

MONOcam: Een flitsend succes op een broos fundament?

**Een onderzoek naar de rechtmatigheid van het trainen van AI-modellen met
persoonsgegevens verzameld onder artikel 8 van de Wpg**

Auteur:

L.I. Terlouw

1. Inleiding

Handhaving en opsporing worden gekenmerkt door een permanente spanning tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming. De opkomst van Artificial Intelligence (AI) leidt tot nieuwe vraagstukken over de bevoegdheden van de politie, met name op het gebied van gezichtsherkenning, *predictive profiling* en automatische besluitvorming. Een onderwerp waar minder aandacht aan besteed wordt in het handhavings- en opsporingsdomein is de rechtmatigheid van het trainen van AI-modellen met persoonsgegevens.

Volgens de Wetenschappelijke Adviesraad Politie schiet het huidige wettelijke kader tekort om datagedreven te kunnen werken en belemmert dit een verdere legitieme en professionele ontwikkeling van de politie rondom datagedreven werken.¹ De korpschef beaamt deze constatering.² De Adviesraad adviseert, onder verwijzing naar een eerder uitgebracht adviesrapport van de commissie Knoops, dat een evaluatiecommissie Wet politiegegevens (Wpg) wordt ingesteld die zich gaat richten op twee onderwerpen, namelijk de wisselwerking van vergaren en verwerken van gegevens en professioneel en onafhankelijk toezicht.³ Hoewel het rapport van de commissie Knoops veel juridische vraagstukken op het gebied van datagedreven politiewerk adresseert, gaat het niet specifiek in op het trainen van AI-modellen met persoonsgegevens.

Dit essay beoogt daarom te onderzoeken of, en zo ja hoe, het huidige wettelijke kader tekort schiet op dit gebied. De reikwijdte beperkt zich tot de dagelijkse politietaak. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

“Is het trainen van een AI-model met persoonsgegevens verzameld onder artikel 8 van de Wpg rechtmatig, gegeven dat dit AI-model voor de dagelijkse politietaak ingezet wordt?”

In dit kwalitatieve literatuuronderzoek is naar wetenschappelijke literatuur gezocht op basis van de volgende zoektermen: “training”, “AI”, “GDPR”, “LED”, “AVG” en Wpg” (gefilterd op publicatiejaar van 2016 tot en met 2026 en zowel afgekort als uitgeschreven), waarna *snowballing* is toegepast.⁴ Daarnaast is een casus uit het algoritmeregister van de overheid geselecteerd, waarin het trainen

¹ Wetenschappelijke Adviesraad Politie 2025, p. 8.

² Korpschef 2025, p. 2.

³ Wetenschappelijke Adviesraad Politie 2025, p. 9.
Commissie Knoops 2018, p. 11-29.

⁴ Snowballing is een iteratieve zoekmethode, waarin de onderzoeker naar nieuwe literatuur zoekt door te analyseren welke bronnen in reeds bekende literatuur geciteerd worden alsmede in welke bronnen reeds bekende literatuur geciteerd wordt. De onderzoeker herhaalt dit totdat steeds dezelfde bronnen verschijnen, wat aangeeft dat hij een min of meer een compleet overzicht heeft.

van AI een belangrijke rol speelt. Tevens zijn de memories van toelichting van de Wpg geanalyseerd.⁵

De opbouw van dit essay is als volgt. Paragraaf 2 beschrijft de reikwijdte van de Law Enforcement Directive (LED) en de Wpg. Vervolgens introduceert paragraaf 3 de casus MONOcam, die ter illustratie van de problematiek in de rest van het essay gebruikt wordt. Paragraaf 4 beschrijft de mogelijkheden die de LED biedt voor de verdere verwerking van persoonsgegevens voor een ander doel dan waarvoor ze verzameld zijn. Vervolgens beschrijft paragraaf 5 hoe deze mogelijkheden in de Wpg geïmplementeerd zijn en waarom het trainen van AI-modellen op basis van deze gronden problematisch is. Ten slotte presenteert paragraaf 6 de conclusie.

2. De reikwijdte van de LED en de Wpg

De Wpg trad in 2008 in werking als vervanger van de Wet Politierregisters. De nieuwe wet had als doel meer ruimte te bieden voor het verwerken van gegevens ten behoeve van een optimale uitvoering van de politietaak.⁶

De LED, ofwel Richtlijn (EU) 2016/680, is een *lex specialis* op het gebied van gegevensbescherming voor strafrechtelijke persoonsgegevens en trad in werking in 2016 met een omzettingstermijn van twee jaar. Voor de implementatie van de LED is de Nederlandse wetgever, ondanks bezwaren van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), uitgegaan van een minimumimplementatie in plaats van een volledige herziening van de Wpg.⁷

Slechts wanneer er aan twee cumulatieve criteria voldaan is, valt een verwerking van persoonsgegevens binnen de reikwijdte van de LED en buiten die van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).⁸ Het eerste criterium, het persoonlijke criterium, houdt in dat de verwerkingsverantwoordelijke een bevoegde autoriteit is.⁹ Dit betekent dat de verwerkingsverantwoordelijke ofwel een overheidsinstantie is die bevoegd is voor de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (hierna te noemen 'politietaken'), ofwel een andere entiteit die krachtens het lidstatelijk recht gemachtigd is openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te

⁵ 'Het algoritmeregister van de Nederlandse overheid', algoritmes.overheid.nl.

⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30327, nr. 3, p. 1 (MvT).

In 2011 heeft de Wpg enkele aanpassingen ondergaan om deze in overeenstemming te brengen met het Kaderbesluit 2008/977/JBZ dat zich met name richtte op politieële en justitieële samenwerking tussen lidstaten in strafzaken.

⁷ *Kamerstukken II* 2017/18, 34889, nr. 3, p. 21-22 (MvT).

⁸ Brewczyńska 2022, p. 92.

De LED definieert haar reikwijdte in artikel 2.

⁹ Richtlijn (EU) 95/46 (de voorloper van de AVG) maakte in tegenstelling tot de AVG/LED geen onderscheid naar het type verwerkingsverantwoordelijke.

oefenen met het oog op politietaken.¹⁰ Het tweede criterium, het materiële criterium, houdt in dat de persoonsgegevens verwerkt worden met het oog politietaken.

Uitzonderingen op de werkingssfeer van de AVG moeten, zowel in algemene zin als specifiek voor de LED, strikt worden uitgelegd.¹¹ Welk juridisch kader geldt volgt enkel uit de toetsing aan deze criteria; de verwerkingsverantwoordelijke heeft hierin geen vrije keuze.

Het HvJ heeft meerdere arresten gewezen over het eerste criterium. In onder andere de zaken *Privacy International* en *La Quadrature du Net* legde het HvJ uit dat uit artikel 23, eerste lid, onderdelen d en h van de AVG blijkt dat als particulieren strafrechtelijke gegevens voor politietaken verwerken, de verwerking toch onder de AVG valt.¹² In Letvijs Republika Saeima oordeelde het HvJ dat een Letse regeling voor de openbaarmaking van strafpunten voor verkeersovertredingen onder de AVG viel, aangezien de Directie Verkeersveiligheid die de persoonsgegevens verwerkte geen bevoegde autoriteit was.¹³ Ook in Valsts ienēmumu dienests werd een nationale belastingdienst die persoonsgegevens opvroeg voor de bestrijding van belastingfraude niet als bevoegde autoriteit gezien.¹⁴

Er is slechts weinig jurisprudentie beschikbaar over de interpretatie van het tweede criterium. Enkele voorbeelden van verwerkingen die buiten de politietaak vallen zijn personeelsadministratie, het opleiden van medewerkers en archivering.¹⁵ In *Inspektor* oordeelde het HvJ dat een verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens door het Bulgaarse Openbaar Ministerie in het kader van een civiele zaak onder de reikwijdte van de AVG viel.¹⁶ Het tweede criterium kwam tevens aan bod in *VS/Minsterstvo*, een Bulgaarse zaak waarin een artikel in een implementatiewet van de LED verwees naar het verwerkingsverbod op biometrische gegevens in artikel 9 van de AVG, waardoor onduidelijkheid ontstond welk wettelijk kader gold voor de verwerking van biometrische gegevens.¹⁷ Het HvJ gaf aan dat naar gelang het doel de verwerking

¹⁰ Overweging 11 van de LED geeft een nadere toelichting van het begrip 'bevoegde autoriteit'.

Overweging 13 van de LED licht toe dat de term 'strafbaar feit' een autonoom Unierechtelijk begrip zoals uitgelegd door het HvJ is. Ook feiten die op nationaal niveau bestuursrechtelijk afgedaan worden, kunnen dus strafbare feiten in de zin van de LED zijn.

¹¹ HvJ EU 16 juli 2020, C-311/18, EU:C:2020:559 (*Schrems II*), r.o. 84.

HvJ EU 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491 (*Ligue des droit humains*), r.o. 67-70.

¹² HvJ EU 6 oktober 2020, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790 (*Privacy International*), r.o. 47.

HvJ EU 6 oktober 2020, gevoegde zaken C-511/18, C-512/18, C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 (*La Quadrature du Net*), r.o. 102.

¹³ HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504 (*Latvijas Republikas Saeima*), r.o. 69-72.

¹⁴ HvJ EU 24 februari 2022, C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124 (*Valsts ienēmumu dienests*), r.o. 42-44.

¹⁵ Purtova 2018, p. 59.

¹⁶ Bonetto 2024, p. 68.

HvJ EU 8 december 2022, C-180/21, ECLI: EU:C:2022:967 (*Inspektor*), r.o. 82.

¹⁷ HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49 (*VS/Minsterstvo*), r.o. 41.

