



**rijksuniversiteit
groningen**

faculteit rechtsgeleerdheid

Beantwoording van juridische vragen voor pilot inzake ‘slimme lantaarnpalen’

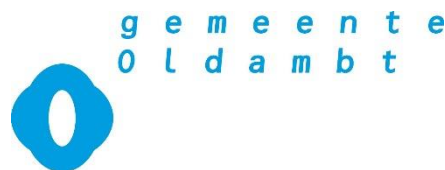
Uitgevoerd binnen het project Shared Connectivity in Mobility and Logistics Enable Sustainability (SMiLES)

Februari 2021

Uitgevoerd door C.M.E. Balen en W.X. (Sylvia) Chan

Onder leiding van mr. I. Staalman

Afdeling IT-recht



Building competencies for
competitive companies

Disclaimer

De informatie in deze handreiking is gebaseerd op de informatie zoals deze is verstrekt door gemeente Oldambt en de stand van het recht ten tijde van publicatie. Deze handreiking dient er slechts toe de gemeente te informeren. Gemeente Oldambt blijft eindverantwoordelijk voor de uiteindelijke besluiten ten opzichte van de pilot.

Voorwoord

Deze handreiking is samengesteld voor de gemeente Oldambt in het kader van een slimme lantaarnpalen pilot. Het betreft één van de thema's binnen het project "Connecting remote Areas (CORA) with digital infrastructure and service" en het project "Building competencies for competitive companies (COM3)". De gemeente Oldambt is partner in beide projecten die onderdeel zijn van het Interreg North Sea programma.

De handreiking is uitgevoerd binnen het project SMiLES (Shared connectivity in Mobility and Logistics Enable Sustainability), een consortium van 21 projectpartners dat bestaat uit bedrijven, overheidsorganisaties en kennisinstututen en onderzoek doet naar noordelijke smart innovaties op het gebied van mobiliteit en logistiek. De juridische vragen van de gemeente Oldambt zijn via SMiLES projectpartner 5Groningen terechtgekomen bij de afdeling IT-recht (Faculteit Rechtsgeleerdheid) van de Rijksuniversiteit Groningen. De handreiking is opgesteld door twee paralegal stagiairs IT-recht onder leiding van de SMiLES junior onderzoeker van de afdeling IT-recht.

Het project SMiLES maakt deel uit van het onderzoeksprogramma Duurzame Living Labs dat (mede)gefinancierd is door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), Ministerie Infrastructuur & Waterstaat, Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek (SIA) en de topsector Logistiek.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
2. Stappenplan cameratoezicht.....	10
2.1 De stappen toegelicht.....	10
3. Verkeerstellingen	13
3.1 Aard van de gegevens	13
3.1.1 De verwerkingsverantwoordelijke	13
3.1.2 De doeleinden van de inzet van een camera	14
3.1.3 De verwerkingsgrondslag uit de AVG.....	14
3.1.4 Het noodzakelijkheidsvereiste	15
3.2 Conclusie.....	16
3.2.1 Wat is de aard van de gegevens?	16
3.2.2 Wie is de verwerkingsverantwoordelijke?.....	17
3.2.3 Mogen persoonsgegevens worden verwerkt om het beoogde doel te behalen?	17
3.2.4 Zo ja, in hoeverre mogen deze gegevens worden bewaard en doorgegeven?	17
4. Handhaving van de openbare orde.....	18
4.1 Aard van de gegevens	18
4.2 Stappenplan cameratoezicht.....	18
4.2.1 De verwerkingsverantwoordelijke	18
4.2.2 De doeleinden van de inzet van cameratoezicht	19
4.2.3 De wettelijke grondslag	19
4.2.4 Het noodzakelijkheidsvereiste	20
4.2.5 Soort camera of softwaretechniek.....	22
4.2.6 Verwerking van de camerabeelden.....	22
4.3 Conclusie.....	23
4.3.1 Wat is de aard van de gegevens?	24
4.3.2 Wie is verwerkingsverantwoordelijke van deze gegevens?.....	24
4.3.3 Mogen persoonsgegevens worden verwerkt om het beoogde doel te behalen?	24
4.3.4 Zo ja, in hoeverre mogen deze gegevens worden bewaard en doorgegeven?	25
5. Afvaldumping	26
5.1 Aard van de gegevens	26

5.2	Stappenplan cameratoezicht.....	26
5.2.1	De verwerkingsverantwoordelijke	26
5.2.2	De doeleinden van de inzet van cameratoezicht	27
5.2.3	De wettelijke grondslag	27
5.2.4	Het noodzakelijkheidsvereiste	28
5.2.5	Soort camera of softwaretechniek.....	31
5.2.6	Verwerking van de camerabeelden.....	31
5.3	Conclusie.....	32
5.3.1	Wat is de aard van de gegevens?	32
5.3.2	Wie is de verwerkingsverantwoordelijke?	33
5.3.3	Mogen persoonsgegevens worden verwerkt om het beoogde doel te behalen?	33
5.3.4	Zo ja, in hoeverre mogen deze gegevens worden bewaard en doorgegeven?	34
Annex A:	Stappenplan Stap 7-9.....	35
Annex B:	DPIA.....	38
Literatuurlijst.....		43

1. Inleiding

In de steeds meer gedigitaliseerde wereld ontstaan in toenemende mate ‘smart’ objecten. Er zijn verschillende meningen over wat een product *smart* maakt. Een simpele en duidelijke uitleg is: een alledaags object dat intelligent wordt gemaakt door middel van sensoren, die verbonden zijn aan het internet. Het concept van een ‘slimme’ lantaarnpaal sluit hier dan ook perfect op aan. Een lantaarnpaal krijgt door middel van sensoren andere toepassingen dan een traditionele lantaarnpaal. Deze sensoren kunnen allerlei gegevens vanuit de omgeving meten en aangezien ze op het internet zijn aangesloten, kunnen de gegevens worden doorgestuurd voor verdere verwerking.

De bevindingen in deze handreiking zijn gebaseerd op de pilot die zal plaatsvinden in de gemeente Oldambt, waarbij het gebruik van slimme lantaarnpalen zal worden uitgetest. De pilot omvat de plaatsing van lantaarnpalen in drie gebieden: het centrum van Winschoten, een buitengebied en een bedrijventerrein. Er kan daarbij gebruik worden gemaakt van camera-, geluids- en fijnstofsensoren. De sensoren bevinden zich in een cassette, waardoor deze gemakkelijk met elkaar verwisseld kunnen worden. Daarnaast staan de lantaarnpalen in onderlinge verbinding met elkaar, waardoor gegevensuitwisseling kan plaatsvinden.

Bij het verzamelen en verder verwerken van gegevens door middel van slimme objecten kunnen zich gegevens voordoen over personen, met name wanneer een camera onderdeel is van een dergelijk slim object. Een spraakmakend voorbeeld hiervan zijn de reclamezuilen met camera’s die de NS had geplaatst op stations.¹ Hierbij werden voorbijgangers zonder toestemming gefilmd, wat niet is toegestaan op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft dan ook ingegrepen hiertegen. Dit voorbeeld illustreert dat het belangrijk is om de privacy van betrokkenen in acht te nemen bij de inzet van een camera. Deze handreiking richt zich op het gebruik van een camera ten behoeve van drie doeleinden: het verrichten van verkeerstellingen, de handhaving van de openbare orde en de preventie van en handhaving op afvaldumping. Uit de gesprekken met de gemeente is gebleken dat de verkeerstellingen zullen plaatsvinden in het centrum en een buitengebied, de handhaving van de

¹ ‘Privacywaakhond: zonder toestemming mag reclamezuil niet filmen’, ad.nl, 26 juni 2018.

openbare orde ziet op het Marktpllein in Winschoten en dat de preventie van en handhaving op afvaldumping ziet op het centrum en een buitengebied. Omdat in de voorlopige plannen geen cameratoezicht bij het bedrijventerrein voorkomt, beperkt deze handreiking zich tot de slimme lantaarnpalen in het centrum en buitengebied.

De gemeente Oldambt heeft in het kader van privacy een aantal vragen opgesteld over de verwerking van gegevens door middel van een slimme lantaarnpaal:

- Wie is de eigenaar van de gegevens?
- Wat doen we met de data?
- Wat mag wel of niet bewaard worden met betrekking tot privacy?
- Hoe past dit in relatie tot het Wob-verzoek?

Alvorens tot beantwoording van deze vragen kan worden overgegaan, dient vastgesteld te worden hoe de gegevens juridisch gedefinieerd kunnen worden, oftewel wat de **aard van de gegevens** is. Dit is van belang om erachter te komen welke wet van toepassing is en wat de rechtsgrond is van de bewerking. De antwoorden op bovenstaande vragen zijn namelijk afhankelijk van de toepasselijke wetgeving. Wanneer de gegevens als persoonsgegevens aangemerkt kunnen worden, kan de AVG van toepassing zijn. Het doeleinde van de gegevensverwerking heeft echter ook invloed op de toepasselijke wetgeving. Wanneer dit verband houdt met het takenpakket van de politie, dan zal de Wet politiegegevens (Wpg) van toepassing zijn op de persoonsgegevens en niet de AVG. Daarom zal in deze handreiking per doeleinde worden vastgesteld wat de aard van de gegevens is, welke wet van toepassing is en wat de antwoorden zijn op de vragen van de gemeente.

Om tot een juridisch antwoord te komen op de vragen, dienen deze geherformuleerd te worden tot juridische vragen. Zo heeft de vraag wie eigenaar is van de gegevens vooral betrekking op de vraag wie de gegevens kan en mag gebruiken. Eigendom over data is namelijk niet mogelijk, omdat eigendom enkel mogelijk is op zaken.² Data kan niet als zaak worden aangemerkt, omdat alleen voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten een zaak kunnen zijn.³ De data die verzameld wordt in de pilot komt ook niet voor bescherming onder het auteursrecht in aanmerking,

² Artikel 5:1 lid 1 Burgerlijk Wetboek (BW).

³ Artikel 3:2 BW.

omdat persoonsgegevens niet voldoen aan de voorwaarden voor een auteursrecht. Kortgezegd komen enkel voortbrengselen die het gevolg zijn van originele en creatieve keuzes in aanmerking voor het auteursrecht.⁴ Relevanter is daarom de vraag wie het beschikkingsrecht heeft over de verzamelde gegevens. Juridisch gezien gaat het dan om de vraag: wie is de **verwerkingsverantwoordelijke**? Verder gaat aan de vraag hoe de gegevens verwerkt mogen worden de vraag vooraf of de gegevens überhaupt wel verwerkt mogen worden. Dit is in grote mate afhankelijk van het **doeleinde** van de gegevensverwerking. Dit zal nader toegelicht worden in hoofdstuk 2. Wanneer het doeleinde niet aan de verwerking in de weg staat, is het de vraag welke vereisten worden gesteld aan de verwerking. Het verwerken van de camerabeelden kan veel verschillende vormen aannemen. Vrijwel iedere handeling die met de persoonsgegevens te maken heeft, kan in juridische zin namelijk worden aangemerkt als een verwerking.⁵ Hieronder vallen dus ook de vragen of **doorgifte** van de gegevens via een Wob-verzoek is toegestaan en hoelang de **bewaartermijn** is voor deze gegevens.

