jo. 4:7 Bpg een wettelijke grondslag heeft voor de verstrekking van bepaalde politiegegevens aan Rijkswaterstaat "ten behoeve van het samenstellen en bijhouden van een landelijke registratie van verkeersongevallen". In een brief van de minister van justitie is opgesomd welke politiegegevens dat mogen zijn. Conclusie is dat de verstrekking van politiegegevens door de politie aan RWS, gelet op het doel en de grondslag, aan de wettelijke vereisten voldoet.

Wanneer de politie echter meer gegevens wil verstrekken aan RWS ten behoeve van verkeersongevallenregistratie of wanneer RWS meer politiegegevens zou willen ontvangen, dan bevelen we aan opnieuw toestemming te laten verlenen op grond van art. 4:7 Bpg met daarin uitdrukkelijk opgenomen welke gegevens nog meer mogen worden verstrekt.

4.1.2. Ontvangst van politiegegevens van de Koninklijke Marechaussee

De KMar mag evenals de politie uitsluitend gegevens verstrekken aan derden als daar een wettelijke grondslag voor is in de Wpg. Op basis van ons onderzoek hebben we een dergelijke wettelijke grondslag niet geïdentificeerd.

De Minister van Defensie of JenV kan, als verantwoordelijke voor de KMar, een wetgevingsprocedure starten voor een structurele verstrekking van politiegegevens aan RWS op grond van art. 18 Wpg jo. Art. 4:2 Bpg. Ten tijde van schrijven heeft RWS een formeel verzoek ingediend om RWS, het Ministerie van IenW, te laten opnemen, onder art. 4:2 Bpg, als instantie waaraan structureel politiegegevens verstrekt mogen worden.

4.1.3. IM-data van organisatieonderdeel VWM van RWS

Uit het onderzoek is gebleken dat het aannemelijk is dat de verdere verwerking van IM-data voor het totstandkomingsproces van BRON verenigbaar is met het verzameldoel van de IM-data. De gegevens zijn namelijk in eerste instantie verzameld voor het managen en bijhouden van (verkeers)incidenten en het totstandkomingsproces van BRON is bedoeld voor de verkeersongevallenregistratie.

4.1.4. Bergersdata

Uit het onderzoek is gebleken dat, anders dan in een eerdere versie van dit rapport, geen sprake is van een interne verstrekking. De mogelijke grondslagen voor verstrekking zijn in dit geval beperkt tot de taak van algemeen belang of gerechtvaardigd belang. Hoewel in de Wbr en de Beleidsregels incident management Rijkswaterstaat de taak is omschreven om vrachtauto's en voertuigen te bergen bij een incident, staat in deze wetgeving niet dat bij het bergen van deze voertuigen ook gegevens worden verzameld ten behoeve van een verkeersongevallenregistratie. Ondanks het feit dat de grondslagen in elkaars verlengde liggen, is een extensieve interpretatie nodig om de verwerking van bergersdata voor de verkeersongevallenregistratie als



taak te zien op basis van de Beleidsregels. Om een dergelijke wankel grondslag te voorkomen raden wij RWS aan om juridisch de samenwerkingsverbanden (STIMVA en SIMN) sluitend te regelen door het in formele wetgeving op te laten nemen, dan wel de alarmcentrales die zij exploiteren, de bergersdata te delen met RWS met als doeleinde om de bergersdata op te nemen in de verkeersongevallenregistratie.

4.2. Verwerking door Rijkswaterstaat

4.2.1. Ontstaansgeschiedenis verkeersongevallenregistratie

Om het aantal verkeersdoden terug te dringen en inzicht te verkrijgen in de cijfers is in 1974 een ministeriële beschikking uitgevaardigd.³⁰ Middels deze beschikking werd de dienst VOR ingesteld en ondergebracht bij Rijkswaterstaat.³¹ Deze dienst is in 1993 opgeheven en ondergebracht bij Rijkswaterstaat Adviesdienst en Vervoer. De voornoemde ministeriële beschikking biedt echter geen rechtsgrondslag voor Rijkswaterstaat om persoonsgegevens te verwerken in het kader van verkeersongevallenregistratie. Daarom is Considerati op zoek gegaan naar een juridische grondslag voor de verwerkingen.

4.2.2. Wet beheer rijkswaterstaatswerken

De Wbr is de implementatiewetgeving van Richtlijn 2008/96/EG en deze implementatie is terug te vinden in Hoofdstuk 2 van de Wbr. Het doel van de Richtlijn is om te garanderen dat het ontwerp en beheer van de weginfrastructuur leidt tot verbetering van de verkeersveiligheid. Hoofdstuk 2 van de Wbr is gericht aan wegbeheerders en daarmee is de Wbr ook gericht aan RWS. Echter, in de Wbr worden instrumenten genoemd als de verkeersveiligheidsaudit en verkeersveiligheidseffectbeoordeling en verkeersongevallenregistratie wordt niet expliciet genoemd als instrument dat het doel van Richtlijn 2008/96/EG of de Wbr moet dienen.

