



Rapport

Op weg naar een Sensorverordening Een praktische aanzet voor gemeentelijke regulering

Rapportage opgesteld door de Werkgroep Sensorverordening 2.0 als onderdeel van het Basisprogramma Geonovum, Kennisvragen GI-Beraad

Geonovum

datum

20 december 2018

versie

eindversie



Inhoudsopgave

Ten geleide	3	
Managementsamenvatting	4	
1	Voorvragen bij de sensorverordening	5
1.1	Inleidende opmerkingen	5
1.2	De 'businesscase' onder de gemeentelijke sensorverordening	5
1.3	De juridische setting van een sensorverordening	7
2	Tekst van de concept sensorverordening met toelichtingen	10
2.1	Inleidende opmerkingen	10
2.2	Algemene toelichting	10
2.3	Concepttekst van de bepalingen met artikelsgewijze toelichting	11
	<i>Artikel 1:1 Begripsbepalingen</i>	11
	<i>Artikel 1:2 Toepasselijkheid</i>	13
	<i>Artikel 1:3 Meldingsplicht/vergunningsplicht</i>	14
	<i>Artikel 1:4 Verplichtingen verantwoordelijke</i>	15
	<i>Artikel 1:5 Sensorregister</i>	16
	Bijlage 1 - Leden van de Werkgroep	18
	Bijlage 2 - Wettelijke regelingen relevant bij opstellen sensorverordening	19



Ten geleide

Achtergrond en voorgeschiedenis

Steeds meer wordt door de overheid, maar ook door anderen zoals marktpartijen, grootschalig data ingewonnen met behulp van sensoren in de openbare ruimte. Dit schept niet alleen de mogelijkheid (overheids)taken veel beter en efficiënter uit te voeren, het vraagt ook om een nieuwe vaststelling van verantwoordelijkheden waar nieuwe publieke belangen ontstaan en bestaande publieke belangen wellicht niet meer of minder goed nageleefd kunnen worden.

Vanuit haar missie 'voor en door de overheid' en haar hoedanigheid van standaardisatie-organisatie in het ruimtelijk domein, heeft Geonovum vorig jaar de '[Handreiking Spelregels Data in de Openbare Ruimte](#)' opgesteld. Deze biedt een palet aan interventies waarmee gemeentes spelregels kunnen bepalen voor het door middel van sensoren inwinnen van data in de openbare ruimte. Onderdeel van deze Handreiking is een concept '[Sensordata-verordening](#)'. Deze is enthousiast ontvangen door het GI-Beraad voor Geo-informatie (GI-Beraad) en zij heeft dan ook eind 2017 Geonovum verzocht in samenwerking met enkele gemeentes een '2.0-versie' op te stellen met het uiteindelijke doel een concept af te leveren dat in de praktijk uitgetoet zou kunnen worden.

De aanpak

Ter realisatie van dit streven heeft Geonovum een 'Werkgroep Sensorverordening 2.0' opgezet waarin 13 leden uit 7 gemeentes zitting hebben genomen (naast een lid vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en twee secretariële leden vanuit Geonovum).¹ Bewust is naar een samenstelling gezocht van enerzijds (wetgevings)juristen en anderzijds personen die in de gemeentelijke beleids- of uitvoeringspraktijk met sensoren te maken hebben. Tijdens drie bijeenkomsten – 25 september, 29 oktober en 26 november 2018 – heeft de Werkgroep werkende weg en in goed overleg een nieuw concept opgesteld.

Taakopvatting en werkwijze van de Werkgroep

In aanmerking nemende dat naar het beste weten van de Werkgroep nog nooit een poging gedaan is om een Sensorverordening op te stellen en zich realiserende dat daarbij tal van vragen en dilemma's op tafel zouden komen, heeft zij een praktische insteek gekozen. Doel was tot een concepttekst te komen en niet om alle vragen op te lossen, voor zover dat al mogelijk zou zijn. Voorts heeft de Werkgroep intern afgesproken dat 'geen gedachte te gek zou zijn' en 'alle meningen tellen'. Dit heeft tot gevolg dat de tekst van de verordening voor een aantal belangrijke onderwerpen – vergunnen of melden? Op wie komen de verplichtingen te rusten? etc. – meerdere varianten laat zien en de rijkheid van de debatten weergeeft.

Structuur van de rapportage

Alvorens tot het formuleren van een concepttekst over te gaan, heeft de Werkgroep uitgebreid gesproken over zowel de vraag of een verordening een geëigend middel is als ook wat in dat geval de juridische basis en setting zou moeten zijn. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in hoofdstuk 1. Aansluitend bevat hoofdstuk 2 de concepttekst van de sensorverordening met inleiding en artikelsgewijze toelichtingen en overwegingen. Tenslotte zijn enkele bijlagen opgenomen.

Vervolgstappen

Ofschoon de klus van de Werkgroep er thans op zit, spreekt het voor zich dat we er hiermee nog niet zijn. Geonovum en de leden van de Werkgroep hebben zich voorgenomen de conceptverordening breed te delen in hun netwerken en tevens bestaat het voornemen een artikel te publiceren. Voorts staat een bespreking met de VNG gepland, die uiteraard een voor de hand liggende partij is om dit dossier verder te ontwikkelen, in synergie met haar andere werkzaamheden.

Marc de Vries en Julie Albers, secretarissen van de Werkgroep

¹ Bijlage 1 bevat een overzicht van de leden van de Werkgroep.