De toevoeging betreffende de aard van de gegevens, en de herformulering van de vragen van de gemeente, leiden tot de volgende vragen:

- Wat is de aard van de gegevens?
- Wie is verwerkingsverantwoordelijke van deze gegevens?
- Mogen persoonsgegevens worden verwerkt om het beoogde doel te behalen?
- Zo ja, in hoeverre mogen deze gegevens worden bewaard en doorgegeven?

Bij het beantwoorden van bovenstaande vragen zal gebruikgemaakt worden van de beleidsregels die het College bescherming persoonsgegevens (CBP), de voorganger van de AP, heeft opgesteld voor het inzetten van cameratoezicht.⁶ Deze beleidsregels zijn namelijk gebaseerd op de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de voorganger van de AVG, en de Wpg.⁷ Alle vragen, met uitzondering van de vaststelling van de aard van de gegevens, worden derhalve beantwoord bij het doorlopen van het stappenplan waarin de beleidsregels zijn gestructureerd. In hoofdstuk 2 zal dit

⁴ HR 30 mei 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC2153 (*Endstra tapes*).

⁵ Artikel 4 onder 2 AVG; artikel 1 sub c Wpg.

⁶ CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, te vinden via wetten.overheid.nl.

⁷ De beleidsregels zijn nog steeds relevant, omdat de regelgeving in de AVG nog steeds grotendeels overeenkomt met de Wpg.

stappenplan nader uiteengezet worden. Vervolgens wordt het stappenplan in de hoofdstukken 3 t/m 5 toegepast op de drie doeleinden van het cameratoezicht: het verrichten van verkeerstellingen, de handhaving van de openbare orde en de preventie van en handhaving op afvaldumping. Hierbij blijven stappen 7 t/m 9 van het stappenplan buiten beschouwing, omdat de eerdergenoemde vragen al in de eerste vijf stappen worden beantwoord. Wel is deze extra informatie te vinden in Annex A bij deze handreiking. Hetzelfde geldt voor informatie over het uitvoeren van een Data Privacy Impact Assessment (DPIA).⁸ Het uitvoeren van deze risicobeoordeling is van belang om in te kunnen schatten welke maatregelen getroffen moeten worden ter beveiliging van de gegevens. De informatie hierover is in Annex B bij deze handreiking te vinden.

⁸ Een DPIA is een instrument om voorafgaand aan een project de privacyrisico's van de beoogde gegevensverwerking in kaart te brengen.

2. Stappenplan cameratoezicht

Zoals in de inleiding is vermeld, heeft het CBP beleidsregels opgesteld voor eenieder die cameratoezicht wil inzetten op openbare plaatsen.⁹ Deze beleidsregels zijn verwerkt in een stappenplan bestaande uit 9 stappen. In dit hoofdstuk wordt iedere stap toegelicht. Aangezien de vragen van de gemeente Oldambt worden beantwoord aan de hand van de eerste 6 stappen, worden stap 7 t/m 9 niet meegenomen in het hoofddeel van deze handreiking, maar komen deze aan de orde in Annex A bij deze handreiking.

2.1 De stappen toegelicht

Stap 1 – Stel vast wie de verwerkingsverantwoordelijke is

De verwerkingsverantwoordelijke is degene die het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.¹⁰ De verwerkingsverantwoordelijke is tevens de persoon of instantie die ervoor moet zorgen dat de gegevensverwerking voldoet aan de regelgeving met betrekking tot de verwerking.

Stap 2 – Stel de doeleinden voor de inzet van het cameratoezicht vast

Persoonsgegevens mogen slechts verzameld worden onder welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Dit hangt samen met de wettelijke grondslag waarop de gegevensverwerking kan worden gebaseerd (zie stap 3) en de noodzakelijkheid van de gegevensverwerking (zie stap 4). De verwerkingsverantwoordelijke moet daarom een of meer duidelijke doeleinden vaststellen voordat wordt begonnen met de gegevensverwerking.

Stap 3 – Bepaal welke verwerkingsgrondslag van toepassing is op het cameragebruik

Er moet een wettelijke basis zijn voor het verwerken van persoonsgegevens. Deze grondslag kan volgen uit de AVG of een specifieke wettelijke grondslag. De AVG bevat zes grondslagen waarop de verwerking van persoonsgegevens kan plaatsvinden, zoals met toestemming van de betrokkene en gegevensverwerking ter vervulling van een taak van algemeen belang.¹¹ Een voorbeeld van een

⁹ CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, par. 1.1, te vinden via wetten.overheid.nl.

¹⁰ Artikel 4 sub 7 AVG.

¹¹ Artikel 6 lid 1 sub a en e AVG.

specifieke wettelijke grondslag is de inzet van cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde.¹²

Stap 4 – Beoordeel of de verwerking noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken

De inzet van cameratoezicht moet noodzakelijk zijn om de gestelde doeleinden (zie stap 2) te bereiken. Het noodzakelijkheidsvereiste bestaat uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste. Aan het proportionaliteitsvereiste is voldaan wanneer het doel van de gegevensverwerking in verhouding staat tot de inbreuk die de verwerking op de rechten van betrokkenen maakt.¹³ Bij de inzet van cameratoezicht gaat het met name om het recht op privacy van betrokkenen.¹⁴ Aan het subsidiariteitsvereiste is voldaan wanneer het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze kunnen worden verwezenlijkt.

Stap 5 – Bepaal welk soort camera of softwaretechniek gerechtvaardigd is om in te zetten

In verband met het noodzakelijkheidsvereiste (zie stap 4) moet worden bepaald op welke manier de gegevens mogen worden verzameld. De ene camera of softwaretechniek kan immers een grotere inbreuk op de rechten van betrokkenen opleveren dan de andere. Zo zorgt een camera met hoge resolutie die kan zoomen en draaien voor een grotere inbreuk op de privacy van betrokkenen dan een camera met lage resolutie die niet kan bewegen. De belangen van de betrokkenen dienen daarom in het kader van het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste verder uitgewerkt te worden.

Stap 6 – Bepaal wat er met de camerabeelden gebeurt

Wanneer de gegevensverwerking gerechtvaardigd is, moet worden bepaald wie recht heeft op toegang tot de gegevens en wat de bewaartermijn is voor de gegevens. Onder het recht op toegang valt ook de omstandigheid of en aan wie de gegevens doorgegeven mogen worden, bijvoorbeeld op grond van een Wob-verzoek. De wetgeving die op de verwerking van toepassing is, oftewel de AVG of de Wpg, bevat nadere regels hierover.

¹² Artikel 151c lid 8 Gemeentewet.

¹³ *Kamerstukken II 1997/98 25 892, 3, p. 8.*

¹⁴ Artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM.

Stap 7 t/m 9 worden hier wel genoemd, maar maken geen onderdeel uit van de beantwoording van de vragen van de gemeente. In Annex A wordt er verder ingegaan op deze stappen met betrekking tot de beoogde doeleinden.

Stap 7 – Zorg voor voldoende beveiligingsmaatregelen

De beoogde verwerking dient op een passende wijze te worden beveiligd, zodat enkel bevoegde personen en instanties toegang tot de persoonsgegevens hebben en de gegevens worden beschermd tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking.¹⁵ De verwerkingsverantwoordelijke dient daarom passende technische en organisatorische maatregelen te nemen. Om een inschatting te krijgen van de privacyrisico's en de benodigde beveiligingsmaatregelen kan een DPIA worden verricht.

Stap 8 – Bepaal of en op welke wijze de betrokkenen worden geïnformeerd over de inzet van cameratoezicht

Het informeren van de betrokkenen zorgt voor een transparant proces van gegevensverwerking. Voor betrokkenen is dit van belang, zodat zij hun rechten (zie stap 9) effectief kunnen uitoefenen. In de van toepassing zijnde wetgeving, oftewel de AVG of de Wpg, zijn nadere regels gesteld over het informeren van de betrokkenen.

Stap 9 – Houd rekening met de rechten van betrokkenen

Afhankelijk van de verwerkingsgrondslag, zullen de betrokkenen bepaalde rechten hebben jegens de verwerkingsverantwoordelijke. Dit betreft met name het recht op inzage, het recht op rectificatie en het recht op verwijdering van de gegevens. In de van toepassing zijnde wetgeving, oftewel de AVG of de Wpg, zijn nadere regels gesteld over hoe en in welke situaties betrokkenen deze rechten kunnen invoeren.

¹⁵ Artikel 32 lid 1 AVG en artikel 4a en 4b Wpg.

3. Verkeerstellingen

Bij het inzetten van camera's bij verkeerstellingen is er sprake van de verwerking van persoonsgegevens omdat bij gebruik van een camera natuurlijke personen in beeld komen. Alle gegevens over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden aangemerkt als persoonsgegevens.¹⁶ Daarnaast kun je te maken krijgen met indirecte persoonsgegevens, hieronder kan bijvoorbeeld een kenteken vallen. Hoewel een kenteken op zichzelf geen persoonsgegeven is, kan dit in combinatie met andere gegevens wel herleid worden naar een natuurlijk persoon.¹⁷ Ook bij indirecte persoonsgegevens is de AVG van toepassing.¹⁸

3.1 Aard van de gegevens

Uit gesprekken met de leverancier van de lantaarnpalen is naar voren gekomen dat er mogelijkheden zijn om software toe te passen op camerabeelden, waardoor automatisch verkeerstellingen kunnen worden verricht. Beelden worden in real-time gebufferd en worden vervolgens geanalyseerd, waarbij objecten worden geteld (bijv. 2 personenauto's). De geanalyseerde beelden worden verwijderd en de uitkomsten van de analyse (de tellingen) worden doorgestuurd. Het zou wel mogelijk zijn om de beelden lokaal op een encrypted SD-kaart op te slaan. Omdat de beelden eerst worden verzameld, vindt er een verzameling van persoonsgegevens plaats. Op die beelden zijn mensen nog te herkennen. Vervolgens worden de beelden geanalyseerd en daarmee worden de beelden bijgewerkt en vervolgens doorgestuurd. Dit zijn voorbeelden van verwerkingen van persoonsgegevens.¹⁹

3.2 Stappenplan cameratoezicht

3.2.1 De verwerkingsverantwoordelijke

De verwerkingsverantwoordelijke is degene die beslist over de doeleinden en middelen bij de inzet van een camera.²⁰ Het is de gemeente Oldambt die over de doeleinden en de middelen bij de inzet van de camera beslist. Zodoende is gemeente Oldambt de verwerkingsverantwoordelijke bij de inzet van een camera ten behoeve van verkeerstellingen.

¹⁶ Artikel 4 onder 1 AVG.

¹⁷ *Kamerstukken II 1998/99*, 25 892, 9.

¹⁸ HvJ EU 19 oktober 2016, ECLI:EU:C:2017:779, par. 40-42, (*Breyer/Duitsland*).

¹⁹ Artikel 4 aanhef sub 2 AVG.

