



AUTORITEIT
PERSOONSgegevens

Autoriteit Persoonsgegevens

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum
22 juli 2021

Ons kenmerk
z2020-20538

Uw brief van
3 december 2020

Contactpersoon

Bevat persoonsgegevens

Bevat persoonsgegevens

Uw kenmerk
IENW/BSK-2020/238850

Onderwerp

Advies over het concept voor de wet grondslag verwerking persoonsgegevens
verkeersongevallenregistratie

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Bij brief van 3 december 2020 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en intrekking van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken in verband met het vaststellen van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de verkeersongevallenregistratie en het vaststellen van een wettelijke grondslag ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2008/96/EG en wijziging van die richtlijn door richtlijn (EU) 2019/1936 (hierna: het concept).

De AP heeft een aantal opmerkingen over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

Rijkswaterstaat (RWS), dat onderdeel uitmaakt van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), registreert verkeersongevallen en -incidenten op het Nederlandse grondgebied in de verkeersongevallenregistratie. De betreffende informatie wordt verkregen van met name politie, bergers, wegbeheerder en Koninklijke Marechaussee. Vervolgens worden gegevens beschikbaar gesteld door middel van verschillende producten van het Bestand geRegistreerde Ongevallen in Nederland (BRON). De informatie die via BRON kan worden verkregen, vormt de basis voor het verkeersveiligheidsbeleid van overheden, waaronder de ministeries van IenW en Justitie en Veiligheid als ook RWS als wegbeheerder van de rijkswegen en andere overheden, zoals provincies, gemeenten, waterschappen en de politie voor



Datum
22 juli 2021

Ons kenmerk
z2020-20538

hun verkeersveiligheidsbeleid. Daarnaast is een deel van de informatie ook beschikbaar in de vorm van open data voor vrije nieuwsgaring.

Bij de invoering van de AVG bleek dat een wettelijke grondslag ontbrak voor het verwerken van persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens¹ en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard². Het concept voegt een nieuw artikel a4a aan de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw 1994) toe, waarmee deze wettelijke grondslagen worden gecreëerd.

Zo stelt het tweede lid hiervan dat in de verkeersongevallenregistratie gegevens worden verwerkt, waaronder mede begrepen persoonsgegeven, met betrekking tot verkeersongevallen en -incidenten die op wegen plaatsvinden in verband met het op efficiënte wijze toegankelijk maken van deze gegevens.

Het derde lid voorziet in de grondslag voor de aanlevering van de gegevens door bestuursorganen en andere partijen ten behoeve van de verwerking in de verkeersongevallenregistratie.

Het vierde lid voorziet in de grondslag voor de verstrekking van gegevens uit de verkeersongevallenregistratie (middels BRON) aan: (a) bestuursorganen die deze gegevens nodig hebben voor een goede uitoefening van hun publieke taak en aan andere partijen die op verzoek van de minister gegevens ter beschikking hebben gesteld ten behoeve van de uitvoering van hun publieke taak; (b) organisaties die hiervoor zijn aangewezen op basis van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties of van één of meer instellingen van de Europese Unie al dan niet gezamenlijk; en (c) onderzoeksinstituten die ten behoeve van verkeersveiligheidsbeleid of de verbetering van de verkeersveiligheid onderzoek doen of in verband daarmee statistieken opstellen³.

Het vijfde lid voorziet in een grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Daarnaast voorziet het zesde lid in de mogelijkheid om gebruik te maken van het burgerservicenummer (BSN) door partijen die gegevens aanleveren ten behoeve van de verkeersongevallenregistratie. Het BSN wordt gebruikt voor het koppelen en daarna verrijken of ontdebellen van gegevens.

Advies

1. Doelomschrijving

Persoonsgegevens worden verwerkt voor welbepaalde en specifieke doeleinden.⁴ Het concept bepaalt dat persoonsgegevens in de verkeersongevallenregistratie worden verwerkt *in verband met het op efficiënte wijze*

¹ Gegevens betreffende de gezondheid van betrokkenen bij een verkeersongeval, te weten letselernst. Toelichting, p. 10.

² Verkeersovertredingen, zoals het gebruik van alcohol of drugs, doorrijden na een ongeval of (afwezigheid van) gebruik van veiligheidsvoorzieningen zoals een gordel. Toelichting, p. 11.

³ Hierbij wordt met name gedacht aan de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, VeiligheidNL, universiteiten en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Toelichting, p. 9.

⁴ Ook moeten de doeleinden gerechtvaardigd zijn. Artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG.



Datum
22 juli 2021

Ons kenmerk
z2020-20538

toegankelijk maken van deze gegevens. Het toegankelijk maken van gegevens kwalificeert echter niet als een doel, maar is een middel om een bepaald doel te bereiken.