Managementsamenvatting

De achtergrond

In toenemende mate wordt door de overheid, maar ook door anderen zoals marktpartijen, op grootschalige wijze data ingewonnen met behulp van sensoren in de openbare ruimte. Deze ontwikkeling schept niet alleen de mogelijkheid (overheids)taken veel beter en efficiënter uit te voeren, het vraagt ook om een nieuwe vaststelling van verantwoordelijkheden waar nieuwe publieke belangen ontstaan en bestaande publieke belangen wellicht niet meer of minder goed nageleefd kunnen worden.

Tegen deze achtergrond en op verzoek van het GI-beraad heeft de 'Werkgroep Sensorverordening 2.0' – bestaande uit 13 leden uit 7 gemeentes met secretariële ondersteuning vanuit Geonovum – een concept gemeentelijke sensorverordening opgesteld. Zulks vanuit de notie dat een groot deel van de openbare ruimte (en zeker dat gedeelte waar veel mensen zich begeven) tot het territorium van de gemeentes behoort en dat deze gemeentes een wettelijke verantwoordelijkheid hebben voor hun openbare ruimte.

De belanghebbenden

Uitgangspunt van de Werkgroep is geweest dat er tal van belanghebbenden zijn die met een sensorverordening geholpen zouden zijn, te weten:

1. van de overheid zelf: het efficiënt en effectief maken en uitvoeren van beleid, en daar toezicht op te houden;
2. van burgers: de bescherming van privacy, het recht op transparantie over wat er in de openbare ruimte gebeurt, het belang van hergebruik en het belang van rechtsbescherming;
3. van bedrijven: de behoefte aan duidelijkheid en eenvormigheid met het oog op innovatie en het belang van een *level-playing field*;
4. Van eenieder: alle betrokken partijen hebben baat bij het tegengaan van wildgroei en het beheersen en snappen van de vraagstukken en hun onderlinge verbanden, en het nemen van verantwoordelijkheid daarvoor door het maken en uitvoeren van beleid voor de publieke zaak.

De inhoud

Met deze belangen in het achterhoofd heeft de verordening tot doel het inwinnen van data (zowel door niet-overheden als ook door overheden zelf) met behulp van sensoren in het gemeentelijk territorium transparant en beheersbaar te maken. De gedachte is dat de deze geïntegreerd wordt in het algemene kader van de APV zodat teruggevallen kan worden op de bepalingen daarin.

De verordening bestaat uit 5 artikelen en richt zich uitsluitend op inwinning van data die plaatsvindt door middel van sensoren die de openbare ruimte inkijken (daar moet dus het *effect* plaatshebben). Het schept daartoe een regime waarbinnen de inwinner een meldings- of vergunningsplicht opgelegd krijgt – de verordening introduceert twee varianten – alsmede een plicht tot het registreren van gegevens in het op te zetten sensorregister.

Het vervolg

Conform het doel van de Werkgroep biedt het concept zoals dat nu op tafel ligt biedt een basis om op gemeentelijk niveau de volgende stappen te maken. Hier hoort uiteraard bestuurlijk commitment bij. Voorts ligt het ook voor de hand deze in de relevante koepelorganisaties te bespreken en verder te polijsten. Daarom staat ook een bespreking met de VNG gepland, die uiteraard een voor de hand liggende partij is om dit dossier verder te ontwikkelen, in synergie met haar andere werkzaamheden.



1 Voorvragen bij de sensorverordening

1.1 Inleidende opmerkingen

Tijdens de eerste bijeenkomst van de Werkgroep is uitgebreid gesproken over de 'voorvragen' van een sensorverordening. Meer in het bijzonder of er een rol is voor de overheid – de gemeente in het bijzonder – als data worden ingewonnen in de openbare ruimte en, zo ja, of een gemeentelijke verordening een geëigend instrument zou kunnen zijn. In samenhang daarmee is ook gesproken over de grondslag en de 'juridische ruimte' voor een sensorverordening. De bevindingen van de Werkgroep over deze voorvragen zijn samengevat in dit hoofdstuk.

1.2 De 'businesscase' onder de gemeentelijke sensorverordening

De eerste kwestie die de Werkgroep besproken heeft, betreft de vraag of er überhaupt een taak is weggelegd voor de overheid waar het inwinnen van data (door derden alsmede door de overheid zelve) in de openbare ruimte door middel van sensoren aangaat. Met andere woorden: raakt dit aan een concrete en/of abstracte publieke taak?

Sensoren en de openbare ruimte: wat verstaan we daaronder?

Daarvoor is allereerst meer semantische duiding nodig, waarbij de Werkgroep van het volgende is uitgegaan. Een sensor is een kunstmatig zintuig dat de omgeving waarneemt en de kenmerken daarvan meet. Ze bestaan in verschillende verschijningsvormen: een thermometer die temperatuur meet, een camera die passanten op een brug telt of een infraroodsensor die kan detecteren of een parkeerplaats bezet is of niet. Via een internetverbinding sturen deze sensoren data door die vervolgens gebruikt kunnen worden om analyses uit te voeren, *real time* dashboards te maken, of (geautomatiseerde) acties te laten volgen. Vaak worden sensoren gebruikt in combinatie met *beacons*.² De verwachting is dat het aantal sensoren zal toenemen. Er zijn schattingen dat reeds in 2020 het aantal richting één triljoen zal gaan.³ De hoeveelheid data die hiermee verzameld gaat worden is letterlijk onvoorstelbaar.