²⁰ CBP, Beleidsregels cameratoezicht, par. 1.1.

3.2.2 De doeleinden van de inzet van een camera

Als er een camera wordt ingezet voor verkeerstellingen, kan dit verschillende doeleinden hebben. Bijvoorbeeld het vaststellen van de drukte op de weg of het evalueren van een bepaalde verkeerssituatie en daarmee de veiligheid. Omdat gemeente Oldambt op dit moment nog geen concreet doeleinde heeft vastgesteld met betrekking tot de verkeerstellingen, worden er enkele mogelijke doeleinden genoemd.

3.2.3 De verwerkingsgrondslag uit de AVG

Bij verkeerstellingen is artikel 6 lid 1 sub e AVG, het vervullen van een taak van algemeen belang, de enige verwerkingsgrondslag die in aanmerking komt. Deze grondslag kan worden gebruikt, wanneer de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Om te spreken van algemeen belang is er een rechtsgrond nodig welke ervoor zorgt dat de gemeente Oldambt het recht heeft om de beoogde gegevens te verwerken.²¹

Er zijn verschillende publieke taken waarvoor verkeerstellingen noodzakelijk zouden kunnen zijn, zoals het onderhouden van de weg of het verbeteren van de verkeersdoorstroming.²²

De Wegenverkeerswet geeft gemeenten de bevoegdheid om regels op te stellen ten aanzien van zaken waarin de wet voorziet.²³ De voorbeelden die voor een doeleinde in aanmerking komen zijn: het verzekeren van veiligheid en het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan. De Wegenverkeerswet geeft gemeenten de plicht om te zorgen dat de wegen in haar gebied worden onderhouden.²⁴ Door verkeerstellingen zou bijvoorbeeld de drukte op een bepaalde weg gemeten kunnen worden en dit zou kunnen bijdragen aan de veiligheid en/of het waarborgen van de bruikbaarheid van de weg.

Om de verwerking te kunnen uitvoeren moet het algemeen belang in de wet aangetoond kunnen worden, en moet tot slot worden aangetoond dat het verrichten van verkeerstellingen door middel

²¹ Kranenborg & Verhey 2018/7.3.8.

²² Van Burgsteden, Hagens & Cazemier 2019, p. 4.

²³ Artikel 2a Wegenverkeerswet 1994.

²⁴ Artikel 15 en 16 Wegenverkeerswet 1994.

van een camera, het meest geschikte en minst inbreukmakende middel is om aan de wettelijke grondslag te voldoen.

3.2.4 *Het noodzakelijkheidsvereiste*

Proportionaliteit

Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat het doel van de verwerking in verhouding moet staan tot de inbreuk op de privacy van betrokkenen en omstanders.

Op het moment dat een camera op de openbare weg staat, waarbij de rijstroken en wellicht de stoep worden meegenomen, zullen er niet alleen de mobiele voertuigen in beeld komen, maar ook bestuurders van mobiele voertuigen en voetgangers. Door het gebruik van een reguliere camera zullen desbetreffende omstanders in beeld komen. Het Europees Hof voor Rechten van de Mens geeft aan dat de vraag of een handeling een inbreuk vormt op de persoonlijke levenssfeer, afhangt van de vraag of de betrokkene mocht verwachten onbevangen zichzelf te kunnen zijn.²⁵ Omstanders kunnen en hoeven niet te verwachten dat ze bij voorbijgang van een bepaalde lantaarnpaal worden gefilmd, dan wel hun aanwezigheid wordt verwerkt.²⁶ Daarom is er sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.²⁷ Deze inbreuk is onevenredig in verhouding met het doel om een verkeerstelling te houden, vanwege bijvoorbeeld wegonderhoud of het evalueren van verkeerssituaties.

Subsidiariteit

Naast het feit dat het doel evenredig moet zijn, moet ook gekeken worden naar mogelijke alternatieven die minder inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.

Er worden twee verschillende verkeerstellingen beoogd: één voor het tellen van motorvoertuigenverkeer op een aangewezen plaats in het buitengebied, en één voor het tellen van voetgangersverkeer in het centrum van Winschoten. Bij het tellen van voorbijkomende mobiele

²⁵ EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798, par. 56 - 57 (*J.H./Verenigd Koninkrijk*).

²⁶ 'Richtsnoeren 3/2019 inzake de verwerking van persoonsgegevens door middel van videoapparatuur' edpb.europa.eu.

²⁷ Artikel 8 lid 1 EVRM.

voertuigen zijn personen en hun persoonsgegevens bijvangst, bij het tellen van voetgangers zijn de personen wel relevant, maar hun persoonsgegevens niet. Het is daarom in beide gevallen niet nodig om personen bij verkeerstellingen te filmen, dan wel gegevens over hen te verwerken. Er zijn verschillende alternatieven voor een reguliere camera, die zonder inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te maken hetzelfde doelen kunnen bereiken. Eén van deze mogelijkheden is het plaatsen van kabels op de weg, die het aantal voertuigen of voetgangers bijhouden. Ook zijn er camera's die geen reguliere beelden, maar puntenwolken registreren en opnemen.²⁸ Deze camera's herkennen wel bewegingen en geven meer informatie dan een kabel op de weg, maar registreren dus geen persoonsgegevens.²⁹ Zodoende is de AVG niet van toepassing op een dergelijke camera.³⁰ Gezien de beschikbaarheid van dit soort alternatieven waarbij geen inbreuk wordt gemaakt, zou ook een camera waarvan de bijvangst softwarematig wordt geblurd een te grote inbreuk maken.

Vanuit juridisch oogpunt is het niet mogelijk om gebruik te maken van een reguliere camera voor de uitvoering van verkeerstellingen, omdat deze werkwijze niet aan het subsidiariteitsvereiste voldoet. Dit zou wellicht kunnen veranderen wanneer er nieuwe doelstellingen ontstaan voor de verkeerstellingen, waarbij er geen alternatieven bestaan voor het gebruik van een camera of sensor, bijvoorbeeld als voor het doel noodzakelijk is dat het type voertuig wordt vastgesteld. Er zal dan wel opnieuw een afweging moeten worden gemaakt.

3.3 Conclusie

Volgend op het bepalen van de aard van de gegevens en het doorlopen van het stappenplan, kan antwoord worden gegeven op de herformuleerde vragen van gemeente Oldambt in het kader van verkeerstellingen.

3.3.1 *Wat is de aard van de gegevens?*

Allereerst zullen motorvoertuigen in beeld komen, daarnaast zullen er eventueel fietsers en voetgangers in beeld komen. Zodoende komen er natuurlijke personen in beeld, en is er dus sprake

²⁸ 'Slimme camera's in strijd met de AVG?', www.vcsobservation.com.

²⁹ 'Slimme camera's in strijd met de AVG?', www.vcsobservation.com.

³⁰ Artikel 4 aanhef sub 1 AVG.

van verwerking van persoonsgegevens. Tevens zullen er ook indirecte persoonsgegevens, zoals kentekens, worden verwerkt. Omdat voorafgaand aan eventuele anonimisering van de gegevens, die gegevens wel moeten worden verzameld en, en omdat anonimisering een verwerking op zichzelf is, blijft er sprake van verwerking van persoonsgegevens. Zodoende valt de handeling onder de AVG.

3.3.2 Wie is de verwerkingsverantwoordelijke?

De gemeente Oldambt beslist over de doeleinden en de middelen bij de inzet van cameratoezicht. De gemeente Oldambt is daarmee de verwerkingsverantwoordelijke.

3.3.3 Mogen persoonsgegevens worden verwerkt om het beoogde doel te behalen?

Nee, het verzamelen en verwerken van de persoonsgegevens maakt een dusdanige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene dat de verwerking niet gerechtvaardigd is. Door verkeerstellingen te verrichten door middel van een reguliere camera wordt zowel niet voldaan aan de proportionaliteit als de subsidiariteit. Het gebruik zal een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen maken en er zijn voldoende alternatieven, zoals kabels op de weg en speciale camera's die geen inbreuk maken. Afhankelijk van het daadwerkelijke doel zal moeten worden bepaald welke optie het meest geschikt is.

3.3.4 Zo ja, in hoeverre mogen deze gegevens worden bewaard en doorgegeven?

Omdat de gegevens niet mogen worden verwerkt, hoeft deze vraag niet te worden beantwoord.

4. Handhaving van de openbare orde

4.1 Aard van de gegevens

De AVG geldt voor verwerkingen van persoonsgegevens behoudens de genoemde uitzonderingen, waaronder persoonsgegevens die worden verwerkt door bepaalde autoriteiten.³¹ In tegenstelling tot bij de inzet van cameratoezicht voor het verrichten van verkeerstellingen worden camerabeelden ter handhaving van de openbare orde aangemerkt als politiegegevens, omdat de persoonsgegevens worden verwerkt ter uitvoering van de politietaak.³² Op de verwerking is dan ook de Wpg van toepassing en niet de AVG.³³ Voor de beantwoording van de vragen aan de hand van het stappenplan maakt dit echter geen verschil, aangezien het stappenplan zowel op de Wpg als de AVG van toepassing is, zoals ook in de inleiding naar voren is gekomen.

4.2 Stappenplan cameratoezicht

4.2.1 De verwerkingsverantwoordelijke

Zoals eerdergenoemd is de persoon of instantie die het doel en de middelen van de gegevensverwerking vaststelt de verwerkingsverantwoordelijke. De invoering van cameratoezicht ten behoeve van de openbare orde op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid om, binnen de door de gemeenteraad gestelde grenzen, het gebied en de duur van het cameratoezicht vast te stellen.³⁴ De burgemeester kan daarom als verwerkingsverantwoordelijke worden aangemerkt. Bij de uitoefening van het cameratoezicht wordt de burgemeester bijgestaan door de politie.³⁵ De politie bekijkt de camerabeelden daadwerkelijk, waardoor de korpschef van de politie ook als verwerkingsverantwoordelijke wordt aangemerkt.³⁶ Dit is in lijn met de visie van de AP, waarbij de burgemeester verwerkingsverantwoordelijke is voor de inzet van cameratoezicht en de korpschef van de politie verwerkingsverantwoordelijke is als het gaat om de operationele regie over het cameratoezicht.³⁷

³¹ Artikel 2 lid 1 sub d AVG.

³² Artikel 1 sub a Wpg i.v.m. artikel 3 Politiewet 2012.

³³ Artikel 151c lid 9 Gemeentewet.

³⁴ Artikel 151c lid 2 Gemeentewet.

³⁵ Artikel 151c lid 4 Gemeentewet.

³⁶ Artikel 1 lid f onder 1 Wpg i.v.m. artikel 27 Politiewet 2012.

³⁷ 'Wie is de verwerkingsverantwoordelijke voor cameratoezicht door de gemeente?', autoriteitpersoonsgegevens.nl.