De toelichting bevat wel een doelomschrijving:

Gegevens over verkeersongevallen zijn een belangrijke informatiebron voor het opstellen van landelijk, regionaal en lokaal verkeersveiligheidsbeleid en het treffen van effectieve maatregelen dáár waar ongevallen plaatsvinden.⁵

Meer uitgebreid vermeldt de toelichting de doeleinden:

- a. *Het voldoen aan Europese en andere internationale verplichtingen.*
- b. *Het verkrijgen van inzicht in de huidige situatie en ontwikkelingen ten behoeve van nationale en internationale vergelijkingen.*
- c. *Het identificeren van probleemgebieden en probleemlocaties in de verkeersonveiligheid en het vaststellen van risicogroepen.*
- d. *Het ontwikkelen en voorbereiden van beslissingen, maatregelen en projecten in de verkeer- en vervoerssector.*
- e. *Het bepalen en beoordelen van de effectiviteit van beslissingen, maatregelen en andere invloeden op de verkeersveiligheid (evaluatie).⁶*

De AP adviseert om de doelomschrijving in het concept aan te passen overeenkomstig de toelichting.

2. Specificeren gegevensverwerkingen

Het concept scheidt slechts algemene kaders voor het verwerken van persoonsgegevens met betrekking tot de verkeersongevallenregistratie. Zo bepaalt het concept dat er (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens worden verwerkt in de verkeersongevallenregistratie, dat bestuursorganen en andere partijen hiervoor gegevens ter beschikking stellen aan de minister en dat de minister gegevens kan verstrekken aan (onder andere) bestuursorganen en andere partijen die gegevens ter beschikking hebben gesteld. Het concept specificeert niet nader welke (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens worden verwerkt in de verkeersongevallenregistratie en welke gegevens vervolgens worden verstrekt. Ook specificeert het concept niet welke bestuursorganen en andere partijen gegevens beschikbaar stellen en ontvangen.

Door alleen algemene kaders te scheppen bevat het concept nauwelijks meerwaarde ten opzichte van de huidige praktijk en de geldende eisen uit de AVG. Gegevensverwerkingen mogen slechts plaatsvinden nadat er voor de betreffende situatie een afweging heeft plaatsgevonden tussen de doeleinden en de belangen van de betrokkenen, waarbij de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit gelden. Specifieke wetgeving behoort de uitkomst van deze afweging te beslaan en daarbij zoveel mogelijk duidelijkheid te scheppen voor partijen.⁷ Bovendien voorkomt dit op een later moment mogelijk ruimere

⁵ Toelichting, p. 2.

⁶ Toelichting, p. 3-4. Ook de in dit kader uitgevoerde DPIA noemt deze doeleinden, p. 14.

⁷ Zie in dit kader ook artikel 8 van het EVRM dat bepaalt dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van het recht op privacy, *dan voor zover bij de wet is voorzien.*



Datum
22 juli 2021

Ons kenmerk
z2020-20538

verwerkingen of oprekking van de initiële doeleinden zonder dat daarvoor opnieuw de benodigde afwegingen hebben plaatsgevonden.

De toelichting noemt weliswaar de persoonsgegevens die noodzakelijk worden geacht en de bestuursorganen die gegevens ontvangen, maar bevat door de woorden als 'ten minste' en 'op dit moment' geenszins een limitatieve opsomming.⁸ Bovendien geeft de toelichting aan dat het wenselijk is dat in de toekomst ook andere instanties gegevens beschikbaar stellen. Daarbij noemt de toelichting een aantal voorbeelden, wat ook geen limitatieve opsomming betekent.^{9 10}

De AP adviseert om in het concept, dan wel bij algemene maatregel van bestuur, te specificeren welke (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens in de verkeersongevallenregistratie worden verwerkt en welke partijen de betreffende gegevens beschikbaar stellen en ontvangen, dan wel in de toelichting te motiveren waarom dit onmogelijk of, indien daarvoor gegronde redenen bestaan, onwenselijk is.

3. Noodzaak gegevensverwerkingen

Artikel 4a4, derde lid, van het concept noemt de (categorieën van) partijen aan wie de minister gegevens uit de verkeersongevallenregistratie kan verstrekken. Daarbij is ten aanzien van bestuursorganen bepaald dat zij de gegevens *nodig* moeten hebben voor een goede uitoefening van hun publieke taak. Voor andere partijen is geen noodzakelijkheidseis opgenomen. Dit zou impliceren dat de minister alleen ten aanzien van bestuursorganen de noodzaak van de concrete gegevensverstrekking zou moeten afwegen en dus niet ten aanzien van andere partijen.

Wanneer de wetgever niet alle publieke taken en onderzoeken specificeert waarvoor in dit kader gegevensverstrekkingen mogen plaatsvinden, en daarbij de benodigde noodzaakafweging maakt, ligt het in de rede dat de minister die afweging in de concrete gevallen maakt.

De AP adviseert om in het concept ten aanzien van alle genoemde partijen te expliciteren dat de gegevensverstrekking noodzakelijk moet zijn.