Kuru 2024, p. 225.

kon vallen onder de LED of AVG, zolang er geen onduidelijkheid bestond over de vraag welke van beide Uniewetten van toepassing is op de verwerking.¹⁸

Meerdere EU-lidstaten hebben, zo blijkt uit een evaluatierapport uit 2022, zorgen geuit over de onduidelijkheid over de exacte scheidslijnen tussen de AVG en LED.¹⁹

3. Casus MONOcam

MONOcam is een AI-systeem dat foto's maakt van bestuurders om te bepalen of zij het verbod op het tijdens het rijden van een voertuig vasthouden van een mobiel elektronisch apparaat (een telefoon), neergelegd in artikel 61a van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV), overtreden.²⁰ De inzet van dit AI-systeem vindt plaats in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietaak als bedoeld in artikel 8, eerste lid Wpg, met als wettelijke grondslag artikel 3 van de Politiewet.²¹

In een Wob-dossier over MONOcam, bestaande uit e-mailcorrespondentie, een gegevensbeschermingseffectbeoordeling en een voorafgaande raadpleging van de AP, staat vermeld dat voor het verbeteren van de AI-software incidenteel testdata wordt gebruikt.²² Deze testdata

¹⁸ HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49 (*VS/Minsterstvo*), r.o. 61 en r.o. 67.

¹⁹ Vogiatzoglou & Marquenie 2022, p. 25-28.

Dit evaluatierapport van de LED is opgesteld op verzoek van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement.

²⁰ De besluitvorming om al dan niet te bekeuren vindt niet geheel geautomatiseerd plaats. De selectie van mogelijke overtredingen wordt weliswaar door het IT-systeem gemaakt, maar het uiteindelijke besluit om te bekeuren wordt door opsporingsambtenaren genomen.

In de tweede helft van 2021 werden volgens de jaarverantwoording van 2021 van de politie 6653 processen-verbaal opgemaakt met behulp van MONOcam (<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3dcdb00714a62b7677d196c74373b942b47baa5b/pdf>).

²¹ Korpschef 2022, p. 54.

De memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 2017/18, 34889, nr. 3, p. 12) licht artikel 1 onderdeel a van de Wpg over administratiefrechtelijke handhaving als volgt toe: "Voor de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (ook bekend als de Wet Mulder) geldt dat deze in de praktijk een relevante samenhang vertoont met de opsporing en vervolging van strafbare feiten, omdat op het moment van waarneming van een overtreding van die wet nog geen keuze is gemaakt omtrent de wijze van afdoening. Afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding kan dit een administratiefrechtelijk traject zijn ofwel een strafrechtelijk traject. Gelet op de verwevenheid met de andere onderdelen van de politietaak ligt het daarom voor de hand om voor de verwerking van persoonsgegevens door de ambtenaren van de politie aan te sluiten bij het toepassingsgebied van de richtlijn, zodat de gegevensverwerking onder de reikwijdte van de Wpg blijft vallen en de verordening hierop niet van toepassing is."

²² De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is de voorloper van de in 2022 geïntroduceerde Wet open overheid (Woo).

Een voorafgaande raadpleging vindt plaats op grond van artikel 33b van de Wpg.

De termen 'traindata' en 'testdata' worden in de documentatie soms door elkaar gebruikt. In AI-projecten is er een onderscheid te maken tussen train-, validatie- en testdata. Traindata wordt gebruikt om AI-modellen te trainen, validatiedata wordt gebruikt om het AI-model te optimaliseren en testdata om te testen hoe goed het model werkt. In de casus MONOcam zal de incidenteel verzamelde dataset waarschijnlijk opgesplitst worden in een traindataset en een testdataset (en mogelijk ook een validatiedataset), aangezien het AI-model niet alleen getraind moet worden aan de hand van de werkelijke situatie, maar ook bepaald moet worden hoe goed het getrainde model functioneert.

bestaat uit de livestream van alle passanten bij één meetsessie (circa 1000 tot 5000 passanten) die parallel aan de controle door een opsporingsambtenaar opgenomen wordt op een beveiligde gegevensdrager.²³ Uit deze data wordt een testset gemaakt waarin zowel bellende als niet bellende bestuurders worden geselecteerd. Deze incidentele verwerking van testdata ten behoeve van het verbeteren van de gebruikte AI is niet door de politie aan de AP voorgelegd. De voorafgaande raadpleging had namelijk slechts betrekking op het filteren van foto's door het IT-systeem tijdens een mobiele controle (de inzetfase) om te bepalen welke bestuurders bekeurd zouden worden. De AP wees er in haar reactie niettemin op dat *als* die testdata (echte) persoonsgegevens bevatten, zoals kennelijk in casu het geval was, ook voor die verwerking de eisen van (in dit geval) de Wpg gelden.²⁴ Hierbij zag de AP niet direct reden om de verwerking in strijd met de Wpg te achten.

4. Verdere verwerking in de LED

MONOcam heeft als concreet doel binnen de politietaak zoals reeds toegelicht de handhaving van artikel 61a van het RVV.²⁵ De LED schrijft in artikel 4, eerste lid, onderdeel b voor dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden worden verzameld en niet op een met de doelen onverenigbare wijze worden verwerkt.²⁶ Artikel 1, eerste lid, van de LED is met name bedoeld als afbakening van de wet en niet als concreet doel voor verwerking.²⁷ Wanneer persoonsgegevens bijvoorbeeld zijn verzameld met het oog op het “opsporen” en “onderzoeken” van een strafbaar feit en verder zijn verwerkt met het oog op “vervolgning”, dan dienen de verzameling en verdere verwerking verschillende doeleinden.²⁸ Het trainen van een AI-systeem is overduidelijk niet hetzelfde doel als de handhaving van artikel 61a van het RVV.

De LED biedt op twee wijzen de mogelijkheid om persoonsgegevens verzameld onder de LED verder te verwerken voor andere doelen dan waarvoor ze verzameld zijn, namelijk in artikel 4 en artikel 9. Op grond van artikel 4, tweede lid, is verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke voor andere doelen *binnen de reikwijdte van artikel 1, eerste lid*, slechts toegestaan wanneer

²³ Korpschef 2022, p. 43 en p. 56.
Donatz-Fest 2025, p. 52.

²⁴ Korpschef 2022, p. 57.

Hoewel uit zowel het WOO-dossier als uit het artikel van Donatz-Fest blijkt dat kentekeninformatie verwijderd wordt, staan personen waarschijnlijk nog wel herkenbaar in beeld tijdens het trainen van het AI-systeem. Blurring van gezichten zal de manier van leren van het AI-systeem namelijk beïnvloeden, met name omdat het te herkennen object (de telefoon) zo dicht bij het gezicht gehouden wordt.

²⁵ Korpschef 2022, p. 54.

²⁶ *Kamerstukken II* 2017/18, 34889, nr. 3, p. 15 (MvT).

²⁷ Vogiatzoglou & Marquenie 2022, p. 25.

²⁸ HvJ EU 8 december 2022, C-180/21, ECLI: EU:C:2022:967 (*Inspektor*), r.o. 44.

Unierecht of lidstatelijk recht dit toestaat en de verwerking noodzakelijk en proportioneel is. Artikel 9, eerste lid, van de LED staat de verdere verwerking van persoonsgegevens voor *andere doelen dan genoemd in artikel 1, eerste lid* ook alleen toe wanneer Unierecht of lidstatelijk hier een uitzondering voor biedt. Indien de verwerking op grond van artikel 9 toegestaan is, dan geldt voor deze verwerking de AVG, tenzij de verwerking buiten de reikwijdte van het Unierecht valt (zoals nationale veiligheid of Defensie).

Deze artikelen leiden tot twee vragen, namelijk of het trainen van AI-modellen binnen de reikwijdte van artikel 1, eerste lid, van de LED valt en of er een wettelijke uitzonderingsgrond bestaat. Met name de eerste vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Het trainen van een AI-model is slechts indirect gerelateerd aan de politietaak, aangezien dit tot doel heeft het verbeteren van een *middel* voor de uitvoering van de politietaak. Bij AI-systemen zijn ontwikkeling en inzet nauwer met elkaar verweven dan bij traditionele IT-systemen, zoals ook aangegeven in het rapport van de Wetenschappelijke Adviesraad Politie.²⁹ In de casus MONOCam speelt dit zeker ook. De opsporingsambtenaar verzamelt namelijk tijdens de uitvoering van zijn handhavingswerkzaamheden persoonsgegevens, waaronder strafrechtelijke persoonsgegevens, voor de (door)ontwikkeling van het AI-systeem.³⁰ Het AI-systeem oefent vervolgens in de inzetfase een rechtstreekse invloed uit op of een strafbaar feit wordt gedetecteerd of niet. Overweging 27 van de LED biedt enig houvast door te stellen dat een verwerking zich niet perse hoeft te richten op onderzoek naar *specifieke* strafrechtelijke overtredingen om onder de LED te vallen. De verwerking kan ook tot doel hebben *inzicht te verwerven* in criminele activiteiten en *verbanden te leggen* tussen verschillende strafbare feiten.³¹ Naar mijn mening maakt deze overweging het verdedigbaar dat de verwerking op de LED valt, maar het tegendeel is ook zeker niet uit te sluiten. Dit essay zal, gezien de onduidelijkheid over de exacte reikwijdte van artikel 1 van de LED, beide scenario's uitwerken.

De beantwoording van de tweede vraag vereist, ongeacht het antwoord op de eerste vraag, met name een analyse van het nationale recht dat de LED implementeert. Alvorens in de volgende paragraaf in te gaan op de specifieke nationale uitzonderingen op het verbod op verdere verwerking gaat de rest van deze paragraaf in op twee uitzonderingsgronden in de LED zelf die

²⁹ Wetenschappelijke Adviesraad Politie 2025, p. 8.

³⁰ Korpschef 2022, p. 20.

³¹ Bonetto 2024, p. 64.
Purtova 2018, p. 61.

Overweging 27 van de LED luidt als volgt: "Met het oog op de voorkoming, het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten is het noodzakelijk dat bevoegde autoriteiten de persoonsgegevens die zij in het kader van de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van bepaalde strafbare feiten hebben verzameld, ook buiten dat kader verwerken, teneinde inzicht te verwerven in criminele activiteiten en verbanden te leggen tussen verschillende opgespoorde strafbare feiten."

op het eerste gezicht van toepassing zouden kunnen zijn, namelijk verdere verwerkingen voor wetenschappelijk onderzoek of statistische doeleinden.