4.2.2 *De doeleinden van de inzet van cameratoezicht*

Er geldt een expliciete en begrensde doelbinding voor het cameratoezicht, namelijk de handhaving van de openbare orde in het kader van het toezicht op de openbare plaats.³⁸ Hieronder valt zowel de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde, alsook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.³⁹ In beginsel mag cameratoezicht op grond van de Wpg dus enkel voor deze doeleinden worden ingezet.⁴⁰ Een uitzondering hierop is wanneer de beelden noodzakelijk zijn voor de opsporing van een concreet strafbaar feit.⁴¹ Hiervoor zijn aanwijzingen nodig dat de opnames relevant materiaal bevatten.⁴² Het is hierbij niet noodzakelijk dat uit de beelden een gegeven van een strafbaar feit blijkt. Ook is het mogelijk dat de beelden nuttig zijn bij het opsporen van getuigen, in plaats van de verdachte.⁴³

Tijdens de pilot zal het cameratoezicht ten behoeve van de openbare orde worden ingezet op het Marktplein te Winschoten. De doelstellingen die blijken uit de Voortgangsrapportage project Marktplein van december 2020 zijn het terugdringen van overmatig alcoholgebruik onder jeugd, drugsgebruik en -overlast, glaswerk op straat en het stoppen van verkoop van lachgas (in ieder geval aan minderjarigen).⁴⁴ Deze doelstellingen vallen onder de handhaving van de openbare orde in het kader van het toezicht op de openbare plaats en het is daarom mogelijk om cameratoezicht in te zetten om deze doelstellingen te verwezenlijken.

4.2.3 *De wettelijke grondslag*

Zoals eerdergenoemd is de wettelijke grondslag voor het toepassen van cameratoezicht ten behoeve van de openbare orde te vinden in artikel 151c Gemeentewet. Het cameratoezicht kan daarbij enkel worden ingevoerd op een openbare plaats in de zin van artikel 1 Wet openbare manifestaties (Wom), volgt uit artikel 151c lid 1 Gemeentewet in verband met artikel 3 lid 1 Wpg.

³⁸ Artikel 151c lid 1 i.v.m. lid 8 Gemeentewet.

³⁹ CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, par. 3.5; *Kamerstukken II* 1989/90, 19 403, nr. 16, p. 38; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 440, nr. 3, p. 6 en 9; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 582, nr. 3, p. 4–5.

⁴⁰ Artikel 3 lid 1 Wpg.

⁴¹ Artikel 151c lid 9 Gemeentewet.

⁴² CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, par. 3.8.

⁴³ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 440, nr. 3, p. 13 en 18.

⁴⁴ Voortgangsrapportage project Marktplein, Convenant ‘Gezelligheid maken we met elkaar’, december 2020, p. 4.

De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het invoeren van cameratoezicht attribueren aan de burgemeester via een verordening.⁴⁵ Daarbij kan de gemeenteraad bepalen tot welke openbare plaatsen de bevoegdheid van de burgemeester zich uitstrekt en voor welke duur de plaatsing van camera's ten hoogste mag geschieden. Binnen deze marges kan de burgemeester vervolgens een besluit nemen om cameratoezicht in te voeren.⁴⁶

4.2.4 *Het noodzakelijkheidsvereiste*

Het inzetten van cameratoezicht dient noodzakelijk te zijn ter handhaving van de openbare orde.⁴⁷ Hierbij moet worden voldaan aan de eerdergenoemde eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De noodzaak dient gedurende het gehele verwerkingsproces aanwezig te zijn en dus niet slechts op het moment dat het cameratoezicht begint. Dit blijkt ook uit artikel 151c lid 5 Gemeentewet, waarin staat dat de burgemeester zich regelmatig ervan moet vergewissen of het cameratoezicht nog steeds noodzakelijk is.⁴⁸ Wat 'regelmatig' is, is afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval. Factoren die hierbij een rol kunnen spelen zijn onder meer de ernst van de situatie waarvoor en de omgeving waarbinnen het cameratoezicht wordt ingesteld, en eventuele veranderingen van de omstandigheden. Indien het cameratoezicht niet meer noodzakelijk is, dan dienen de camera's verwijderd te worden.

Proportionaliteit

Cameratoezicht kan alleen worden ingezet in gebieden waar een bovengemiddeld risico bestaat op verstoring van de openbare orde.⁴⁹ De burgemeester baseert zich bij deze afweging op informatie van de politie of de Integrale Veiligheidsmonitor.⁵⁰ Een enkele en ongemotiveerde verwijzing naar de gehele binnenstad geeft bijvoorbeeld geen blijk van een dergelijke zorgvuldige afweging.⁵¹

⁴⁵ Artikel 2:77 APV Gemeente Oldambt.

⁴⁶ CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, par. 3.6.

⁴⁷ Artikel 151c lid 1 Gemeentewet.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 582, nr. 3, p. 5–6 en nr. 6, p. 23.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 582, nr. 6, p. 1.

⁵⁰ De Integrale Veiligheidsmonitor is een bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferschap dat gemeenten een beeld geeft van de veiligheidsbeleving van hun inwoners en hun wensen en behoeften op het gebied van veiligheid; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 582, nr. 6, p. 13–14 en 18; *Kamerstukken I* 2014/15, 33 582, B, p. 8.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 582, nr. 3, p. 14 en nr. 6, p. 15.

Daarnaast mogen camera's niet meer en langer worden ingezet en niet meer personen en/of plaatsen in beeld worden gebracht, dan strikt noodzakelijk is voor de gestelde doeleinden. Dit wordt ook wel aangeduid met de term 'dataminimalisatie'.⁵² Artikel 151c lid 1 Gemeentewet beperkt de mogelijkheid tot het inzetten van cameratoezicht bovendien tot openbare plaatsen in de zin van artikel 1 Wet Openbare Manifestaties. Het opnemen van videobeelden in de privésfeer is derhalve niet toegestaan.⁵³

Uit gesprekken met de gemeente is gebleken dat op het Marktpllein te Winschoten een bovengemiddeld risico bestaat op verstoring van de openbare orde wanneer mensen daar uitgaan in het weekend. Dit uit zich in overmatig alcoholgebruik onder jongeren, drugsgebruik en -overlast, glaswerk op straat en overlast door het gebruik van lachgas.⁵⁴ Het Marktpllein is een openbare plaats en een voldoende afgebakend gebied. De inzet van cameratoezicht op het Marktpllein voldoet daarmee aan de proportionaliteitstoets. Wel is het daarbij aan te raden om dataminimalisatie toe te passen en enkel op de momenten waarop verstoring normaal gesproken voorkomt, bijvoorbeeld 's avonds en gedurende de weekenden, gebruik te maken van de camera's.

Ook kan gekeken worden naar camera's met geluidsdetectie. Deze camera's beginnen pas met opnemen of het weergeven van de beelden wanneer een bepaald geluidsniveau, type geluid of bepaalde woorden worden geregistreerd.⁵⁵ De dataminimalisatie is hierbij het grootste wanneer de camera pas aan gaat bij een bepaald (type) geluid en deze optie is daarmee het meest privacyvriendelijk van de twee.

Subsidiariteit

Cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde slechts mag worden ingezet indien ook andere maatregelen zijn getroffen.⁵⁶ Minder vergaande maatregelen dienen onvoldoende effectief gebleken te zijn en deze maatregelen dienen redelijkerwijs niet uitgebreid te kunnen worden. Ook

⁵² CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, par. 2.7 en 3.7.

⁵³ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 582, nr. 3, p. 14 en 15 en *Kamerstukken II* 2003/04, 29 440, nr. 3, p. 11–12.

⁵⁴ Voortgangsrapportage project Marktpllein, Convenant 'Gezelligheid maken we met elkaar', december 2020, p. 3-4; Deelprojectplan project Marktpllein, Aanpak Middelengebruik minderjarigen Gemeente Oldambt, december 2020, p. 4.

⁵⁵ CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, par. 5.3, te vinden via wetten.overheid.nl.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 440, nr. 3, p. 11, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 440, nr. 66, p. 4227 en 4228 en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 440, nr. 30, p. 1434.

dient de inzet van camera's niet op zichzelf te staan, maar gepaard te gaan met andere maatregelen. Dit kan bijvoorbeeld (betere) straatverlichting of politietoezicht op straat zijn. Het cameratoezicht is aldus onderdeel van een pakket aan maatregelen.⁵⁷

Uit de Voortgangsrapportage project Marktpllein van december 2020 blijkt dat er al verschillende maatregelen zijn genomen door de politie en de gemeente om de verschillende soorten overlast aan te pakken. De gemeente doet steekproefsgewijze controles als het gaat om alcoholverstrekking aan minderjarigen en de aanwezigheid van glaswerk buiten horecagelegenheden. Daarnaast neemt de gemeente preventieve maatregelen tegen alcoholgebruik onder jongeren en drugsgebruik, zoals het geven van voorlichting. Ook is de burgemeester in gesprek met de horecaondernemers over de verkoop van lachgas. De politie is iedere week zichtbaar aanwezig en tevens bereikbaar via de horecatelefoon. Daarnaast treedt de politie op bij alcoholgebruik en -overlast, drugsoverlast en glaswerk op straat.⁵⁸ Deze maatregelen tonen aan dat er al andere stappen zijn ondernomen om de problemen op te lossen en dat het cameratoezicht tezamen met de al bestaande maatregelen zal worden ingezet. Het cameratoezicht voldoet daarom aan de subsidiariteitstoets.

4.2.5 Soort camera of softwaretechniek

Het voornemen is om reguliere camera's aan te brengen in de slimme lantaarnpalen. Dit is nodig, omdat het voor de eventuele opsporing van een strafbaar feit noodzakelijk is dat personen identificeerbaar in beeld komen. Zoals eerdergenoemd is het daarbij aan te raden om enkel op vooraf bepaalde momenten gebruik te maken van de camera's. Verder zal het gebruik van camera's met geluidsdetectie de privacyvriendelijkheid van het cameratoezicht ten goede komen.

4.2.6 Verwerking van de camerabeelden

De verwerking van de camerabeelden bestaat uit verschillende aspecten. Zoals eerder aangegeven in het overzicht van het stappenplan richt deze handreiking zich op wie toegang heeft tot de gegevens, daaronder valt eventuele doorgifte van de gegevens aan derden, en hoelang de gegevens bewaard mogen worden.

⁵⁷ 'Onder welke voorwaarden mag een gemeente cameratoezicht inzetten', autoriteitpersoonsgegevens.nl.

⁵⁸ Voortgangsrapportage project Marktpllein, Convenant 'Gezelligheid maken we met elkaar', december 2020, p. 6.

Toegang

Enkel de politie heeft toegang tot de camerabeelden die nodig zijn voor de handhaving van de openbare orde.⁵⁹ Wel kan de politie, gezien de beperkte politiecapaciteit, het uitkijken van de camerabeelden laten doen door een verwerker, zoals een beveiligingsbeambte.⁶⁰ Hiervoor dient de korpschef een verwerkingsovereenkomst te sluiten met de verwerker.⁶¹ Het besluit om op te treden naar aanleiding van waargenomen camerabeelden kan echter alleen worden genomen door de politie zelf en dus niet door de verwerker.

De politie mag politiegegevens enkel verstrekken aan de personen en instanties die worden genoemd in paragraaf 3 van de Wpg. In deze paragraaf worden ook de limitatieve gronden genoemd op basis waarvan de verstrekking kan plaatsvinden. Het is derhalve niet mogelijk voor burgers om via een Wob-verzoek de camerabeelden te zien te krijgen.

Bewaartermijn

De bewaartermijn voor de camerabeelden is ten hoogste vier weken.⁶² Echter is het wel belangrijk om mede ten aanzien van dataminimalisatie te bepalen of de vier weken bewaartermijn noodzakelijk is. Als blijkt dat zeven dagen voldoende zijn om de daders na verwerking op te sporen, dan moet bekeken worden of het nog wel noodzakelijk is om de gegevens langer te bewaren. Tevens kan deze termijn ook verlengd worden, indien verdere verwerking van de beelden nodig is voor de opsporing van een concreet strafbaar feit. De duur van de opslag wordt dan bepaald door dit nieuwe doel.⁶³

4.3 Conclusie

Volgend op het bepalen van de aard van de gegevens en het doorlopen van het stappenplan, kan antwoord worden gegeven op de herformuleerde vragen van gemeente Oldambt in het kader van handhaving van de openbare orde.

⁵⁹ Artikel 6a lid 1 en 2 Wpg.

⁶⁰ Artikel 6a lid 3 jo. 6c Wpg.

⁶¹ Artikel 6c lid 2 Wpg.

⁶² Artikel 151c lid 9 Gemeentewet.

⁶³ De beelden mogen dan worden verwerkt totdat ze niet meer nodig zijn voor opheldering, vervolging en berechting van het strafbare feit. In artikelen 8, 9 en 14 Wpg worden deze termijnen nader gespecificeerd.

4.3.1 Wat is de aard van de gegevens?

Op de camerabeelden die worden verzameld ter handhaving van de openbare orde komen natuurlijke personen in beeld. Deze beelden kunnen derhalve als persoonsgegevens aangemerkt worden. De beelden zijn ook aan te merken als politiegegevens, omdat de beelden worden verwerkt ter uitvoering van de politietaak. Op de verwerking is dan ook de Wpg van toepassing en niet de AVG.

4.3.2 Wie is verwerkingsverantwoordelijke van deze gegevens?

De burgemeester is de verwerkingsverantwoordelijke van de inzet van het cameratoezicht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. De korpschef van de politie is de verwerkingsverantwoordelijke als het gaat om de operationele regie over het cameratoezicht.

4.3.3 Mogen persoonsgegevens worden verwerkt om het beoogde doel te behalen?

Ja, mits de dataminimaliserende maatregelen worden toegepast, wordt er op dit moment voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste voor de verwerking van de persoonsgegevens. De burgemeester dient wel regelmatig een herbeoordeling te maken met betrekking tot de noodzakelijkheid van het cameratoezicht.

Het is gebleken dat op het Marktpllein te Winschoten een bovengemiddeld risico bestaat op verstoring van de openbare orde wanneer mensen daar uitgaan in het weekend. Dit uit zich in overmatig alcoholgebruik onder jongeren, drugsgebruik en -overlast, glaswerk op straat en overlast door het gebruik van lachgas. Het Marktpllein is een openbare plaats en een voldoende afgebakend gebied. Wanneer enkel 's avonds en gedurende de weekenden cameratoezicht wordt ingezet, voldoet deze gegevensverwerking aan het proportionaliteitsvereiste. Het gebruik van camera's met geluidsdetectie zou de dataminimalisatie nog meer in de hand werken.

Uit de Voortgangsrapportage project Marktpllein van december 2020 blijkt dat er al verschillende maatregelen zijn genomen door de politie en de gemeente om de verschillende soorten overlast aan te pakken. Deze minder vergaande maatregelen zijn onvoldoende effectief gebleken en kunnen

redelijkerwijs niet uitgebreid worden. Daarnaast zal het cameratoezicht naast de al bestaande maatregelen worden ingezet. Het cameratoezicht voldoet daarom aan het subsidiariteitsvereiste.

4.3.4 Zo ja, in hoeverre mogen deze gegevens worden bewaard en doorgegeven?

De bewaartermijn voor de camerabeelden is maximaal vier weken. Indien verdere verwerking van de beelden nodig is voor de opsporing van een concreet strafbaar feit, kan deze termijn verlengd worden voor een door dit nieuwe doel te bepalen duur.

De politie mag politiegegevens enkel verstrekken op basis van de gronden die in paragraaf 3 van de Wpg genoemd worden, alsmede aan de personen en instanties die daar genoemd worden. Het is derhalve niet mogelijk voor burgers om via een Wob-verzoek de camerabeelden te zien te krijgen.

5. Afvaldumping

Naast verkeerstellingen en het handhaven van de openbare orde, bestaat er de mogelijkheid om de slimme lantaarnpaal te gebruiken in de strijd tegen afval dumpen. In Nederland zijn al verscheidene steden die door middel van camera's grip op afvaldumping proberen te krijgen.⁶⁴ In dit hoofdstuk wordt gekeken of eventueel gebruik van een reguliere camera te rechtvaardigen is om het dumpen van afval tegen te gaan.

5.1 Aard van de gegevens

Op camerabeelden in een openbare ruimte zal natuurlijk al snel sprake zijn van persoonsgegevens. Personen worden op herkenbare wijze in beeld gebracht. Het verzamelen, opslaan en de eventuele latere raadpleging van de beelden zijn in ieder geval al verwerkingen van persoonsgegevens. Onder verwerking valt ook het softwarematig blurren van de beelden. Hierbij zou gedacht kunnen worden dat de AVG dus in ieder geval van toepassing is. Dit is echter niet het geval. Zoals eerder besproken valt de verwerking van gegevens ten aanzien van handhaving van openbare orde onder de uitzonderingen van de AVG.⁶⁵ Bij zo'n verwerking is de Wpg de toepasselijke wet, in plaats van de AVG.⁶⁶

Persoonsgegevens verzameld voor de preventie van en handhaving op afvaldumping, kunnen worden aangemerkt als politiegegevens en vallen onder de Wpg. In stap 3 van het stappenplan wordt nader toegelicht waarom niet alleen handhaving op afvaldumping, maar ook de preventie hiervan onder de Wpg valt.

5.2 Stappenplan cameratoezicht

5.2.1 De verwerkingsverantwoordelijke

Aangezien de verwerkingsgrondslag, net als bij cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde, de Gemeentewet is, is de burgemeester ook ten aanzien van het cameratoezicht bij afvaldumping de verwerkingsverantwoordelijke. Ook hier zal de burgemeester worden bijgestaan

⁶⁴ 'Almelo start proef met innovatieve detector in strijd tegen afvaldump', zwerfafval.rijkswaterstaat.nl.

⁶⁵ Artikel 151c lid 1 en lid 8 Gemeentewet.

⁶⁶ Artikel 2 lid 1 en lid 2 AVG en artikel 151c lid 9 Gemeentewet.

door de politie. De korpschef van de politie wordt als verwerkingsverantwoordelijke aangemerkt ten aanzien van de operationele regie over het cameratoezicht.

5.2.2 *De doeleinden van de inzet van cameratoezicht*

Het doeleinde is het verbeteren van de leefbaarheid door het illegaal dumpen van afval tegen te gaan.

5.2.3 *De wettelijke grondslag*

In hoofdstuk 4 is besproken dat de rechtsgrond voor het inzetten van cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde artikel 151c Gemeentewet is. De gegevens die worden verzameld door middel van cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde zijn verwerkingen die vallen onder het bereik van de Wpg.⁶⁷ Het cameratoezicht dat de burgemeester op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening kan inzetten, zorgt er niet alleen voor dat de gemeente bij illegale afvaldumping kan handhaven, maar het cameratoezicht zorgt er ook voor dat afvaldumping wordt voorkomen.⁶⁸ Bij handhaving gaat het mede om “de bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeente” en valt daarmee onder de openbare orde.⁶⁹ Doordat afvaldumping een strafbaar feit is, heeft de politie de taak om te handhaven en om te voorkomen dat er afval wordt gedumpt.⁷⁰ Omdat cameratoezicht bijdraagt aan de taak van de politie voor zowel preventie als handhaving op afvaldumping, valt cameratoezicht onder de reikwijdte van handhaving van de openbare orde als bedoeld in artikel 151c Gemeentewet. De rechtsgrond voor de gegevensverwerking is daarom artikel 151c Gemeentewet en daarmee valt de verwerking onder de Wpg.

⁶⁷ Artikel 151c lid 9 gemeentewet.

⁶⁸ Artikel 2:77 APV gemeente Oldambt.

⁶⁹ Met betrekking tot het voorkomen van strafbare feiten is het niet altijd duidelijk waar de scheidslijn ligt tussen bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten (vallende onder handhaving van de openbare orde) en daadwerkelijke voorkoming van strafbare feiten (vallende onder strafrechtelijke handhaving). Het verschil heeft invloed op de uiteindelijke grondslag van de verwerking. Het is daarom van belang om voorafgaand aan de start van de pilot te onderzoeken onder welk kader preventie van afvaldumping valt, om met zekerheid te kunnen stellen wat de grondslag is. H.J.B. Sackers, commentaar op art. 3 Politiewet 2012, in: H.J.B. Sackers & C.M.P. Cleiren e.a (red.), *Tekst en commentaar Strafvordering* Politiewet 2012, Deventer : Wolters Kluwer 2017 (online, bijgewerkt 1 september 2020).

⁷⁰ Artikel 10.2 lid 1 Wet milieubeheer i.v.m. artikel 1a onder 1 en 17 lid 1 onder 1 Wet op de economische delicten en artikel 141 Wetboek van Strafvordering.

5.2.4 *Het noodzakelijkheidsvereiste*

Proportionaliteit

Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat het doel van de verwerking in verhouding moet staan tot de inbreuk op de privacy van betrokkenen en omstanders. Evenals bij de proportionaliteit ten aanzien van verkeerstellingen kunnen en hoeven omstanders niet te verwachten dat ze bij voorbijgang van een bepaalde lantaarnpaal worden gefilmd.⁷¹ Het is belangrijk om kort bij de verwachting stil te staan. Het kan voorkomen dat de aanwezigheid van camera's in bepaalde publieke ruimtes en onder bepaalde omstandigheden wel kan worden verwacht, bijvoorbeeld in een gebied waar afvaldumping een steeds groter probleem wordt. Het is dan de vraag of er dan nog steeds sprake is van zo'n grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Immers, de mate van inbreuk hangt onder andere af van wat een betrokkene kan en zal verwachten.⁷² Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vermeldt in haar handleiding van de persoonlijke levenssfeer, dat wanneer de verzameling van persoonsgegevens in de buitenruimte op een systematische en permanente manier gebeurt, gesproken kan worden van het binnendringen in de persoonlijke levenssfeer.⁷³ Hierdoor gaat de verzameling van persoonsgegevens in tegen het gevoel van onbevangen kunnen zijn in de openbare ruimte.⁷⁴ Kortom, zelfs wanneer mensen de verwachting hebben dat cameratoezicht aanwezig zou kunnen zijn, zal het cameratoezicht alsnog inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken als dit op een manier gebeurt waardoor de persoonlijke levenssfeer wordt binnengedrongen.