4. Procedure verstrekken persoonsgegevens

Artikel 4a4, derde lid, van het concept bepaalt dat de minister persoonsgegevens *kan* verstrekken aan bepaalde partijen. Het concept of de toelichting bevat geen procedure, met bijbehorende waarborgen, voor de verstrekking. Door bijvoorbeeld te vereisen dat een verstrekking gemotiveerd moet worden verzocht, al dan niet middels een standaardformulier, en de minister als verwerkingsverantwoordelijke de taak heeft een verzoek om verstrekking te beoordelen, kunnen onterechte of bovenmatige verstrekkingen worden voorkomen.

De AP adviseert om een procedure, omkleed met waarborgen, voor het verstrekken van persoonsgegevens uit de verkeersongevallenregistratie in het concept op te nemen.

⁸ Toelichting p. 6 en 8.

⁹ Toelichting, p. 7.

¹⁰ Overigens lijkt de in dit kader uitgevoerde DPIA wel alle persoonsgegevens en partijen te noemen.



Datum
22 juli 2021

Ons kenmerk
z2020-20538

5. Noodzaak gebruik van BSN

Het concept bepaalt dat bij het aanleveren en verwerken van gegevens in het kader van de verkeersongevallenregistratie gebruik kan worden gemaakt van het BSN. Dit bevordert volgens de toelichting de betrouwbaarheid van de verkeersongevallenregistratie, doordat het dubbele registraties van hetzelfde ongeval door verschillende partijen zoveel mogelijk voorkomt.¹¹ Hierbij is het volgens de toelichting van belang dat slachtoffers uniek onderscheidbaar zijn, maar niet herleidbaar. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, maar uit onderzoek van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) blijkt dat het BSN het meest betrouwbare koppelingskenmerk is.¹² Dit onderzoek laat echter ook zien dat wanneer het detailniveau van het gebruik van de geboortedatum van het slachtoffer hoog is, de koppelbaarheid ook hoog is. Die koppelbaarheid wordt bovendien alleen maar hoger als de ongevalslocatie ook op hoog detailniveau wordt geregistreerd. Dit is niet zoals het gebruik van BSN uniek, maar wel hoog.¹³ De geboortedatum en ongevalslocatie zijn al gegevens die worden doorgegeven aan de verkeersongevallenregistratie door de verschillende partijen.¹⁴

De AVG vereist minimale gegevensverwerking door te bepalen dat de persoonsgegevens toereikend moeten zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.¹⁵ Uit hoofde van dit vereiste is het van belang dat de toelichting de noodzaak van het toevoegen van een nieuw persoonsgegeven, zeker als het een nationaal identificatienummer zoals het BSN betreft, onderbouwd, waarbij tevens uiteengezet wordt waarom niet kan worden volstaan met een 'hoog' niveau van koppelbaarheid, maar een 'uniek' niveau nodig is.

Daarnaast is de stelling dat slachtoffers niet herleidbaar zijn door het BSN onjuist. Betrokkenen zijn herleidbaar juist doordat het BSN een uniek nummer is.

De AP adviseert om in dit kader geen gebruik te maken van het BSN, tenzij in de toelichting overtuigend de noodzaak daartoe wordt onderbouwd, waarbij wordt gemotiveerd waarom niet kan worden volstaan met een 'hoog' niveau van koppelbaarheid. Ook adviseert de AP om de stelling dat slachtoffers niet herleidbaar zijn door het BSN in de toelichting te schrappen.

6. Te ruime grondslag gebruik BSN

Het voorgestelde artikel a4a, zesde lid, van de Wvw1994 bepaalt dat bij het aanleveren en verwerken van gegevens als bedoeld in dit artikel gebruik kan worden gemaakt van het BSN. Volgens de toelichting is het niet de bedoeling dat het BSN ook wordt gebruikt in de BRON-producten die via de verkeersongevallenregistratie worden gegenereerd.¹⁶ De AVG verstaat echter onder 'verwerking' ook het opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere

¹¹ Toelichting, p. 7.

¹² Toelichting, p. 7.

¹³ SWOV rapport *Koppelmogelijkheden van ambulancedata met andere bronnen*, R-2020-15, p. 39.

¹⁴ Niet alle partijen registreren gegevens over de betrokken bij het ongeval. Allen registreren wel in verschillende detailniveaus de ongevalslocatie en het tijdstip.

¹⁵ Artikel 5, eerste lid, onder c, van de AVG.

¹⁶ Toelichting, p. 2, 8 en 14.



Datum
22 juli 2021

Ons kenmerk
z2020-20538

wijze ter beschikking stellen van gegevens.¹⁷ Bovendien verwijst het zesde lid naar het gehele artikel a4a, waaronder de verstrekking van gegevens aan diverse partijen zoals genoemd in het vierde lid.

De AP adviseert om het concept aan te passen zodat duidelijk blijkt dat het BSN niet wordt verstrekt uit de verkeersongevallenregistratie.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Bevat persoonsgegevens

¹⁷ Artikel 4, onder 2, van de AVG bepaalt: „*verwerking*”: een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens.