



Onderwerp Discussienotitie Sensoren in de openbare ruimte	
Nummer	2020/741095
Portefeuillehouder	Wienen, J.
Programma/beleidsveld	6.2 Gemeentelijk bestuur
Afdeling	CC
Auteur	Konijnenbelt, C.M.C.
Telefoonnummer	023-5113064
Email	ckonijnenbelt@haarlem.nl
Kernvraag aan de commissie	Het college vraagt de commissie om een oriënterend gesprek over de twee volgende vragen: • <i>Heeft de gemeente een taak ten aanzien van sensoren en camera's in de openbare ruimte?</i> Daar waar het gaat om sensoren en camera's van anderen is de belangrijkste vraag of je vindt dat het een taak is van de gemeentelijke overheid om daar toezicht op te houden en hoe die taak zich verhoudt tot taken en verantwoordelijkheden van andere overheden en vrijheden van burgers. Pas als die vragen beantwoord is, komen waar nodig rollen en instrumenten in beeld. • <i>Hoe te sturen op het gebruik van sensoren en camera's door de gemeente zelf?</i> Daar waar de gemeente zelf sensoren en camera's gebruikt, is de belangrijkste vraag hoe daar grip op te houden en welke waarden je daarbij het belangrijkste vindt.
Behandelveorstel voor de commissie	Het college stuurt de opinienota ter bespreking naar de commissie Bestuur. De notitie is geschreven op verzoek van de commissie, naar aanleiding van de discussie in januari over het voornemen van de Biz Binnenstad Haarlem via wifitracking data over bezoekersstromen in de binnenstad te verzamelen. CDA en SP hebben vervolgens in maart gevraagd daarbij in te gaan op een aantal meer fundamentele vragen over de rol en taak van de gemeente. Voorstel is aan de hand van de notitie een eerste, oriënterend, gesprek hierover te voeren. Het gaat om een onderwerp dat nieuw is voor gemeenten en waarover de regelgeving nog niet is uitgekristalliseerd. De verwachting is dat het tijd kost een duidelijke aanpak uit te werken. Wel is het goed hierover met elkaar van gedachten te wisselen.



1. Inleiding

Naar aanleiding van rondvragen in de commissie Bestuur over de plannen van de BIZ om door wifitracking informatie te verzamelen over bezoekersaantallen in de binnenstad heeft de burgemeester een korte notitie toegezegd. Vervolgens hebben SP en CDA nog schriftelijke vragen ingediend, met het verzoek daarop in te gaan in de notitie.

De vragen hebben betrekking op het verzamelen van data in de openbare ruimte in het algemeen en verwijzen naar de [Principes voor de digitale samenleving](#), die zijn vastgesteld in de VNG-ledenvergadering in november vorig jaar. Het zijn terechte en fundamentele vragen. Op een aantal vragen is op dit moment nog geen duidelijk antwoord mogelijk. Het onderwerp 'dataverzameling in de openbare ruimte' is nog nieuw. De Europese en nationale regelgeving over dit onderwerp is nog niet uitgekristalliseerd. Gemeenten zijn zich nog aan het oriënteren op de vraag welke ruimte er is voor hen op dit gebied en welke rollen en middelen dan mogelijk zijn. De gemeenten hebben gezamenlijk wel de hiervoor genoemde Principes vastgesteld. Die zijn te lezen als uitgangspunten en publieke waarden waar gemeenten voor willen staan en die ze willen stimuleren. Gemeenten zijn er echter nog niet uit hoe deze te concretiseren en in lijn te brengen met verantwoordelijkheden van andere overheden en vrijheden van burgers en, bedrijven en organisaties. Zij zijn echter niet zomaar te realiseren door gemeenten en zeker niet door gemeenten alleen. Dit alles betekent dat het nog niet mogelijk is heel concrete antwoorden te geven op de gestelde vragen.

Het gaat om een onderwerp dat steeds belangrijker wordt door de steeds verdergaande digitalisering. Er wordt steeds vaker gebruik gemaakt van sensoren in de openbare ruimte om allerlei data te verzamelen. Dat gebeurt zowel door overheden als door private partijen, al dan niet in samenwerking. Haarlem heeft hierover op dit moment – buiten Principes - geen beleid en geen instrumenten om te sturen. Het college heeft deze notitie geschreven als handvat om van gedachten te wisselen met de commissie. Open en zonder vooraf overal antwoorden op te hebben. Dat zal naar verwachting niet meteen leiden tot een concrete aanpak. Er zullen meer gesprekken nodig zijn – tussen college en raad maar ook met bewoners, ondernemers en organisaties – om te bepalen wat nuttig en nodig is en om daarbij de ontwikkelingen internationaal, landelijk, in gemeenteland maar zeker ook in de rest van de maatschappij te volgen.

De VNG heeft een uitgebreidere verkenning van rollen, betrokken partijen en instrumenten beschreven in een whitepaper: [Sensoren en de rol van gemeenten](#). Deze discussienotitie is beknopter en bedoeld om een aanzet te geven tot het kiezen van een richting voor een verdere uitwerking. Ook relevant – en genoemd in de vragen – zijn de door Geonovum opgestelde [Handreiking Spelregels data ingewonnen in de openbare ruimte](#) en de hiervoor al genoemde Principes voor de digitale samenleving, goedgekeurd door het college en vastgesteld in de VNG-ledenvergadering in november 2019. Wereldwijd is er nog het initiatief [Cities for digital rights](#).

Over de ontwikkelingen in de concrete casus over wifitracking is de commissie op een aantal momenten apart geïnformeerd. De burgemeester zal in de vergadering vertellen wat op dat moment de stand van zaken is.

2. Kernvraag aan de commissie

Het college vraagt de commissie om een oriënterend gesprek over de twee volgende vragen:

- *Heeft de gemeente een taak ten aanzien van sensoren en camera's in de openbare ruimte en hoe verhoudt die zich tot die van andere overheden en vrijheden van burgers?*
Daar waar het gaat om sensoren en camera's van anderen is de belangrijkste vraag of je vindt dat het een taak is van de overheid om daar toezicht op te houden en wat daarin landelijk geregeld zou moeten worden en wat lokaal. Pas als die beantwoord is, komen waar nodig rollen en instrumenten in beeld.
- *Hoe te sturen op het gebruik van sensoren en camera's door de gemeente zelf?*
Daar waar de gemeente zelf sensoren en camera's gebruikt, is de belangrijkste vraag hoe daar grip op te houden en welke waarden je daarbij het belangrijkste vindt.

3. Twee thema's

Zowel private partijen als overheden en bijvoorbeeld ook wetenschappers verzamelen data in de openbare ruimte en gebruiken daarvoor sensoren. Onder sensoren verstaan we hier ook camera's, met uitzondering van de camera's die worden ingezet voor het handhaven van de openbare orde, omdat daar aparte regels voor gelden. Zo zijn er sensoren onder het wegdek om de stoplichten goed te laten werken, worden er geluidsmetingen gedaan, maken winkeliers gebruik van sensoren in hun publiek toegankelijke zaak om hun bedrijfsvoering te optimaliseren en willen winkeliers weten op welke momenten en waar er bezoekers zijn in de binnenstad en zijn er op allerlei plekken bewakingscamera's. Allemaal begrijpelijke doelen. Het verzamelen van die data kan echter wel botsen met publieke waarden als het recht op privacy en gelijke toegang tot 'publieke' informatie. Het gebeurt bovendien ongevraagd, vaak zonder dat duidelijk is of en hoe je ervoor kunt kiezen om niet te worden gevolgd. Van wie zijn die data eigenlijk en mag iedereen daar zomaar geld aan verdienen? Het is de vraag of en hoe de overheid grip kan en moet krijgen op het verzamelen van data in de openbare ruimte. Op Europees en nationaal niveau zijn er wel algemene regels zoals de AVG maar specifiek het gebruik van sensoren is niet geregeld. Gemeenten beginnen zich nu te oriënteren op de vraag wat hun taak hierin is, als hoeder van de openbare ruimte. Er is nog niet een duidelijke en bewezen effectieve aanpak. Wat je doet als gemeente hangt ook af van de vraag of je vindt dat je hierin een taak te vervullen hebt of dat je dat vooral een taak vindt voor de nationale overheid. Of helemaal geen taak voor de overheid. Als je er als gemeente wel een taak in wilt



hebben, is de vraag welke en vervolgens hoe je daarin effectief kunt zijn. Doe je dat door regelgeving of door stimuleren en verleiden? Als je regels vastlegt, kun je die dan ook handhaven?

In deze notitie wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de gemeente als hoeder van de openbare ruimte, in relatie tot anderen die daar data verzamelen, en anderzijds de gemeente die zelf data verzamelt via sensoren.

I. De gemeente als hoeder van de openbare ruimte

Welke taak heb je als gemeente?

De eerste vraag is eigenlijk of je als gemeente vindt dat je een rol hebt in het verzamelen van sensordata in de openbare ruimte. Wat zie je als je rol en verantwoordelijkheid in het verzamelen van sensordata in de openbare ruimte? Je kunt ook van mening zijn dat dit een terrein is waar juist de nationale overheid aan zet is. Of dat de overheid er helemaal buiten zou moeten blijven.

De gemeenten hebben zich in de VNG-ledenvergadering in november 2019 gecommitteerd aan de Principes voor de digitale samenleving. Daarin staat onder andere dat het verzamelen van data in de openbare ruimte niet de publieke waarden mag schaden en dat gemeenten andere partijen stimuleren om het maatschappelijk belang voorop te stellen. Ook de andere principes¹ suggereren dat de gemeente zich in elk geval dient in te spannen voor de naleving daarvan.

Je kunt daar op verschillende manieren invulling aan geven, afhankelijk van het doel dat je wilt bereiken. Leg je bijvoorbeeld vooral de nadruk op bescherming van privacy dan maak je andere keuzes dan wanneer je vooral innovaties wilt stimuleren of het algemeen beschikbaar maken van lokale data.

Samenwerking met partijen in de stad

Bewoners, organisaties en bedrijven in de stad hebben hierover ook opvattingen en verwachtingen. De gemeente wil graag het gesprek met hen aangaan. Het college is in samenwerking met Waag (onderzoeksinstituut 'op het kruispunt van kunst, wetenschap en technologie') een project gestart om samen met de stad een lokaal 'manifest' op te stellen in laagdrempelige taal, als lokale uitwerking van de Principes. Een eerste stap is een bijeenkomst om bewustwording over dit onderwerp te vergroten. Dit is echter vertraagd door de coronacrisis (wordt waarschijnlijk vervangen door een filmpje).

Welke instrumenten kies je?

Om keuzes en gedrag van anderen te beïnvloeden, zijn er verschillende mogelijkheden. De belangrijkste:

¹ De principes zijn: I. Van maatschappelijke waarde, II. Rechten over data geregeld, III Toegankelijke en veilige digitale infrastructuur, IV. Partijen verbonden en V. Transparantie centraal.

1. **Regelgeving:** denk aan verbod, vergunningsplicht of meldingsplicht. Of een verplichting de data voor iedereen beschikbaar te maken als open data. Tot nu toe is er voor zover bekend nog geen gemeente die hiervoor heeft gekozen. Het is ook zeer de vraag hoe je zulke regels handhaaft; sensoren zijn immers vaak niet zichtbaar of herkenbaar.
2. **Zachtere afspraken**, zoals een gezamenlijke intentieverklaring, convenant, manifest.
3. **Verleiding en stimulering:** subsidies, stimuleren van zelfregulering in sectoren, gebruik maken van bestaande relaties (zoals in de casus van de wifitracking op de BIZ een dringend beroep is gedaan op de BIZ om het onderzoek af te wachten van de Autoriteit Persoonsgegevens naar de beoogde methodiek).
4. **Bewustwording en transparantie** versterken.

Naarmate bewoners en anderen meer kennis en inzicht hebben, zullen zij zelf ook kritischer worden en kunnen ze ook beter beoordelen hoe ze daar zelf invloed op kunnen hebben. Zoals bijvoorbeeld de wijkrazen kritische vragen hebben gesteld over de voorgenomen wifitracking in de binnenstad.

Sommige gemeenten, zoals Amsterdam en Eindhoven, zijn gestart met het opzetten van een digitale kaart of register waarop staat waar sensoren hangen, welke data daar worden gemeten en in opdracht van wie. Waar het sensoren van andere partijen dan de gemeente zelf betreft, ben je natuurlijk afhankelijk van hun medewerking. Meer transparantie over wat er gemeten wordt, maakt het ook makkelijker te herkennen waar metingen de persoonlijke levenssfeer raken en wanneer de combinatie van bepaalde metingen tot gevoelige (persoons)gegevens kan leiden.

Transparantie kan ook inhouden het algemeen beschikbaar stellen van de verzamelde data voor hergebruik. Of dat wenselijk en realistisch is, zal per casus verschillen. Persoonsgegevens – gesteld dat die legitiem verzameld zouden kunnen worden – zullen bijvoorbeeld niet beschikbaar kunnen zijn voor hergebruik.

II. De gemeente als verzamelaar van data

De gemeente verzamelt ook data in de openbare ruimte, zelf of als opdrachtgever. Zo zitten er sensoren in de afvalcontainers die meten hoe vaak de klep opengaat, zodat duidelijk is of de container moet worden geleegd, sensoren onder het wegdek meten aantallen en snelheden of geven signalen door aan de verkeerslichten, zodat die niet onnodig op rood springen, de camera's op scanauto's leggen kentekens en omgevingsfoto's vast ten behoeve van parkeerhandhaving en zijn er camera's die worden gebruikt om gemeentelijke eigendommen te bewaken. Waar de gemeente zelf data verzamelt, heeft zij natuurlijk de volledige verantwoordelijkheid en bepaalt ze haar eigen koers. Ook het eerder genoemde manifest i.s.m. onderzoeksinstituut Waag kan input opleveren voor de invulling daarvan.

Welke instrumenten zijn mogelijk om hierop te sturen?



1. **Transparantie**

Op dit moment is er geen overzicht van alle gemeentelijke sensoren en camera's (verder: sensoren). Overzicht en inzicht is voorwaarde om te kunnen sturen. Een eerste stap zou daarom kunnen zijn een register van de eigen sensoren te maken, waarin te vinden is waar ze hangen, welke data worden verzameld en met welk doel. Dat maakt het mogelijk zoals hiervoor al gezegd te herkennen waar combinaties van gegevens nuttige extra informatie of juist privacy- of veiligheidsrisico's opleveren. Bovendien kan waar nodig (opnieuw) worden beoordeeld of privacy en beveiliging goed zijn gewaarborgd.

2. **Regels**

Eigen regels of beleid zijn natuurlijk ook mogelijk. Het is hoe dan ook verplicht een DPIA (data protection impact assessment, analyse van privacyrisico's) te doen als er persoonsgegevens worden verzameld en er behoorlijke risico's lijken te zijn. Je zou daarbij kunnen voorschrijven dat het voornemen een sensor of camera te plaatsen wordt getoetst aan de Principes, zodat alle daar genoemde waarden steeds expliciet aan bod komen.

3. **Modelovereenkomst**

De VNG is gestart met het opstellen van een modelovereenkomst slimme toepassingen. Die is er specifiek op gericht om afspraken te maken met partijen die data verzamelen zodat dat op een gedegen en toekomstbestendige manier gebeurt. In eigen huis wordt er gewerkt aan standaardafspraken over privacy en security, die kunnen worden gebruikt bij inkoop en aanbesteding.

III. **Dilemma's**

Zoals in de vragen van SP en CDA genoemd, kunnen zowel plannen van andere partijen als eigen voornemens dilemma's opleveren. Op de vraag naar voorbeelden uit de praktijk zijn te noemen de casus wifitracking in de binnenstad: het belang van informatie voor de ondernemers tegenover het belang op privacybescherming voor bewoners en bezoekers, en het al dan niet gebruik maken van Syri: het belang van het opsporen van fraude tegenover het belang op privacy van bewoners. Een meer algemeen voorbeeld van een dilemma is de vraag in hoeverre je als overheid afhankelijk wilt zijn van commerciële partijen (bijvoorbeeld de afhankelijkheid van Google en Apple bij het ontwikkelen van een corona-app) en of de verzamelde data bij hen in veilige handen zijn. Een ander voorbeeld is de vraag of je data als 'betaalmiddel' acceptabel vindt (zie <https://hbgb.nl/korting-op-huur-in-slimme-wijk-helmond-in-ruil-voor-data/>) of het belang van volksgezondheid het belang van privacy bij de inzet van een corona-app of camera-auto's (<https://www.rijnmond.nl/nieuws/194270/Twee-camera-auto-s-letten-op-of-Rotterdamers-coronamaatregelen-naleven.>)

In vervolg op de Principes is het de bedoeling de ethische discussie structureel in te bedden. Vaak gaat het om een vraag over proportionaliteit: waar ligt de juiste balans. Waar het om eigen activiteiten gaat, zou je bewustzijn op dit vlak onder andere kunnen versterken door meer communicatie over het onderwerp en door DPIA's (data protection impact assessment, analyse van

privacyrisico's) waar relevant uit te breiden met vragen op het vlak van ethiek. Waar het om zwaardere, complexere dilemma's gaat, is ook een mogelijkheid een 'ethische data-commissie' in het leven te roepen, zoals Amsterdam de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam kent, maar dan met een bredere opdracht.² Dit zou een commissie kunnen zijn met zowel experts als vertegenwoordigers van de stad, die adviseert over ethische dilemma's rond digitalisering en gebruik van data.

5. Vervolg

Deze notitie is bedoeld om een eerste gesprek te kunnen voeren over wat de taak is van de gemeente in het verzamelen van sensordata in de openbare ruimte. Om het gesprek een concreter vervolg te geven, stelt het college voor eerst de eigen sensoren en camera's in beeld te brengen en welke gegevens daarmee worden verzameld. Waar dat bekend is, kunnen ook die van andere partijen daarbij worden opgenomen. Dat geeft een duidelijker indruk van de omvang. Voor de gemeente zelf maar ook voor anderen.

Vervolgens kan het college meer gericht een voorstel uitwerken. Het is voor de gemeente een nieuw en breed onderwerp. Voor een volledige uitwerking zullen ongetwijfeld meer gesprekken nodig zijn tussen college en raad en ook met alle partijen in de stad.

6. Bijlagen

Vragen van de raad van de stad van 6 oktober 2019 over verzameling van sensordata in de openbare ruimte, d.d. 2 maart 2020

² Dit adviseert de stadsadvocaat Pels Rijcken in een nog niet definitief juridisch kader voor geautomatiseerde besluitvorming.