Dit inwinnen door middel van sensoren vindt in toenemende mate plaats in de publieke ruimte: plekken die voor iedereen toegankelijk zijn, onderhouden en beheerd worden door de overheid. Omdat de zorg voor de publieke ruimte dus (primair) bij de overheid ligt, is deze in tal van wettelijke regelingen geduid.⁴

Wat zijn dan die geraakte publieke belangen?

De vervolgvraag is of er *publieke* belangen zijn die geraakt worden door het toenemend gebruik van sensoren bij het inwinnen van data in de publieke ruimte. Die lijken talrijk te zijn. Hieronder zijn deze geclusterd op basis van 'belangeneigenaars'.

1. Het belang van de overheid zelve: er is een gezond eigenbelang van de overheid bij het efficiënt en effectief maken en uitvoeren van beleid, en daar toezicht op te houden. Met de ingewonnen data kunnen kernprocessen van de overheid beter en met minder middelen worden uitgevoerd.
2. In de relatie van de overheid tot de burger:
 - Allereerst de bescherming van privacy. Sensoren zijn in staat om grootschalig persoonsgegevens te verzamelen. Dit zet het punt van privacybescherming prominent op de agenda. Maar ook als deze gegevens anoniem worden ingewonnen leidt dat tot de vraag of dat acceptabel is: moet een burger niet de mogelijkheid hebben zich in de openbare ruimte te begeven zonder dat er data over hem/haar worden ingewonnen door sensoren?

² Hierna zullen we sensoren en *beacons* steeds duiden als 'sensoren'.

³ Wired: <https://www.wired.com/brandlab/2017/01/sensor-based-economy/>

⁴ Zie bijvoorbeeld [artikel 1 van de Wet openbare manifestaties](#) waarin gesproken wordt van een openbare plaats: 'een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek'.



- Het recht op transparantie over wat er in de openbare ruimte gebeurt, die immers van ons allemaal is. Het gaat daarbij om vragen als: waar hangen sensoren, van wie zijn ze, waarom hangen ze daar, wat verzamelen ze, met welk doel, wie is verantwoordelijk, wat gebeurt er met de data?
 - Daarnaast is er ook een belang van hergebruik: het delen door de overheid van de ingewonnen data, binnen de wettelijke grenzen, met burgers (en bedrijven) zodat deze mogelijk nogmaals nuttig kunnen worden toegepast.
 - Tenslotte is er een algemeen en alomvattend belang van rechtsbescherming van burgers en bedrijven ten opzichte van de overheid (bestuurders versus bestuurders). Hierbij moet in gedachten worden gehouden dat het grootschalig inwinnen van data en het al dan niet beschikken over informatie een fundamentele verandering teweegbrengt in de informatiepositie van de overheid ten opzichte van deze burgers en bedrijven.
3. In de relatie van de overheid tot bedrijven:
- Aan de ene kant het belang innovatie te bevorderen en in die samenwerking de neiging hebbend exclusieve rechten toe te delen aan die bedrijven (anders doen ze niet mee).
 - En aan de andere kant ook de verplichting hebbend een *level-playing field* te creëren: andere bedrijven moeten ook toegang hebben tot data en tot publieke infrastructuur die gebruikt wordt in de samenwerking.
4. Tenslotte is er een alom aanwezige – dat wil zeggen in het belang van alle betrokken partijen – behoefte aan regie (*governance*): het tegengaan van wildgroei en het beheersen en snappen van de vraagstukken en hun onderlinge verbanden, en het nemen van verantwoordelijkheid daarvoor door het maken en uitvoeren van beleid voor de publieke zaak.

Is een sensordata-verordening de juiste interventie?

Bij het behartigen van deze belangen kan de overheid, in ons geval de gemeente, putten uit een veelheid aan beleidsinterventies. Denk daarbij aan het instellen/gebruik maken van regels, voorlichting, fiscale maatregelen, onderzoek, toezicht en handhaving. Het instrumentarium is daarbij niet beperkt tot hetgeen het publiekrecht biedt: gemeentes kunnen, over het algemeen, ook privaatrechtelijke instrumenten inzetten om beleidsdoelen te verwezenlijken (dikwijls, maar niet altijd, ook in combinatie met publiekrechtelijke instrumenten).

Toegepast op de hierboven geschetste belangen, is in de tabel hieronder een overzicht gemaakt van denkbare beleidsinterventies. Goed beschouwd is dit een palet aan mogelijkheden die een gemeente heeft om spelregels te maken rond het inwinnen van data in de openbare ruimte. Deze regels kunnen van toepassing zijn op de gemeente zelf, op derden (zoals exploitanten van sensoren) of op beide. Voorts kunnen deze uiteraard in samenhang met elkaar gebruikt worden: zo is het denkbaar dat in aanvulling op een verordening een gemeente ook privaatrechtelijke overeenkomsten sluit om aanvullende afspraken te maken.

De tabel hieronder geeft een overzicht van dit palet en somt tevens de 'concrete instrumenten' op die daarbij horen. Daar waar een sensorverordening een rol zou kunnen spelen, is deze geduid in een vet lettertje.