Het is mogelijk deze wet op dergelijke wijze te interpreteren dat RWS, als wegbeheerder, verkeersongevallenregistratie als instrument inzet ter verbetering van verkeersveiligheid. Deze interpretatie is naar oordeel van Considerati risicovol omdat dit instrument niet uitdrukkelijk wordt genoemd in de Wbr, echter de verkeersongevallenregistratie heeft verbetering van verkeersveiligheid ook als doeleinde. Daarmee kan beargumenteerd worden dat RWS handelt in de geest van de Wbr. Desalniettemin adviseren wij dat formeel-juridisch wordt vastgelegd dat RWS, als wegbeheerder van rijkswegen, mede namens wegbeheerders van provinciale en gemeentelijk wegen, verkeersongevallenregistratie als instrument mag inzetten ter verbetering van de verkeersveiligheid.

4.2.3. Wegenverkeerswet

Wegens het feit dat art. 2 WWV een delegatiebepaling inhoudt en een lagere wettelijke regeling ontbreekt waar RWS een wettelijke verplichting uit kan afleiden waarop verkeersongevallenregistratie wordt gebaseerd, kan worden geconcludeerd dat een juridische grondslag niet valt op te maken op grond uit de WWV.

RWS zou de tekst van art. 2 WWV eventueel breed kunnen uitleggen door te beargumenteren dat verkeersongevallenregistratie noodzakelijk is om verkeersveiligheid te garanderen. RWS zou door eigen specifieke beleidskennis op het gebied van verkeersveiligheid kunnen onderbouwen dat de ongevalsgegevens die worden geregistreerd noodzakelijk zijn om wegbeheerders in staat te stellen de juiste maatregelen te

³⁰ nr. 0 25452, 17 april 1974.

³¹ "De minister besluit: [...] Met ingang van 1 maart 1974 in te stellen een dienst Verkeersongevallen— registratie, belast met het toegankelijk maken en daartoe op doelmatige wijze verwerken van de beschikbare gegevens inzake verkeersongevallen [...]"

treffen. Echter, deze interpretatie is naar het inzicht van Considerati risicovol omdat deze interpretatie niet wordt ondersteund door de onderzochte bronnen.

4.2.4. Beschikking van de raad betreffende de oprichting van een communautaire gegevensbank inzake ongevallen in het wegverkeer

In deze beschikking uit 1993 wordt uitdrukkelijk vermeld dat lidstaten een taak hebben om statistieken over ongevallen met lichamelijk letsel op te stellen. Uit het onderzoek van Considerati is niet gebleken dat deze taak aan RWS is gegeven, bovendien lijkt de taak uit de beschikking niet geheel te overlappen met de doelstelling van BRON. Daarom kan RWS de taak uit de beschikking van de Europese Unie niet gebruiken als juridische grondslag waarop de verwerking van persoonsgegevens voor BRON wordt gebaseerd.

4.2.5. Leg een taak van algemeen belang vast in wetgeving

Op basis van de conclusies uit paragrafen 4.2.1 tot en met 4.2.4 raden we aan een wetgevingstraject te starten teneinde verkeersongevallenregistratie, in het kader van verkeersveiligheid, als taak van algemeen belang duidelijk vast te leggen in formele wetgeving. Niet alleen de verkeersongevallenregistratie als middel voor het garanderen van verkeersveiligheid, maar ook de specifieke voorwaarden waaronder de verwerking mag plaatsvinden moeten worden vastgelegd in de wettekst. Dergelijke voorwaarden kunnen bijvoorbeeld zien op:

- de waarborgen die moeten worden getroffen door Rijkswaterstaat;
- het wel of niet mogen verstrekken van de gegevens aan derde partijen;
- de reikwijdte van de verkeersongevallenregistratie; en
- de categorieën (bijzondere) persoonsgegevens die mogen worden verwerkt.³²

Hoe duidelijker en explicieter in wetgeving is gespecificeerd wat de taak van algemeen belang inhoudt en welke voorwaarden verbonden zijn aan de uitvoering van die taak, des te sterker de grondslag voor de Minister van IenW, als verantwoordelijke voor RWS. Zo wordt de rechtvaardiging van de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens in het totstandkomingsproces BRON en de verkeersongevallenregistratie versterkt. Bovendien kan op die manier een grondslag gecreëerd en duidelijkheid worden geschept over welke gegevens onder welke voorwaarden aan welke derde partijen mogen worden verstrekt. Verder is het essentieel dat voor het verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens en gezondheidsgegevens een uitzondering op grond van artikel 9 lid 2 AVG wordt gecreëerd. Daarnaast kan ook worden vastgelegd voor welke doeleinden de derde partijen de gegevens mogen gebruiken.

³² Zie ook overweging 45 AVG.

COLOFON

Dit rapport is geschreven door Considerati
in opdracht van Rijkswaterstaat
Centrale InformatieVoorziening (CIV)

Auteurs: dr. Bart Schermer
mr. Sanne Mulder
mr. Ka Wing Falkena

Wijzigingshistorie:

Datum	Versie	Omschrijving
December 2017	v1.0	Juridische toets ongevallenregistratie fase 1
Maart 2018	v1.1	Juridische toets ongevallenregistratie fase 1 en 2 <ul style="list-style-type: none">• Ontstaansgeschiedenis Verkeersongevallenregistratie verwerkt• Aanpassingen en toevoegingen juridische grondslagen RWS• Toevoeging bijlage over identificeerbaarheid
Oktober 2019	v1.2	Actualisatie juridische toets ongevallenregistratie <ul style="list-style-type: none">▪ Actualisatie rapport v1.1 op basis van huidige stand van zaken
Juni 2020	v1.3	Verduidelijking ontvangen bergersdata op basis van informatie RWS Verwijderen zorgvuldigheidseisen