Cameratoezicht in buitengebied

Een camera in het centrum kan specifiek op de container worden gericht, in het buitengebied gaat dat lastiger omdat er geen container is. Daar zal de camera sneller op een groter gebied worden gericht, wat de inbreuk op de privacy van betrokkenen alleen maar groter maakt. Tenzij er sprake zal zijn van een overduidelijke plek waar constant afval wordt gedumpt, zal het bij een locatie in het buitengebied lastiger zijn om een gebied aan te wijzen waar cameratoezicht moet komen. Bij

⁷¹ 'Richtsnoeren 3/2019 inzake de verwerking van persoonsgegevens door middel van videoapparatuur' edpb.europa.eu.

⁷² EHRM, *Richtsnoeren inzake Artikel 8 van het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens; recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, zijn woning en correspondentie*, augustus 2020, par. 150.

⁷³ EHRM, *Richtsnoeren inzake Artikel 8 van het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens; recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, zijn woning en correspondentie*, augustus 2020, par. 150.

⁷⁴ EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798, par. 56-57 (*J.H./Verenigd Koninkrijk*).

een container in het centrum is vaak te zien dat het afval om de container heen wordt gedumpt. In het buitengebied is het een stuk makkelijker om afval elders te dumpen waar niet wordt gefilmd. Daarom zal cameratoezicht op een locatie in het buitengebied, er niet voor kunnen zorgen dat er kan worden gehandhaafd. Er wordt dus niet voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste, omdat het doel niet kan worden bereikt door middel van cameratoezicht. Hierdoor mag de verwerking niet worden uitgevoerd en zal cameratoezicht in het buitengebied in het stappenplan niet verder worden behandeld.

Cameratoezicht in het centrum bij een container

In het kader van afvaldumping wordt er in deze handreiking van uitgegaan dat cameratoezicht zowel preventief als voor handhaving zal worden ingezet. Zeker de handhaving zorgt voor een grotere inbreuk op de privacy van betrokkenen. Wanneer betrokkenen bijvoorbeeld een waarschuwing of een boete krijgen, dan zijn er meer gegevens over die betrokkenen nodig, die verzameld en verwerkt moeten worden voor onderzoek en andere administratieve zaken. Desondanks geeft dat geen vrijbrief voor het alsmaar blijven verwerken van de verzamelde data. De gemeente Oldambt zal de inbreuk zo gering mogelijk moeten houden. Zodoende moet hier, net als in het geval van handhaving van de openbare orde, dataminimalisatie worden toegepast.⁷⁵ Het is voor handhaving van afvaldumping niet noodzakelijk dat de camera's 24/7 draaien. De AP noemt verschillende mogelijkheden omtrent cameratoezicht die wel voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste.⁷⁶ Ten eerste zou bepaald kunnen worden dat de camera slechts tussen bepaalde tijdstippen filmt. Ten tweede is het een optie om camera's te gebruiken die gebruikmaken van bewegingsdetectie vergelijkbaar met een camera met geluidsdetectie, begint deze camera pas met opnemen wanneer de camera een bepaalde beweging detecteert.⁷⁷ Hierdoor worden de gegevens die worden verzameld, beperkt tot het hoognodige. De inbreuk die de verwerking maakt op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen wordt daardoor beperkter.

Een ander belangrijk aspect van de proportionaliteit is dat er een bovengemiddeld risico op verstoring van de openbare orde is. Er zal allereerst nauwkeurig moeten worden bepaald welke

⁷⁵ CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, par. 2.7 en 3.7.

⁷⁶ CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, par. 5.3.

⁷⁷ CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, par. 5.3.

gebieden in aanmerking komen voor cameratoezicht omtrent afvaldumping. Vervolgens zal net als in paragraaf 4.2.4 is besproken, de gemeente Oldambt alleen cameratoezicht kunnen plaatsen bij afvalplekken waar er een aantoonbaar probleem is.

Subsidiariteit

Bij de subsidiariteitstoets moet worden aangetoond dat het doel, het verbeteren van de leefbaarheid van de omgeving door afvaldumping tegen te gaan, niet op een voor de betrokkene minder nadelige wijze kan worden bereikt. Als er een andere methode is die hetzelfde doel kan bereiken en minder inbreuk maakt op de privacy van de betrokkene, dan zal voor die methode gekozen moeten worden. Tijdens gesprekken met gemeente Oldambt is gebleken dat is geprobeerd om bewustwording onder de bewoners te creëren over afvaldumping, onder andere door het ophangen van posters en verspreiden van flyers.

Een andere preventieve mogelijkheid is het inzetten van een dummy camera.⁷⁸ Uit een eerder rapport over illegaal afval en cameratoezicht is voortgekomen dat een zichtbare dummy camera kan bijdragen aan de preventie van afvaldumping.⁷⁹ Wanneer preventie het enige doel is en dit doel middels een dummy camera kan worden bewerkstelligd, dan zal een echte camera nooit noodzakelijk zijn.⁸⁰ Bij een dummy camera zal er immers geen sprake zijn van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

Als de gemeente Oldambt er specifiek voor kiest om cameratoezicht te gebruiken voor zowel preventie als voor handhaving en haar bevoegdheid baseert op artikel 151c Gemeentewet, dan is een dummy camera geen optie. Wanneer er moet worden gehandhaafd is een dummy camera geen reëel alternatief, omdat er gegevens over de betrokkene benodigd zijn voor bijvoorbeeld het uitschrijven van boetes. Pas wanneer blijkt dat preventieve opties zoals bewustwording onder de inwoners en het gebruik van een dummy camera er niet toe heeft geleid dat er minder afval wordt

⁷⁸ Een dummy camera is een namaakbeveiligingscamera die geen beelden opneemt, maar door zijn gelijkenis aan een beveiligingscamera beoogt criminaliteit of ander ongewenst gedrag te voorkomen.

⁷⁹ 'Illegaal afval - helpt cameratoezicht', kenniswijzerzwerfafval.nl.

⁸⁰ 'Illegaal afval - helpt cameratoezicht', kenniswijzerzwerfafval.nl.

gedumpt, kan er meer gebruik worden gemaakt van handhaving door middel van boa's, alvorens regulier cameratoezicht in kan worden toegepast.⁸¹

Tot op heden is er gesproken over een camera die 'gewone' beelden opneemt en dus natuurlijke personen registreert. Als alternatief kan ook worden gekeken naar camera's die gebruikmaken van videocontentanalyse.⁸² Met zo'n analyse is het mogelijk om objecten, zoals afval, te herkennen. Op het moment dat afval buiten de ondergrondse container wordt geplaatst, registreert de camera dit en stuurt hierbij een melding naar de dichtstbijzijnde boa.⁸³ Wel moet er gekeken worden naar de praktische haalbaarheid hiervan en daarbij kan dit alternatief alleen worden gebruikt als blijkt dat ook hiermee het beoogde doel kan worden bereikt in verband met het proportionaliteitsvereiste. In ieder geval moet er onderzoek worden gedaan naar reële alternatieven die met behulp van technische of softwarematige aanpassingen minder inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.

5.2.5 Soort camera of softwaretechniek

Bij het bepalen van het soort camera of softwaretechniek zal er sprake zijn van een techniek die het mogelijk maakt om daders identificeerbaar in beeld te krijgen. Hierbij is het van belang om dataminimalisatie in acht te nemen. Er moet dus worden bekeken of het noodzakelijk is om een camera te hebben die 24/7 aan het filmen is, of er softwarematige beperkingen, zoals die hiervoor zijn besproken, nodig zijn.

5.2.6 Verwerking van de camerabeelden

Toegang

De politie zal degene zijn die toegang tot de camerabeelden heeft.⁸⁴ Zoals in hoofdstuk 4 is vermeld, is het mogelijk de camerabeelden door een ander te laten uitkijken, weliswaar onder blijvende verantwoordelijkheid van de politie.⁸⁵ De korpschef dient een verwerkingsovereenkomst

⁸¹ 'Wat wordt er gedaan tegen afval dumpen', haarlemmermeergemeente.nl.

⁸² 'ContainerWatch', vcsobservation.com.

⁸³ 'ContainerWatch', vcsobservation.com.

⁸⁴ Artikel 6a lid 1 en 2 Wpg.

⁸⁵ Artikel 6a lid 3 jo. 6c Wpg.

te sluiten met de verwerker. Het besluit hiertoe kan alleen door de politie worden genomen.⁸⁶ De politie mag politiegegevens wederom enkel verstrekken aan de personen en instanties die worden genoemd in paragraaf 3 van de Wpg. Aangezien afvaldumping onder handhaving van de openbare orde valt, zal het niet mogelijk zijn om de camerabeelden via een Wob-verzoek in te zien.

Bewaartermijn

De bewaartermijn voor de camerabeelden is ten hoogste vier weken.⁸⁷ Echter is het wel belangrijk om mede ten aanzien van dataminimalisatie te bepalen of de vier weken bewaartermijn noodzakelijk is. Als blijkt dat zeven dagen voldoende zijn om de daders na verwerking op te sporen, dan moet bekeken worden of het nog wel noodzakelijk is om de gegevens langer te bewaren. Tevens kan deze termijn ook verlengd worden, indien verdere verwerking van de beelden nodig is voor de opsporing van een concreet strafbaar feit. De duur van de opslag wordt dan bepaald door dit nieuwe doel.⁸⁸

5.3 Conclusie

Volgend op het bepalen van de aard van de gegevens en het doorlopen van het stappenplan, kan antwoord worden gegeven op de herformuleerde vragen van gemeente Oldambt in het kader van preventie van en handhaving op afvaldumping.

5.3.1 Wat is de aard van de gegevens?

Zowel in bij cameratoezicht in het buitengebied als cameratoezicht in het centrum gaat het om beeldmateriaal, waarop voornamelijk personen die afval naar de container brengen te zien zijn. Er zouden, afhankelijk van de plaatsing van de camera, ook andere mensen in beeld kunnen komen, dit speelt juist een grotere rol bij cameratoezicht in het buitengebied. Voor beide plaatsen geldt dat het beeldmateriaal wordt verzameld en verwerkt, valt de verwerking in beginsel onder de

⁸⁶ Artikel 6c lid 2 Wpg.

⁸⁷ Artikel 151c lid 9 Gemeentewet.

⁸⁸ De beelden mogen dan worden verwerkt totdat ze niet meer nodig zijn voor opheldering, vervolging en berechting van het strafbare feit. In artikelen 8, 9 en 14 Wpg worden deze termijnen nader gespecificeerd.

reikwijdte van de AVG, maar omdat de verwerking gebaseerd is op handhaving van de openbare orde en de politie de gegevens verwerkt, valt de verwerking onder de Wet politiegegevens.

5.3.2 Wie is de verwerkingsverantwoordelijke?

De gemeente Oldambt beslist over de doeleinden en de middelen bij de inzet van cameratoezicht. De gemeente Oldambt is daarmee de verwerkingsverantwoordelijke. Omdat de verwerking onder de wet Politiegegevens valt, is de korpschef van de politie verwerkingsverantwoordelijke als het gaat om de operationele regie over het cameratoezicht.

5.3.3 Mogen persoonsgegevens worden verwerkt om het beoogde doel te behalen?

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de twee verschillende locaties. De eerste locatie is bij een afvalcontainer in het centrum en de ander locatie is in het buitengebied voor drugsafval.

Cameratoezicht in een buitengebied

Met betrekking tot de locatie in het buitengebied kan worden geconcludeerd dat cameratoezicht niet noodzakelijk is. In eerste instantie is het lastig om een specifiek gebied te bepalen, tenzij er daadwerkelijk een vaste plek is waar afval wordt gedumpt. Op het moment dat er geen specifieke locatie is, zal de camera een groter bereik moeten hebben. Dit zorgt dan weer voor meer inbreuk in op de persoonlijke levenssfeer van omstanders. Wanneer er geen specifiek gebied aangewezen kan worden, kan er ook niet worden aangetoond dat cameratoezicht daadwerkelijk noodzakelijk is. Zodoende mogen er geen persoonsgegevens worden verwerkt om dit doeleinde te behalen.

Cameratoezicht in het centrum

Ja dit is mogelijk, mits aan belangrijke voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen cameratoezicht ten aanzien van enkel preventie van afvaldumping, en cameratoezicht ten aanzien van zowel preventie als handhaving op afvaldumping. Cameratoezicht met als doel preventie is niet noodzakelijk, omdat er veel meer gegevens worden verzameld dan nodig is. Preventie moet ertoe leiden dat mensen van afvaldumping afzien en dan zijn verdere persoonsgegevens voor bijvoorbeeld het uitdelen van

boetes overbodig. Ten aanzien van de subsidiariteitstoets zijn er goede alternatieven, zoals een dummy camera.

Ten tweede kan, als het doel zowel preventie van als handhaving op afvaldumping is, cameratoezicht onder bepaalde voorwaarden mogelijk zijn. Met betrekking tot de proportionaliteit kan worden gesteld dat een camera noodzakelijk is aangezien er meer gegevens nodig zullen zijn voor handhaving. Desondanks is het niet noodzakelijk om een camera 24/7 te laten draaien. Er zal dus gekeken worden naar camera's die geen constante opname maken. Op het moment dat cameratoezicht noodzakelijk blijkt te zijn, zal ook naar dataminimalisatie moeten worden gekeken. Er zijn bijvoorbeeld mogelijkheden om camera's slechts een opname te laten maken bij beweging door middel van bewegingsdetectie. Daarnaast zijn er andere alternatieven waarbij camera's door middel van beeldanalyses slechts afval kunnen detecteren. Als zo'n camera geen persoonsgegevens verwerkt en een realistisch alternatief is, dan komt een reguliere camera niet door de subsidiariteitstoets. Een ander belangrijk aspect is dat er moet worden aangetoond dat op desbetreffende locatie daadwerkelijk overlast plaatsvindt.

5.3.4 Zo ja, in hoeverre mogen deze gegevens worden bewaard en doorgegeven?

De bewaartermijn voor de camerabeelden is maximaal vier weken. Indien verdere verwerking van de beelden nodig is voor de opsporing van een concreet strafbaar feit, kan deze termijn verlengd worden voor een door dit nieuwe doel te bepalen duur.

Net als bij handhaving van de openbare orde mogen de verwerkte gegevens niet zomaar aan derden worden verstrekt. De gegevens mogen slechts worden verstrekt conform paragraaf 3 van de Wpg. Het is niet mogelijk voor burgers om via een Wob-verzoek de camerabeelden te zien te krijgen. Betrokkenen kunnen op basis van Wet politiegegevens wel een verzoek bij de politie indienen om te weten te komen of er gegevens over hen worden verwerkt en om eventueel inzage te krijgen in deze gegevens. Daarnaast hebben betrokkenen recht op rectificatie, vernietiging van de gegevens indien de gegevens onjuist zijn of onrechtmatig worden verwerkt.

Annex A: Stappenplan Stap 7-9

In deze annex worden de vervolgstappen van het stappenplan cameratoezicht behandeld.

De stappen die hier aan bod komen zijn stap 7: beveiliging van camerabeelden; stap 8: informeren betrokkenen; en stap 9: rechten van betrokkenen.

Stap 7 - Beveiliging van camerabeelden

Met betrekking tot de beveiliging van camerabeelden worden de relevante bepalingen besproken en de maatregelen die daaruit voortvloeien.

Stap 8 - Informeren betrokkenen

Omdat betrokkenen zich op een gegeven moment in het gebied van cameratoezicht begeven, zal uitleg worden gegeven over de wijze waarop de gemeente Oldambt de betrokkenen moet informeren.

Stap 9 - Rechten van betrokkenen

Betrokkenen hebben geen mogelijkheid om zich aan de beeldopname te onttrekken en omdat de verwerking onder Wpg plaatsvindt is het van belang om de rechten te bespreken die de betrokkenen onder de Wpg hebben ten aanzien van de verzamelde gegevens.

Gezien het feit dat er geen persoonsgegevens mogen worden verwerkt om verkeerstellingen uit te voeren, worden stap 7 t/m 9 enkel toegepast op de doeleinden handhaving van de openbare orde en preventie en handhaving op afvaldumping. Deze vervolgstappen hebben ten aanzien van handhaving van de openbare orde en afvaldumping, behoudens enkele uitzonderingen, vrijwel dezelfde uitwerking.

Toepassing op doeleinden handhaving van de openbare orde en preventie en handhaving op afvaldumping

Beveiliging van camerabeelden

De politie dient passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om politiegegevens te beveiligen tegen onbedoelde of onrechtmatige vernietiging, wijziging, ongeoorloofde mededeling, toegang of andere vormen van onrechtmatige verwerking. Dit is met name van belang

indien de verwerking de verzending van gegevens via een netwerk of beschikbaarstelling via directe geautomatiseerde toegang omvat. De risico's van de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens spelen daarbij een rol.⁸⁹ Welke maatregelen genomen moeten worden, is onder andere afhankelijk van de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging.⁹⁰

Het uitvoeren van een DPIA kan de politie helpen om te bepalen welke beveiligingsmaatregelen nodig zijn. In de bijlage bij deze handreiking is hier meer informatie over te vinden. Voor een blijvend passend beveiligingsniveau is bovendien inbedding van de zogeheten plan-do-check-act cyclus in de dagelijkse praktijk van de organisatie noodzakelijk.⁹¹ Er zal dus regelmatig geëvalueerd moeten worden of de beveiligingsmaatregelen nog afdoende zijn. Welke personen toegang mogen krijgen tot de gegevens is afhankelijk van de functie die zij bekleden alsmede van de aard van de gegevens en de doeleinden van het cameratoezicht. Hieronder kunnen ook de mensen vallen die onderhoudswerkzaamheden aan de camera-installatie verrichten. De activiteiten die deze personen met de camerabeelden uitvoeren alsmede pogingen van anderen om ongeautoriseerd toegang te krijgen, moeten worden gelogd.⁹²

Informereren betrokkenen

De aanwezigheid van cameratoezicht moet op een duidelijke wijze kenbaar worden gemaakt aan iedereen die het cameragebied betreedt.⁹³ Dit kan bijvoorbeeld door middel van een bord aan de lantaarnpaal. Hierbij kan niet worden volstaan met één bord op een centrale plek binnen het gebied. In ieder geval aan de randen van het gebied dient kenbaar te worden gemaakt dat men een cameragebied betreedt.⁹⁴ Dit geldt zowel voor het vastleggen van beelden als monitoring.⁹⁵ De camera's zelf hoeven overigens niet zichtbaar te zijn. Ook hoeft niet zichtbaar te zijn of de camera's in werking zijn.⁹⁶ Indien ook geluid wordt opgenomen, dan dient dit echter wél duidelijk kenbaar gemaakt te worden.⁹⁷

⁸⁹ Artikel 4 lid 3 Wpg.

⁹⁰ CBP, *Beleidsregels cameratoezicht*, par. 3.10.

⁹¹ CBP, *Richtsnoeren Beveiliging van persoonsgegevens*, februari 2013, p. 14 e.v.

⁹² CBP, *Richtsnoeren Beveiliging van persoonsgegevens*, februari 2013, p. 22.

⁹³ Artikel 151c lid 6 Gemeentewet.

⁹⁴ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 582, nr. 6, p. 12.

⁹⁵ Bij monitoring worden er geen opnames gemaakt.

⁹⁶ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 582, nr. 3, p. 15.

⁹⁷ 'Onder welke voorwaarden mag een gemeente cameratoezicht inzetten', *autoriteitpersoonsgegevens.nl*.

Rechten van betrokkenen

Betrokkenen kunnen een verzoek indienen bij de politie om te weten te komen of er gegevens over hen worden verwerkt en om eventueel inzage te krijgen in deze gegevens.⁹⁸ Een verzoek kan worden afgewezen wegens de gronden genoemd in artikel 27 Wpg, zoals ter bescherming van de openbare veiligheid. Daarnaast hebben betrokkenen recht op rectificatie of vernietiging van de gegevens, indien de gegevens onjuist zijn of onrechtmatig worden verwerkt.⁹⁹

⁹⁸ Artikel 25 Wpg.

⁹⁹ Artikel 28 Wpg.

Annex B: DPIA

DPIA bij technologische ontwikkelingen

In deze annex wordt uitgelegd waarom een DPIA van enorm belang is bij innoverende projecten en mede daarom van toepassing zal zijn bij het implementeren van ‘Slimme lantaarnpalen’ of andere toekomstige projecten in de gemeente Oldambt.

Een DPIA wordt in Nederland ook wel als gegevensbeschermingseffectbeoordeling aangeduid. Het is een instrument om van tevoren de privacyrisico's van de beoogde verwerking in kaart te brengen. Een DPIA verplicht is indien de verwerking waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen. De AVG benadrukt hierbij het gebruik van nieuwe technologieën. AP kijkt of er waar nodig een DPIA is uitgevoerd is en onderzoekt tevens de correctheid van de beoordeling.

De AVG geeft ook een uitzondering op het verrichten van een DPIA.¹⁰⁰ De uitzondering is bedoeld voor geval dat bij vaststelling van de betreffende rechtsgrond van je doeleinde, al een met een DPIA vergelijkbare afweging is uitgevoerd. Stel, de zou verkeerstellingen verrichten via een camera, dan moet dus worden bekeken of bij de vaststelling van de rechtsgrond tot het verrichten van verkeerstellingen al een soortgelijke DPIA is uitgevoerd. Veelal zal dit niet het geval zijn.

Criteria voor verrichten DPIA

De Europese privacytoezichthouders hebben een aantal criteria opgesteld voor de beoordeling van het uitvoeren van een DPIA.¹⁰¹ Op het moment dat een beoogde verwerking aan ten minste twee criteria voldoet, mag ervan worden uitgegaan dat een DPIA verplicht is. Soms kan een DPIA bij een criterium verplicht zijn, hierin is de beoordeling dat er sprake is van een waarschijnlijk hoog risico leidend.

Het idee van de gemeente Oldambt is om een camera te gebruiken voor verkeerstellingen en een camera te gebruiken voor handhaving van de openbare orde in het centrum. Bij het laatst zou het een mogelijkheid kunnen zijn om een combinatie met geluid te maken.

¹⁰⁰ Artikel 6 sub c of e AVG.

¹⁰¹ ‘Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of een verwerking "waarschijnlijk een hoog risico inhoudt" in de zin van Verordening 2016/679’ edpb.europa.eu.

De volgende punten zullen in ieder geval van toepassing zijn bij verwerkingen met betrekking tot de openbare orde, verkeerstellingen en afvaldumping.¹⁰²

Stelselmatige monitoring

Dit zal van toepassing zijn, omdat het gaat om het observeren, monitoren of controleren van betrokkenen (afhankelijk van de specifieke verwerking). Het risico zal zijn dat de omwonenden en bezoekers van gemeente Oldambt niet weten wie hun gegevens verzamelt en hoe die gegevens worden gebruikt. Wellicht nog belangrijker is het argument dat het voor betrokkenen onmogelijk zal zijn om aan de beoogde verwerking te ontkomen.

Op grote schaal verwerkte gegevens

Het criterium ‘op grote schaal’ wordt in de AVG verder niet gespecificeerd. In de AVG staan geen aantallen vermeldt wanneer sprake is van verwerking op grote schaal. Wel zijn er een aantal factoren waarmee rekening moet worden gehouden: aantal betrokkenen, volumegegevens, duur of permanente karakter, geografische omvang.¹⁰³ Bij in ieder geval cameratoezicht en behoefte van verkeerstellingen, zal sprake zijn van grootschalige verwerking, gezien de hoeveelheid mensen en mobiele voertuigen die voorbij komen.

Innovatief gebruik of innovatieve toepassing van nieuwe technologische of organisatorische oplossingen

Dit criterium zal van toepassing zijn omdat met nog niet eerder gebruikte technologieën voor nieuwe vormen van gegevensverzameling kunnen zorgen en omdat de persoonlijke en sociale gevolgen van het gebruik van een nieuwe technologie onbekend zijn. Hierbij wordt in de richtlijnen specifiek naar Internet of Things (hierna: IoT) en smart cities gewezen.¹⁰⁴ Uit onderzoek naar vergelijkbare projecten kan worden opgemaakt dat juist bij smart city toepassingen eerder een

¹⁰² Art 35 lid 4 en art 57 lid 1 k van de AVG; ‘Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of een verwerking "waarschijnlijk een hoog risico inhoudt" in de zin van Verordening 2016/679’ edpb.europa.eu.

¹⁰³ ‘Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of een verwerking "waarschijnlijk een hoog risico inhoudt" in de zin van Verordening 2016/679’ edpb.europa.eu.

¹⁰⁴ ‘Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of een verwerking "waarschijnlijk een hoog risico inhoudt" in de zin van Verordening 2016/679’ edpb.europa.eu.

DPIA benodigd is vanwege de dringendere en onbekendere impact op het privéleven van mensen.¹⁰⁵

De volgende criteria komen mogelijk in de toekomst in aanmerking, afhankelijk van de daadwerkelijke invulling van de verwerking.

Matching of samenvoeging van datasets

Als bij een slimme lantaarnpaal gebruik wordt gemaakt van verschillende sensoren, zou het interessant zijn om de data voortkomend uit die sensoren te koppelen. In dat geval voeg je verschillende datasets samen. Als de data van bijvoorbeeld geluid en verkeer samen worden gevoegd dan zal dit een verdere verwerking van de verkregen data zijn. Dit zal een groter risico van de verwerking opleveren.

Gegevens met betrekking tot kwetsbare betrokkenen

Met kwetsbare betrokkenen worden bijvoorbeeld kinderen bedoeld. Stel er wordt een camera vlak bij een school geplaatst, dan zullen er in dat gebied veel kinderen in beeld komen en hun gegevens worden verwerkt. Afhankelijk van de locatie waar een slimme lantaarnpaal wordt geplaatst, kan het zijn dat er in dat gebied meer kinderen in beeld zullen komen.

Geautomatiseerde besluitvorming met rechtsgevolg of vergelijkbaar wezenlijk gevolg

De AVG geeft op dit moment duidelijke randvoorwaarden voor het gebruik van geautomatiseerde besluitvorming.¹⁰⁶ Bij geautomatiseerde besluitvorming komt op basis van gegevens automatisch een beslissing tot stand. Een voorbeeld hiervan is het opleggen van een boete voor afvaldumping, slechts op bewijs afkomstig van de camera.¹⁰⁷

¹⁰⁵ S. Bu-Pasha, 'The controller's role in determining 'high risk' and data protection impact assessment (DPIA) in developing digital smart city', *Information & Communications Technology Law* 2020/29, afl. 3, p.391-402.

¹⁰⁶ 'Recht op menselijke blik bij besluiten', autoriteitpersoonsgegevens.nl

¹⁰⁷ 'Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679', autoriteitpersoonsgegevens.nl.

Uitvoering DPIA

De AVG heeft vereisten gegeven waaraan een DPIA ten minste moet voldoen.¹⁰⁸

Uitvoerder

De verwerkingsverantwoordelijke. Het is mogelijk om de uitvoering uit te besteden, maar de verwerkingsverantwoordelijke blijft logischerwijs verantwoordelijk.

Moment van uitvoering

De DPIA zal voor start van de verwerking uitgevoerd moeten worden. De DPIA moet daarbij vroeg mogelijk bij het ontwerpen van de verwerking worden gestart, zelfs als sommige verwerkingen nog niet bekend zijn.¹⁰⁹ Verder zal het een continu proces zijn en is het geen eenmalige oefening.¹¹⁰

Omgang met betrokkenen

Tijdens het uitvoeren van een DPIA zullen de betrokkenen om hun mening over de voorgenomen verwerking gevraagd moeten worden.¹¹¹ Hierbij gaat het om de bescherming van het algemeen belang dat de verwerking ten doel heeft of de beveiliging van de verwerking. Slechts bij hoge uitzondering mag de verwerkingsverantwoordelijke bepalen dat dit niet passend is, bijvoorbeeld omdat dit onevenredig of niet haalbaar zou zijn. De bijbehorende motivering zal in de DPIA gedocumenteerd moeten worden.

Publicatie DPIA

Het is niet verplicht om een DPIA te openbaren, desondanks getuigt een publicatie van de DPIA van een goede praktijk en kan dit voor duidelijkheid bij betrokkenen zorgen. Hiermee zullen de betrokkenen ook inzicht krijgen in de voorgaande afwegingen bij het proces. De zou ook kunnen besluiten om een samenvatting te publiceren.

¹⁰⁸ Artikel 35 lid 7 AVG.

¹⁰⁹ Artikel 35 lid 2 AVG.

¹¹⁰ Artikel 35 lid 1 en 10 AVG, en overwegingen 90 en 23.

¹¹¹ Artikel 35 lid 9 AVG.

Conclusie

Al met al zal een DPIA verplicht zijn op elk moment dat er sprake van een risicovolle verwerking zal zijn. Juist ten opzichte van verwerkingen door middel van nieuwe technieken zijn er beleidsregels opgesteld om een verwerker bewust te maken van het risico dat de verwerking op betrokkenen heeft. Als er verkeerstellingen zouden worden verrichten met behulp van een camera, dan moet dus ten eerste niet alleen rekening worden gehouden met de impact van een camera maar ook met de ‘slimme’ toepassingen. Door een DPIA uit te voeren wordt aangetoond dat de gemeente Oldambt bewust is van de risico's en die risico's tevens op de juiste wijze beschermt.

Literatuurlijst

Artikel 29-werkgroep

Artikel 29-werkgroep, *Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679*, 6 februari 2018, autoriteitpersoonsgegevens.nl.

Artikel 29-werkgroep

Artikel 29-werkgroep, *Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of een verwerking ‘waarschijnlijk een hoog risico inhoudt’ in de zin van Verordening 2016/679*, 4 oktober 2017, autoriteitpersoonsgegevens.nl.

Autoriteit Persoonsgegevens

‘Onder welke voorwaarden mag een gemeente cameratoezicht inzetten’, autoriteitpersoonsgegevens.nl.

Autoriteit Persoonsgegevens

‘Recht op menselijke blik bij besluiten’, autoriteitpersoonsgegevens.nl

Autoriteit Persoonsgegevens

‘Wie is de verwerkingsverantwoordelijke voor cameratoezicht door de gemeente?’, autoriteitpersoonsgegevens.nl.

Bu-Pasha 2020

S. Bu-Pasha, ‘The controller’s role in determining ‘high risk’ and data protection impact assessment (DPIA) in developing digital smart city’, *Information & Communications Technology Law*, 2020/29, afl. 3, p. 391-402.

Van Burgsteden, Hagens & Cazemier 2019

M. van Burgsteden. A. Hagens & O. Cazemier, *Als de meting ter discussie staat* (Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 21 en 22 november 2019, Leuven) 2019.

Van Deijzen 2020

W. van Deijzen, Blog ‘Slimme camera’s in strijd met de AVG?’, vcsobservation.com 19 november 2020.

Gemeente Haarlemmermeer

Gemeente Haarlemmermeer, ‘Wat wordt er gedaan tegen afval dumpen’, haarlemmermeergemeente.nl 9 juni 2020.

Gemeente Oldambt 2020

Gemeente Oldambt, *Voortgangsrapportage project Marktpluin, Convenant ‘Gezelligheid maken we met elkaar’*, december 2020.

Gemeente Venray 2020

Gemeente Venray, *Notitie cameratoezicht tegen dump bij afvalcontainers gemeente Venray*, 13 februari 2013.

Jacobs & Moors 2016

M. Jacobs & H. Moors, *Illegaal afval – helpt cameratoezicht?* (Rapport n.a.v. onderzoek uitgevoerd in opdracht van Gemeente Schoon - kenniscentrum zwerfafval), Lokaal Centraal april 2016, kenniswijzerzwerfafval.nl.

Klaassen, AD 26 juni 2018

N. Klaassen, ‘Privacywaakhond: zonder toestemming mag reclamezuil niet filmen’, ad.nl 26 juni 2018.

Kranenburg & Verhey 2018

H.R. Kranenburg & L.F.M. Verhey, *De Algemene Verordening Gegevensbescherming in Europees en Nederlands perspectief* (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

NVRD 2020

NVRD, 'Factsheet Privacy en Afvalinzameling', nvr.nl maart 2020.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat, 'Almelo start proef met innovatieve detector in strijd tegen afvaldump',
zwerfafval.rijkswaterstaat.nl.

Sackers, in: *T&C Strafvordering 2017*

H.J.B. Sackers, commentaar op art. 3 Politiewet 2012, in: H.J.B. Sackers & C.M.P. Cleiren e.a.
(red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

VCS Observation

VCS Observation, 'ContainerWatch: Stop afvaldump naast containers met videocontentanalyse',
vcsobservation.com.