De termen ‘wetenschappelijk onderzoek’ en ‘statistische doeleinden’ zijn niet gedefinieerd in de LED. Overweging 159 van de AVG stelt dat de term ‘wetenschappelijk onderzoek’ ruim moet worden opgevat, maar wel aan specifieke voorwaarden dient te voldoen. De nationale wetgever heeft ook geen exacte afbakening van ‘wetenschappelijk onderzoek’ gegeven, aangezien het een autonoom Unierechtelijk begrip is.³² De EDPB biedt houvast door duidelijk te maken dat de term niet opgerekt moet worden buiten de gebruikelijke betekenis, eerder door WP29 geformuleerd als “a research project set up in accordance with relevant sector-related methodological and ethical standards, in conformity with good practice”.³³ Mijns inziens zou een beroep op deze uitzonderingsgrond wel een oprekking van het begrip ‘wetenschappelijk onderzoek’ inhouden, omdat de verwerking praktisch van aard is en geen wetenschappelijke standaarden gehanteerd worden.³⁴

Ondanks dat statistische technieken gebruikt worden in het AI-trainingsproces, is het naar mijn mening ook een beroep op deze uitzonderingsgrond lastig te verantwoorden. Overweging 162 van de AVG maakt duidelijk dat het resultaat van een statistische verwerking uit aggregaerde gegevens bestaat.³⁵ Richtsnoeren van WP29 geven aan dat statistische doeleinden breed geïnterpreteerd moeten worden, maar stellen wel dat data verzameld voor statistische doeleinden niet gebruikt mag worden om beslissingen betreffende individuele datasubjecten te nemen; de zogenaamde functionele scheiding.³⁶ De EDPB licht in het advies over de verwerking van persoonsgegevens in de context van AI-modellen toe dat AI-modellen getraind op persoonsgegevens niet in alle gevallen als anoniem beschouwd kunnen worden.³⁷ De ervaring leert dat *computer vision*-modellen die getraind worden met foto’s van personen persoonsgegevens kunnen bevatten. Aangezien het getrainde AI-model wordt gebruikt als filter

³² *Kamerstukken II 2017/18*, 34851, nr. 3, p. 51 (MvT).

³³ EDPB Guidelines 03/2020, p. 5-6.

EDPB Guidelines 05/2020, p. 30.

Op het moment van schrijven zijn nieuwe richtsnoeren van de EDPB in publieke consultatie (EDPB, Guidelines 1/2026), waarin zes sleutelindicatoren genoemd worden om te bepalen of een verwerking al dan niet onder wetenschappelijk onderzoek valt. Ook op basis van deze nog niet definitief vastgestelde sleutelindicatoren ligt de classificatie van het trainen van AI-modellen onder de meeste omstandigheden niet voor de hand.

³⁴ Mogelijk zou de ontwikkeling van nieuwe AI-technieken of -modellen wel onder de activiteit wetenschappelijk onderzoek kunnen vallen, maar het trainen van AI-modellen op zichzelf is weinig vernieuwend.

³⁵ De LED zelf geeft geen definitie van statistische doeleinden.

³⁶ WP29 Opinion 03/2013, p. 29-30.

Deze richtsnoeren zijn opgesteld in het kader van Richtlijn 95/46/EC en niet specifiek voor de AVG of LED.

³⁷ EDPB Opinion 28/2024, p. 2.

in het handhavingsproces en waarschijnlijk ook persoonsgegevens bevat is een uitzondering op basis van statistische doeleinden eveneens lastig te onderbouwen.³⁸

5. Implementatie in de Wpg

Artikel 4, tweede lid, van de LED is geïmplementeerd in artikel 3, derde lid, van de Wpg.³⁹ Wanneer het uitgangspunt wordt gevolgd dat het trainen van AI-modellen met politiegegevens een verwerking is die valt binnen de reikwijdte van artikel 3 van de Politiewet, dan valt deze ook binnen de reikwijdte van artikel 1, eerste lid van de LED. Artikel 3, derde lid, van de Wpg biedt de mogelijkheid tot verdere verwerking als de Wpg zelf of het Unierecht uitdrukkelijk daarin voorziet.

Onder artikel 8 van de Wpg, ofwel de oog- en oorfunctie van de politie, valt een breed scala aan verwerkingen voor zogenaamd basispolitiewerk of de dagelijkse politietaak, zoals surveillance, handhaving van verkeersregels en eenvoudig recherchewerk.⁴⁰ Gedurende een periode van één jaar kunnen verbanden worden gelegd tussen de beschikbare gegevens door middel van geautomatiseerde vergelijking of het combineren van gegevens, zolang het, gelet op de doeleinden waarvoor de gegevens worden verwerkt, ter zake dienend en niet bovenmatig is.⁴¹

Grootschalige vormen van verwerking in combinatie met externe gegevens gaan de reikwijdte van artikel 8 te boven.⁴² Het trainen met persoonsgegevens vindt in de casus MONOcam niet frequent plaats, maar slechts wanneer blijkt dat het getrainde AI-model niet langer aansluit op de omstandigheden waaronder het moet functioneren.⁴³ Daarnaast worden de gegevens niet gecombineerd met externe gegevens. Mede gelet op overweging 27 van de LED en het feit dat het middel ook weer direct ten behoeve van artikel 8 van de Wpg ingezet wordt, kan niet zonder meer

³⁸ In tegenstelling tot generatieve AI-modellen zullen *computer vision*-modellen die gebruikt worden om een bepaald label (zoals ‘persoon heeft telefoon in de hand’ of ‘persoon heeft geen telefoon in de hand’) onder normale omstandigheden geen persoonsgegevens lekken. Het is echter vaak mogelijk zogenaamde *membership inference attacks* of *model inversion attacks* uit te voeren, waardoor kennis wordt verkregen of een bepaalde persoon deel uitmaakt van de trainingsdataset of niet. Een opsporingsambtenaar zal deze vaardigheden niet hebben om deze aanvallen uit te voeren, maar een data scientist werkzaam bij de politie doorgaans wel.

³⁹ *Kamerstukken II 2017/18*, 34889, nr. 3, p. 39 (MvT).

Artikel lid 3 lid 3 Wpg luidt als volgt: “Politiegegevens die zijn verkregen voor een doel, als bedoeld in artikel 1, onder a, kunnen worden verwerkt voor een ander doel, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, voor zover *deze wet* of Unierecht uitdrukkelijk daarin voorziet en de verwerking voor dat andere doel noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat doel.”

⁴⁰ *Kamerstukken II 2005/06*, 30327, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁴¹ *Kamerstukken II 2005/06*, 30327, nr. 3, p. 38-39 (MvT).

⁴² *Kamerstukken II 2005/06*, 30327, nr. 3, p. 39 (MvT).

⁴³ Donatz-Fest 2025, p. 52.

worden uitgesloten dat verdere verwerking op grond van artikel 8 toegestaan is, hoewel dit waarschijnlijk niet een verwerking is die de wetgever met dit artikel voor ogen had.⁴⁴

Artikel 13 richt zich op de verdere verwerking van persoonsgegevens ter ondersteuning van de politietaak. Lid 2 maakt het mogelijk gegevens die worden verwerkt overeenkomstig artikel 8 door een verwerkingsverantwoordelijke centraal verder te laten verwerken voor zover zij relevant zijn voor het verkrijgen van landelijk inzicht in specialistische onderwerpen.⁴⁵ Lid 4 van dit artikel introduceert een verplichting om in een AMvB nadere regels uit te werken over onder andere de schriftelijke vastleggen van het specifieke doel van de verdere verwerking; de zogenaamde documentatieplicht. Het trainen van AI-modellen op grond van artikel 13, tweede lid, is niet ondenkbaar, mits er wordt voldaan aan deze documentatieplicht en het trainen van AI-modellen wordt gepositioneerd als het krijgen van landelijk inzicht in specialistische onderwerpen. Een mogelijk complicerend aspect is dat niet het inzicht verkrijgen als zodanig het doel van de verwerking is. De nieuwe inzichten zitten slechts 'ingebakken' in het AI-model als middel ten behoeve van de handhaving. Of de politie deze weg in de praktijk inzet is niet duidelijk, aangezien een landelijk overzicht van de artikel 13-verwerkingen niet openbaar gemaakt is en volgens de laatste externe Wpg-audit zelfs ook intern ontbreekt.⁴⁶

Wanneer het uitgangspunt wordt gevolgd dat de doelstelling van het trainen niet binnen de reikwijdte van artikel 1, eerste lid, van de LED valt, dan is artikel 9 van de LED van toepassing. In de e-mailcorrespondentie van het Wob-dossier werd deze gedachte in de context van de initiële pilot expliciet genoemd door te stellen dat het doel "het 'slimmer' maken van de camera's" was en niet de uitvoering van de politietaak. Artikel 9, eerste lid, van de LED is volgens de implementatietabel van de memorie van toelichting geïmplementeerd in de Wpg in artikel 3, vierde lid, artikel 18, eerste lid (verstrekking aan derden structureel), artikel 19 (verstrekking aan derden incidenteel) en artikel 20 (verstrekking aan derden structureel voor samenwerkingsverbanden).⁴⁷ In het Besluit politiegegevens wordt nadere invulling gegeven aan deze artikelen. Hoewel in dit besluit naast verstrekkingen aan externe organisaties ook verstrekkingen aan de korpschef worden genoemd, richten deze verstrekkingen zich op de

⁴⁴ Praktisch gezien kan de termijn van slechts één jaar van artikel 8 ontoereikend zijn. Voor het tegengaan van bias en het bieden van transparantie is het gewenst de trainingsdata zo lang het model in gebruik is te bewaren.

⁴⁵ De uitzonderingen die artikel 13 noemt in het eerste en derde lid zijn niet van toepassing voor het trainen van AI-modellen.

⁴⁶ KPMG 2023, p. 15.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2017/18, 34889, nr. 3, p. 40 (MvT).*

Artikel 3 lid 4 Wpg luidt als volgt: "Politiegegevens kunnen voor een ander doel dan die, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, worden verwerkt door personen en instanties die *bij of krachtens de wet* met het oog op een zwaarwegend algemeen belang of wetgeving van de Europese Unie zijn aangewezen."

uitvoering van specifieke wettelijke taken en niet op het trainen van AI-modellen of het uitvoeren van informatieanalyse in algemene zin.⁴⁸

Een ander artikel dat verstrekkingen mogelijk maakt, maar niet expliciet in de implementatietabel wordt genoemd, is artikel 16. Dit artikel regelt verstrekkingen aan gezagsdragers.⁴⁹ Lid 1 onderdeel c maakt een verstrekking aan de verwerkingsverantwoordelijke zelf mogelijk voor specifieke situaties, zoals het verrichten van onderzoek naar aanleiding van klachten, disciplinaire bestraffing of ontslag, maar is eveneens ongeschikt als uitzondering voor het trainen van AI-modellen.

De Wpg biedt dus geen mogelijkheid voor de politie, of beter gezegd de korpschef als verwerkingsverantwoordelijke, om politiegegevens aan zichzelf te verstrekken voor het trainen van een AI-model met een doel buiten de reikwijdte van artikel 3 van de Politiewet (en daarmee buiten de reikwijdte van artikel 1, lid 1, van de LED). Bovendien is de eis dat een verdere verwerking plaatsvindt op grond van de AVG problematisch. De AVG vereist namelijk voor de verdere verwerking een grondslag in de zin van artikel 6, eerste lid.⁵⁰ Tot op heden heeft de EDPB zich alleen uitgesproken over de mogelijkheid AI-modellen zonder toestemming van de betrokkene te trainen onder de grondslag gerechtvaardigd belang (onderdeel f), terwijl een overheidsinstantie zich in de uitvoering van publieke taken alleen kan beroepen op de grondslagen wettelijke verplichting (onderdeel c) en algemeen belang (onderdeel d).⁵¹ Beide paden leiden tot het probleem dat de wettelijke verplichting of bevoegdheid voor de politie doorgaans zal liggen in artikel 3 van de Politiewet of een artikel in de Wegenverkeerswet of RVV, wat maakt dat de verwerking voor de politie als bevoegde autoriteit weer onder de LED/Wpg valt. Ook de beheertaak uit artikel 27 van de Politiewet is een twijfelachtige basis voor de algemeen belang-grondslag. Het trainen van een AI-systeem als MONOCam met camerabeelden van burgers is immers een hele ander type verwerking dan bijvoorbeeld het bijhouden van een personeelsadministratie, vooral omdat het uiteindelijke doel van het AI-systeem handhaving is.⁵²

⁴⁸ Enkele doelen van verstrekkingen aan de korpschef zijn de voordracht voor toekenning van eremedailles, het nemen van een beschikking omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit en het nemen van een beslissing op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

Daarnaast vereisen artikel 19 en 20 dat het doel van de verwerking gerelateerd is aan de politietaak of het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving, waardoor deze artikelen ook niet bruikbaar zouden zijn als het uitgangspunt is dat het trainen van AI-modellen juist niet onder de politietaak valt.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34889, nr. 3, p. 25 (MvT).

⁵⁰ Kosta & Boehm 2024, p. 213.

⁵¹ EDPB Opinion 28/2024, p. 2.

⁵² Ook een directe verzameling van persoonsgegevens onder de AVG i.p.v. de Wpg zou om deze reden problematisch zijn. De argumentatie dat de verzameling voor interne bedrijfsvoeringsdoeleinden (artikel 2 onderdeel b van de Wpg) is en daarmee buiten de Wpg valt, is in mijn ogen zwak, aangezien de persoonsgegevens in operationele omstandigheden door een opsporingsambtenaar verzameld worden.

6. Conclusie

Dit essay ging in op de vraag of het trainen van een AI-model met persoonsgegevens verzameld onder artikel 8 van de Wpg rechtmatig is. De LED, geïmplementeerd in de Wpg, verbiedt in beginsel verdere verwerkingen voor andere doeleinden dan waarvoor de data verzameld is.

Artikel 4 en 9 van de LED bieden de mogelijkheid persoonsgegevens verder te verwerken voor andere doeleinden respectievelijk binnen en buiten de reikwijdte van artikel 1, eerste lid, van de LED, indien dit toegestaan is op grond van Unierecht of lidstatelijk recht. Aangezien in het Unierecht een uitzondering voor het trainen van AI-modellen ontbreekt, is de politie aangewezen op een uitzondering in de Wpg.

Over de vraag of het trainen van AI-systemen ten behoeve van handhaving en opsporing al dan niet onder de reikwijdte van artikel 1, eerste lid, van de LED valt, hebben zowel de Uniewetgever als toezichthouders geen uitsluitsel gegeven. Als het trainen binnen deze reikwijdte valt, dan kunnen artikel 8 en 13 van de Wpg, hoewel discutabel, mogelijk een grondslag voor deze verdere verwerking bieden. Als het trainen buiten de reikwijdte valt, dan lijken de Wpg en het Besluit politiegegevens de verdere verwerking uit te sluiten.

In de praktijk vindt training van AI-modellen met persoonsgegevens verzameld onder artikel 8 van de Wpg reeds plaats om in staat te zijn artikel 3 van de Politiewet efficiënt en effectief uit te voeren. De AP heeft tevens geoordeeld dat het AI-systeem MONOcam als hulpmiddel bij de handhaving mag worden ingezet. Hierdoor bevinden we ons in de merkwaardige situatie dat AI-systemen wel ingezet mogen worden, maar ongewis blijft of de ontwikkeling ervan rechtmatig is.

Bronnen

Literatuur

Bonetto 2024

G. Bonetto, 'The judgment of the CJEU in *Inspektor* (purposes of the processing of personal data criminal investigations) of 8 December 2022 and the concept of further processing under the Law Enforcement Directive', *New Journal of European Criminal Law* (15) 2024, afl. 1, p. 58-71.

Brewczyńska 2022

M. Brewczyńska, 'A critical reflection on the material scope of the application of the Law Enforcement Directive and its boundaries with the General Data Protection Regulation', in: E. Kosta e.a. (red.), *Research Handbook on EU Data Protection Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2022, p. 91-114.

Commissie Knoops 2018

Commissie Knoops, *Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving*, 2018, <https://open.overheid.nl/details/ronl-322c572c-6a91-4322-a122-4b0092331121>.

Donatz-Fest 2025

I. C. Donatz-Fest, 'Values? Camera? Action! An ethnography of an AI camera system used by the Netherlands Police', *Policing and Society* (35) 2025, afl. 1, p. 50-67.

EDPB 2020

EDPB, *Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak*, vastgesteld 21 april 2020.

EDPB 2020

EDPB, *Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679*, vastgesteld 4 mei 2020.

EDPB 2024

EDPB, *Opinion 28/2024 on certain data protection aspects related to the processing of personal data in the context of AI models*, vastgesteld 17 december 2024.

EDPB 2026

EDPB, *Guidelines 1/2026 on processing of personal data for scientific research purposes*, vastgesteld 15 april 2026 (in publieke consultatie).

Korpschef 2022

Korpschef, *Besluit op een verzoek over de Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens met de MONO-cam*, 2022, <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/midden-nederland/woo-verzoeken-per-jaar/2022/geb-monocam/geb-monocam.html>.

Korpschef 2025

Korpschef, *Reactie advies WARP – Navigeren in niemandsland*, 2025,
<https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/publicaties/2025/reactie-korpschef-op-adviesrapport-navigeren-in-niemandsland.pdf>.

Kosta & Boehm 2024

E. Kosta & K. Boehm, *The EU Law Enforcement Directive (LED): A Commentary*, New York: Oxford University Press 2024, p. 134-216 (epub-formaat).

KPMG 2023

KPMG, *Privacy assurance-rapport inzake Wet politiegegevens (Wpg), NOREA Richtlijn 3000D, over de opzet en werking van privacy-beheersingsmaatregelen over de periode 1 januari 2022 tot en met 31 december 2022*, 2023,
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/20/tk-bijlage-1-cra-nationale-politie-privacy-assurancerapport-inzake-wet-politiegegevens>.

Kuru 2024

T. Kuru, 'Note for Court of Justice of the European Union, 26 January, 2023, (C-205/21 VS v Ministerstvo na vatreshnite raboti, Glavna direktsia za borba s organiziranata prestapnost: Indiscriminate and generalised collection of biometric and genetic data by law enforcement authorities in the EU is not allowed)', *European Data Protection Law Review* (10) 2024, afl. 2, p. 223-231.

Leiser & Custers 2019

M.R. Leiser & B. Custers, 'The Law Enforcement Directive: conceptual challenges of EU directive 2016/680', *European Data Protection Law Review* (5) 2019, afl. 3, p. 367-378.

Purtova 2018

N. Purtova, 'Between the GDPR and the Police Directive: navigating through the maze of information sharing in public-private partnerships', *International Data Privacy Law* (8) 2018, afl. 1, p. 52-68.

Vogiatzoglou & Marquenie 2022

P. Vogiatzoglou & T. Marquenie, *Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive*, 2022,
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)740209](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)740209).

Wetenschappelijke Adviesraad Politie 2025

Wetenschappelijke Adviesraad Politie, *Navigeren in niemandsland, zeven urgente uitdagingen rondom digitalisering en AI in politiewerk* (Advies Wetenschappelijke Adviesraad Politie), 2025,
<https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/publicaties/2025/rapport-navigeren-in-niemandsland-van-de-wetenschappelijke-adviesraad-politie-2025.pdf>.

WP29 2013

WP29, *Opinion 03/2013 on purpose limitation*, vastgesteld 2 april 2013.

Jurisprudentie

HvJ EU 16 juli 2020, C-311/18, EU:C:2020:559 (*Schrems II*).

HvJ EU 6 oktober 2020, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790 (*Privacy International*).

HvJ EU 6 oktober 2020, gevoegde zaken C-511/18, C-512/18, C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 (*La Quadrature du Net*).

HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504 (*Latvijas Republikas Saeima*).

HvJ EU 24 februari 2022, C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124 (*Valsts ieņēmumu dienests*).

HvJ EU 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491 (*Ligue des droit humains*).

HvJ EU 8 december 2022, C-180/21, ECLI:EU:C:2022:967 (*Inspektor*).

HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49 (*VS/Minsterstvo*).