Belangen	Belanghebbenden	Beleidsinterventies	Concrete instrumenten
Good data governance: management van en regie op de interventies in onderlinge samenhang, mede gebaseerd op de principiële en ethische keuzes.	Allen: goed beschouwd gaat het hier om de uitkomst en beleidsmatige uitwerking van de optelling van de deelbelangen van de burgers, de bedrijven en het bestuursorgaan zelf.	Vertaling in politiek-bestuurlijke ambities en de vastlegging daarvan in beleidsdocumenten, processen en uitvoering.	<ul style="list-style-type: none"> - Formuleren dataprincipes - Informatiebeleidsplan - Belegging van verantwoordelijkheid in portefeuille van een wethouder, weg van kale ICT - Budget voor databeleid - Scheppen van de juiste <i>checks and balances</i> - Het hebben van een gedegen juridisch data-instrumentarium onder meer ter zake van data-inwinning door derden in de openbare ruimte door middel van een verordening
Gezond eigen belang bestuursorgaan: het belang bij effectieve en efficiënte uitvoering van haar taken en het houden van toezicht daarop.	Het bestuursorgaan en uiteindelijk ook de belastingbetaler.	Maatregelen gericht op het verstandig en doelmatig gebruik van data, waaronder data van derden, conform wettelijke eisen.	<ul style="list-style-type: none"> - Inventarisatie van beschikbare data, waaronder data van derden die van belang kunnen zijn voor de uitoefening van publieke taken (sensorregister) - Het daadwerkelijk goed gebruik van data, waaronder data van derden - Checklists en stappenplannen



Belangen	Belanghebbenden	Beleidsinterventies	Concrete instrumenten
			<ul style="list-style-type: none"> - Heldere interne voorlichting - Aanstelling van een interne toezichthouder in de vorm van een 'FG-plus'
Belang van transparantie: weten wie wat voor data inwint in de openbare ruimte, waarom, om welke data het gaat en wat ermee gedaan wordt.	Burgers	Recht op openbaarheid en hergebruik van data zo goed mogelijk vormgeven en uitvoeren.	Uitleg over wat wel en wat niet openbaar en herbruikbaar is, waaronder: <ul style="list-style-type: none"> - Een kader voor het doen aan Open Data - Ter facilitering van deze transparantie is het noodzakelijk dat er een middel is om dit inzicht te verschaffen, zowel praktisch als juridisch
Bescherming privacy en rechtsbescherming in het algemeen.	Voorals burgers	Versterking van de relatie met burgers door middel van informatieverschaffing en toegankelijkheid van de organisatie.	Zelf het goede voorbeeld geven: <ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeren van PIAs - Creëren actieve rol FG - Scheppen van <i>checks and balances</i> in organisatie - Toezicht en controle op uitvoering - Beleidsregels ten aanzien van eigen gedrag - Inzichtelijk maken welke sensoren de overheid zelf gebruikt - Lage drempels voor bezwaar en beroep - Beslisschema over rechtsbescherming - Aanspreekbaarheid - (Een vorm van) toezicht en handhaving op naleving van privacyregels, niet slechts naar de AP wijzen
Belang van het stimuleren van innovatie en het tegelijkertijd bewaken van een level playing field en, op een landelijk niveau, het voorkomen van een lappendeken van gemeentelijke regels.	Bedrijven	Informerende en ondersteunen van bedrijven en het scheppen van de juiste randvoorwaarden. Ook privaatrechtelijke middelen als inkoop- en samenwerkingsovereenkomsten.	<ul style="list-style-type: none"> - Het opnemen van databepalingen in inkoopvoorwaarden - Het opnemen van databepalingen in subsidieverordening - Het aflopen van checklists bij het aangaan van samenwerkingsverbanden - Het formuleren van principes en aansluitende algemene regels waaraan alle bedrijven moeten voldoen als zij data willen inwinnen door middel van sensoren in de openbare ruimte

Tussenconclusie van de Werkgroep: er lijkt een businesscase te zijn.

Iedere overheidsorganisatie met regelgevende bevoegdheid is verplicht na te gaan of onvolkomenheden noodzakelijkerwijs met regelgeving beantwoord moeten worden: zijn er alternatieven die beter werken? Hierbij valt te denken aan inspraak, voorlichting en beleid middels privaatrecht en subsidies. Een andere overweging moet zijn of de regels ook gehandhaafd kunnen worden en langs welke weg dat het beste kan (administratief, civiel, strafrechtelijk) en welke lasten de regeling meebrengt (voor de overheid zelf en voor andere betrokkenen).

De werkgroep Sensorverordening 2.0 heeft deze kwestie uitgebreid besproken en alhoewel zich een meerderheid aftekende die meende dat een verordening een geëigend middel zou zijn – tegen de achtergrond van de risico's, de kansen en de daarbij betrokken belangen – was er ook een minderheid die hiervan nog niet geheel overtuigd was. Daarom, met inachtneming van de interne spelregels die de Werkgroep maakte aan het begin van het proces, heeft zij besloten de verordening op te stellen, maar uiteraard wel met vermelding van deze observaties.

1.3 De juridische setting van een sensorverordening

Een tweede kwestie waar de Werkgroep zich over heeft gebogen betreft de vraag of een gemeentelijke verordening zich überhaupt leent voor het reguleren van inwinnen van data in de openbare ruimte door middel van sensoren en, zo ja, waar deze verordening dan rekening mee moet houden. De bevindingen van de Werkgroep zijn hieronder weergegeven.

Grondslag en bevoegdheid

Het bestuur van een gemeente heeft de bevoegdheid tot het vaststellen van regels inzake de huishouding van de gemeente in de vorm van gemeentelijke verordeningen, aldus artikel 124 van de Grondwet. Dit wordt ook wel de autonome regelgevende bevoegdheid van de



gemeente genoemd. Deze geeft gemeentes een redelijke mate van vrijheid om zaken te regelen die zij als nodig beoordeelt.⁵

Grenzen aan de bevoegdheid

De bevoegdheid tot het stellen van regels is evenwel niet onbeperkt. Uiteraard moet de regeling zich beperken tot het gemeentelijk territorium, maar daarnaast is er ook een zogenaamde benedengrens en bovengrens die de gemeente in acht moet nemen.

Benedengrens

De verordenende bevoegdheid speelt zich af 'binnen de gemeentelijke huishouding' aldus artikel 124 Grondwet in samenhang met artikel 150 en 109 van de Gemeentewet. De gemeentelijke huishouding stopt waar de 'particuliere sfeer' begint: zaken die zodanig de privésfeer van burgers betreffen dat ze niet meer tot de huishouding van gemeentes kunnen worden gerekend.⁶

Toegepast op het stellen van regels rond het inwinnen van data met sensoren, zal een gemeente dus moeten oppassen dat het niet een te breed net uitgooit en bijvoorbeeld ook weeramateurs (die in hun achtertuin sensoren hebben hangen om temperatuur en neerslag te meten) aan regels onderwerpt.

Wat in ieder geval wel tot de gemeentelijke huishouding behoort zijn regels met betrekking tot het ordelijk verloop van het openbare leven. Pas wanneer blijkt dat een verordening geen enkel openbaar belang raakt, dan wel een onrechtmatige inbreuk maakt op bijzondere belangen van ingezetenen, zal een voorschrift onverbindend verklaard worden.

Bovengrens

Naast deze benedengrens is er ook een zogenaamde bovengrens: de verordening mag niet in strijd zijn met hetgeen in hogere regelingen – dus bijvoorbeeld provinciale verordeningen, formele wetten (goedgekeurd door het parlement), regelingen van de Europese wetgever, internationale verdragen etc. – is bepaald.

Daarbij bestaat onderscheid tussen gemeentelijke verordeningen die tot stand komen na een hogere regeling (een zogenaamde posterieure verordening) en verordeningen die al bestonden voordat een hogere regeling getroffen werd (een zogenaamde anterieure verordening).

Voor posterieure verordeningen bepaalt artikel 121 Gemeentewet dat een gemeente bevoegd is een verordening op te stellen in het geval er al hogere regelgeving is betreffende een onderwerp zolang deze verordening niet in strijd is met deze hogere regelgeving. Dit is echter alleen mogelijk wanneer het een niet-uitputtende hogere regelgeving betreft. Heeft de hogere wetgever bedoeld de materie wel uitputtend te regelen, dan is er geen ruimte voor een gemeentelijke verordening en is deze, als die toch uitgevaardigd wordt, onverbindend. Het motief van de gemeentelijke wetgever speelt daarbij ook een rol: is dit anders dan die van de hogere wetgever (en laat deze ruimte voor aanvulling), dan mag de verordening hierin treden.

Een omgekeerde situatie is uiteraard ook denkbaar: er is al een gemeentelijke verordening waarna op een later tijdstip een hogere regeling (over hetzelfde onderwerp) tot stand wordt gebracht. Artikel 122 Gemeentewet bepaalt dat in dit geval de verordening van rechtswege komt te vervallen. Als de hogere regeling aanvulling toelaat, kan de verordening echter haar rechtskracht (gedeeltelijk) behouden.⁷

⁵ Naast deze algemene bevoegdheid geeft het tweede lid van artikel 124 Grondwet gemeentes de bevoegdheid (en soms de verplichting) regelingen te treffen die op grond van specifieke wetten aan haar worden opgedragen.

⁶ Een mooi voorbeeld van een verordening die deze benedengrens overschreed komt voor in het beroemde *Wilnisser visser* arrest van de Hoge Raad uit 1922 (Hoge Raad 14 februari 1922, NJ 1922.) In de kern zei de Hoge Raad dat een visverordening betreffende een compleet verbod op het vissen op zondagen, waar ook privévisjers onder vielen, een overschrijding was van de benedengrens, aangezien deze verordening ook situaties betrof waarbij geen huishoudelijk gemeentebelang betrokken was.

⁷ Soms is duidelijk aangegeven in de hogere regelgeving of er ruimte is voor de gemeente om verdere verordeningen op te stellen, maar vaak is het niet duidelijk of het dan wel of niet uitputtend geregeld is.



Toegepast op sensoren die data inwinnen in de openbare ruimte, wijst de Werkgroep erop dat er een veelheid aan (hogere) regelingen is die mogelijk een rol kunnen spelen. Denk hierbij aan regels over rechten op databanken en bescherming van eigendom in het algemeen (neergelegd in wetten en verdragen), regels over de bescherming van persoonsgegevens en openbaarheid, maar bijvoorbeeld ook mededingings- en aanbestedingsregels. In Bijlage 2 is een inventarisatie gemaakt van regelingen die in ieder geval relevant zullen zijn bij het opstellen van een gemeentelijke verordening die ziet op het inwinnen van data in de openbare ruimte.

Tussenconclusies van de Werkgroep

Een en ander samenvattend heeft de Werkgroep de conclusie getrokken dat - ofschoon geen panacee voor alle kwalen - een sensorverordening van strategische en instrumentele waarde kan zijn bij het behartigen van de hierboven omschreven belangen en daarmee bij het benutten van kansen en adresseren van risico's die samenhangen met het inwinnen van data in de openbare ruimte door middel van sensoren. Dit alles overziend heeft de Werkgroep geconcludeerd dat er een goede 'businesscase' voor een sensorverordening lijkt te zijn, zonder daarmee vragen over opportuniteit, subsidiariteit, realiseerbaarheid en handhaafbaarheid weg te willen poetsen: deze zullen steeds gesteld moeten blijven worden.

Daarbij realiseert de Werkgroep zich dat het reguleren van dit onderwerp geen sinecure is gezien de vele (hogere) regelingen die al van toepassing zijn op het inwinnen van data en het complexe karakter van het onderwerp.



2 Tekst van de concept sensorverordening met toelichtingen

2.1 Inleidende opmerkingen

Dit hoofdstuk bevat de tekst van de conceptverordening ingeleid door een algemene toelichting. De concepttekst van de artikelen is steeds in een grijs kadertje geplaatst. Voorts is na ieder artikel ook een aparte (artikelsgewijze) toelichting opgenomen, inclusief de overwegingen van de Werkgroep.

2.2 Algemene toelichting

Doel

De verordening heeft tot doel het inwinnen van data (zowel door niet-overheden als ook door overheden zelve) met behulp van sensoren in het gemeentelijk territorium transparant en beheersbaar te maken. Dit met het oog op de behartiging van de publieke belangen die daarbij op het spel staan, zoals omschreven in hoofdstuk 1.

Werking

Met het oog daarop schept de verordening een regime waarin degene die met behulp van een sensor data inwint in de openbare ruimte een aantal verplichtingen krijgt opgelegd, waaronder een meldings- of vergunningsplicht – de verordening introduceert twee varianten – en een plicht tot het registreren van gegevens in het op te zetten sensorregister.

Semantische duiding begrip sensor

De verordening richt zich uitsluitend op inwinning die plaatsvindt door middel van sensoren. Voor dat begrip bestaat (nog) geen wettelijke definitie en daarom is aansluiting gezocht bij de betekenis die dit begrip heeft in het algemene spraakgebruik: een kunstmatig zintuig dat waarnemingen doet en deze digitaal opslaat en/of verder leidt. Kenmerk van een sensor is voorts dat de inwinning digitaal en (potentieel) permanent en automatisch plaatsvindt, dikwijls zonder directe menselijke tussenkomst.

Begrenzing door werking in openbare ruimte

De verordening richt zich voorts uitsluitend op het inwinnen van data door middel van sensoren in openbare plaatsen. Ter duiding van het begrip 'openbare ruimte' is aansluiting gezocht bij (de betekenis van) het begrip in de Wet openbare manifestaties. Het begrip vormt in feite het fysieke bereik van de verordening: als sensoren op deze openbare plaatsen data kunnen inwinnen – daar moet dus het *effect* plaatshebben – valt deze inwinning onder het bereik van de verordening. Dit betekent dus dat een sensor die in een winkel hangt maar wel zicht op de straat heeft wel onder de verordening valt.⁸ Maar als diezelfde sensor alleen data in die winkelruimte inwint – dus in feite niet 'naar buiten kijkt' – niet onder het bereik van de verordening valt. Ook de inwinning die uitsluitend plaatsvindt binnen de privésfeer – denk daarbij aan amateurmeteorologen die in hun achtertuin metingen doen door middel van sensoren – is hiervan dus uitgezonderd.

Normadressaten

De Werkgroep heeft uitgebreid stilgestaan bij de vraag waar de verplichtingen die de verordening oplegt terecht zouden moeten komen. De praktische haalbaarheid van de diverse opties afwegend, heeft de Werkgroep uiteindelijk gekozen voor twee varianten: (1) de eigenaar van de sensor en (2) de persoon die het doel van en de middelen voor de inwinning vaststelt. Deze laatste variant is uiteraard abstracter maar heeft wel als voordeel dat het ziet op degene die de beheers- en beschikkingsmacht over de inwinning heeft.

Inhoud en structuur

De verordening is als volgt opgebouwd. Artikel 1:1 duidt en beschrijft de kernbegrippen die in de verordening gebruikt worden. Artikel 1:2 beschrijft het toepassingsgebied van de

⁸ Uiteraard speelt hier het vraagstuk aangaande handhaafbaarheid, zie ook hierna.



verordening, terwijl artikel 1:3 voor het college van B&W de bevoegdheid schept een vergunning- dan wel meldingsplicht op te leggen. Artikel 1:4 bevat de verplichtingen van de verantwoordelijke (de normadessaat) en artikel 1:5 introduceert tenslotte een sensorregister en legt vast wat daarin geregistreerd moet worden.

Specificiteit

De tekst van de verordening is specifiek gericht op de bepalingen die zien op het inwinnen van data in de openbare ruimte. De gedachte daarbij is dat de sensorverordening geïntegreerd wordt in het algemene kader van de APV zodat teruggevallen kan worden op de bepalingen daarin (zoals aanvragen, bezwaar, beroep, termijnen etc.) en deze dus niet in de sensorverordening behoeven te worden opgenomen.

2.3 Concepttekst van de bepalingen met artikelsgewijze toelichting

Artikel 1:1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:⁹

- a. het college: het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente [];
- b. openbare plaats: plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek, zoals bepaald in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties;
- c. sensor: een kunstmatig zintuig dat waarnemingen doet en deze digitaal opslaat, verwerkt en/of verder leidt en daarmee verbonden is aan een netwerk/het internet, en welke inwinning (potentieel) permanent en automatisch plaatsvindt;
- d. sensordata: digitale informatie ingewonnen met behulp van een sensor;
- e. inwinnen: het verzamelen, vastleggen en/of bewaren van sensordata;
- f. verantwoordelijke:
 - *variant 1*: de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de inwinning vaststelt;
 - *variant 2*: de eigenaar van de sensor;
- g. sensorregister: het online register waarin gegevens worden verzameld en beschikbaar gesteld over sensoren die data inwinnen in de openbare ruimte.

Toelichting en overwegingen bij artikel 1:1

a. het college (sub a)

De verordening geeft het college van B&W de bevoegdheid nadere regels te stellen onder het vergunningstelsel (variant A, zie hieronder). Dit is een standaard begrip in de APV en behoeft geen nadere toelichting.

b. openbare plaats (sub b)

De term openbare plaats is overgenomen uit de Wet openbare manifestaties (Wom) en heeft dezelfde betekenis als in die wet. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Wom is een 'openbare plaats' een plaats die ten eerste open staat voor het publiek, wat inhoudt dat iedereen vrij is om te komen, te vertoeven en te gaan, en dat er aan het verblijf op die plaats geen doel gebonden mag zijn. Ook mag er bijvoorbeeld geen sprake zijn van een meldingsplicht of toegangsprijs. Het tweede criterium is dat het open staan van de plaats gebaseerd moet zijn op bestemming of vast gebruik. De term bestemming heeft betrekking op het karakter dat door de gerechtigde aan de plaats is gegeven, welke bedoeling volgt uit een besluit of de inrichting van de plaats. Voorbeelden van openbare plaatsen zijn: openbare wegen, parken, vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden, en openbare waterwegen en recreatieplassen. Geen openbare plaatsen zijn: stadions, postkantoren, woningen, restaurants, musea, ziekenhuizen en

⁹ De Werkgroep is zich ervan bewust dat de begrippen onder lid a en b in principe al in de APV zijn opgenomen. Echter om ervoor te zorgen dat het stuk integraal leesbaar is, ook door hen die minder goed thuis zijn in de APV, is besloten deze er in op te nemen.



kerken. Ook vallen (de meeste) openbare gebouwen niet onder deze definitie.¹⁰

c. sensor (sub c)

Bij afwezigheid van een bestaande wettelijke definitie heeft de Werkgroep aansluiting gezocht bij de betekenis die dit begrip heeft in het algemene spraakgebruik: een kunstmatig zintuig dat waarnemingen doet en deze digitaal opslaat, verwerkt en/of verder leidt. Deze waarnemingen kunnen van diverse aard zijn, zoals: geluid, licht, temperatuur, luchtdruk, niveau, nabijheid, hoeveelheid fijnstof in de lucht, beweging, afstand en verplaatsing. Niet ieder kunstmatig zintuig wordt beschouwd als een sensor. De inwinning moet digitaal en potentieel permanent en automatisch plaatsvinden. Óf dit – dat wil zeggen permanent en automatisch – daadwerkelijk gebeurt doet niet ter zake; het gaat erom dat de sensor dit zou kunnen.

De Werkgroep heeft uitgebreid gedebatteerd over de vraag of ook *mobiele* sensoren – dat wil zeggen sensoren die niet verbonden zijn aan een object – binnen de definitie zouden moeten vallen. Daarbij valt te denken aan een breed spectrum, van sensoren in voertuigen van Cyclomedia en Google tot en met satellieten die rond de aarde zweven. Vanuit praktisch oogpunt – denk daarbij aan afdwingbaarheid en handhaving (binnen het territorium waar de gemeente competent is) – is dit uiteraard een lastige. Ook schept dit mogelijk een lappendeken aan regels waar inwinners moeilijk allemaal aan kunnen voldoen. Aan de andere kant, zo meende de Werkgroep, creëert het uitsluiten van mobiele sensoren een groot gat in de bescherming van de belangen die de verordening nu juist beoogt te beschermen en schept het mogelijk oneerlijke concurrentievoordelen.

De Werkgroep is niet tot een definitieve conclusie gekomen. Wel is geopperd dat het mogelijk raadzaam is een groeipad te volgen: te beginnen met het registreren van vaste sensoren, en na enige ervaring opgedaan te hebben de definitie uit te breiden.

Tenslotte heeft de Werkgroep ook nog overwogen of apparaten als *smart phones* onder de definitie zouden moeten vallen, en is tot de conclusie gekomen dat dit ongewenst zou zijn.

d. sensordata (sub d)

Deze term vloeit voort uit het begrip 'sensor' en omvat alle digitale data, in de meest brede zin van het woord, die met behulp van de sensor ingewonnen kan worden.

e. inwinnen (sub e)

Dit begrip ziet op het verzamelen en vastleggen van sensordata.

De leden van de Werkgroep hebben overwogen wat de juridisch relevante handelingen zijn die onder dit begrip zouden moeten vallen. Enerzijds bestond de behoefte het bereik breed te maken en daaronder ook 'gebruiken' en 'distribueren' te laten vallen. Anderzijds zou dit impliceren dat ook handelingen die gelegen zijn na het inwinnen onder het bereik van de verordening zouden kunnen vallen en de verplichtingen die de verordening oplegt bij meerdere (opvolgende) personen zouden komen te liggen, met alle ongewenste praktische consequenties van dien. Daarom is ervoor gekozen de betekenis van deze term te beperken tot de essentie van wat de sensor doet.

f. verantwoordelijke (sub f)

De Werkgroep heeft uitgebreid stilgestaan bij de vraag op wie de verplichtingen uit hoofde van de verordening zouden moeten rusten. Daarbij is de gehele waardeketen die een relatie met de sensor heeft aan de orde gekomen: de producent, de partij die de sensor aan de eigenaar van de sensor heeft geleverd, de installateur van de sensor, de eigenaar van de sensor, de eigenaar van de onroerende zaak waarmee de sensor verbonden is, de gebruiker van de

¹⁰ TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, pp. 15-16. De Werkgroep heeft geconstateerd dat de wet eigenlijk te beperkt is op dit vlak. Er kan namelijk nog een onderscheid gemaakt worden tussen een openbare plaats en publiek terrein, of een publiek-private ruimte. Een voorbeeld van die laatste categorie is een winkelcentrum, welke nu niet onder het bereik van de wet valt. Ook is het problematisch dat openbare gebouwen hier niet onder vallen, gezien de eerder genomen constatering dat ook gemeentes onder de verordening vallen. Zodoende is gesteld dat gemeentes eventueel kunnen besluiten om een wijdere definitie te gebruiken, zodat 'publieksruimtes' hier ook onder vallen.



onroerende zaak waarmee de sensor verbonden is en de exploitant van de sensor (de partij die de baten geniet van het gebruik).¹¹

In dat proces is door de Werkgroep een aantal noties ontwikkeld die leidend geweest bij het maken van de keuzes. Allereerst de notie dat de verantwoordelijkheid moet komen te liggen bij iemand binnen de keten van personen die eraan bijdragen dat de sensor uiteindelijk zijn werk gaat doen. Daarnaast het besef dat idealiter deze verantwoordelijkheid geconcentreerd wordt bij één persoon en tenslotte de realiteitszin dat degene die het meest belang heeft bij het voldoen aan de regels het meest geneigd zal zijn dat ook daadwerkelijk te doen.

Vanuit dit kader is de Werkgroep uiteindelijk tot twee varianten gekomen, te weten:

- variant 1: de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de inwinning vaststelt;
- variant 2: de eigenaar van de sensor.

Variant 2 kiest voor de eigenaar van de sensor. Juridisch gezien zal er immers objectief altijd een eigenaar zijn.¹² Variant 1 kiest een functionele invalshoek en legt de verplichtingen bij de partij die het doel van en de middelen voor de inwinning vaststelt. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de definitie van het begrip 'verwerkingsverantwoordelijke' in de AVG. Daarmee is variant 1 uiteraard abstracter maar heeft wel als voordeel dat het ziet op degene die de beheers- en beschikkingsmacht over de inwinning heeft.

De Werkgroep merkt hierbij nog op dat dit een erg lastig punt blijft, met name de combinatie persoonsgegevens – AVG. Dit wordt meegenomen als een punt voor de ontwikkeling in een volgende fase. Ook is bevonden dat het niet raadzaam is in de uiteindelijke versie twee varianten te handhaven: er zal een keuze gemaakt moeten worden.

g. sensorregister (sub g)

De verordening introduceert het begrip sensorregister: deze is instrumenteel om de doelen die de verordening nastreeft te realiseren. Het register zal openbaar zijn en digitaal benaderbaar voor zowel de verantwoordelijke – die daar immers de gegevens over de sensor moet registreren – als ook voor ieder ander die aldaar deze gegevens kan inzien. Artikel 1:5 bevat een uitgebreidere uitwerking.

Artikel 1:2 Toepasselijkheid

1. Deze verordening is van toepassing op het inwinnen van sensordata op openbare plaatsen.
2. Sensoren die door het bevoegd gezag worden ingezet voor de handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten vallen niet onder het bereik van deze verordening.
3. De uitzondering genoemd in het vorige lid is niet van toepassing op de camera's bedoeld in artikel 151c van de Gemeentewet.

Toelichting en overwegingen bij artikel 1:2

Dit artikel bepaalt dat, binnen de grenzen van de definities van artikel 1:1, de verordening van toepassing is op het met behulp van sensoren inwinnen van data op openbare plaatsen. Dat betekent dus dat, indien dat het geval is, de verantwoordelijke aan de verplichtingen moet voldoen die de verordening oplegt.

¹¹ Het spreekt voor zich dat er situaties denkbaar zijn waarin een aantal van deze rollen samenvallen: een eigenaar en uitbater van een winkelpand die de sensor heeft aangeschaft en zelf heeft geïnstalleerd.

¹² De Werkgroep is er daarbij vanuit gegaan dat de (vaste) sensor op grond van de geldende verkeersopvattingen niet nagetrokken zal worden door de onroerende zaak waaraan deze bevestigd is (in de zin van artikel 4 boek 3 van het Burgerlijk Wetboek).



Evenwel zijn er sensoren die 'geheim' moeten blijven omdat deze anders nutteloos worden. Het gaat hier om sensoren die opsporingsdiensten inzetten voor het detecteren en opsporen van strafbare feiten en die dus voor de veiligheid van de Staat worden ingezet – in tegenstelling tot bijvoorbeeld flitspalen. Deze eerste categorie is daarom uitgezonderd.

De Werkgroep is van mening dat deze uitzondering echter niet moet gelden voor camera's die ingezet worden op voet van artikel 151c van de Gemeentewet. Daarvoor geldt immers een kenbaarheidsvereiste en het op te zetten sensorregister zou hiervoor een (aanvullende) uitkomst kunnen zijn – naast het kenbaar maken hiervan door middel van straatbordjes, zoals nu al in de praktijk gebeurt. Voor deze categorie is dus geen meldings- of vergunningsplicht, maar alleen een verplichting om deze in het sensorregister te registreren.

Artikel 1:3 Meldingsplicht/vergunningsplicht

Variant 1: Meldingsplicht

1. Het is verboden om sensordata in te winnen op een openbare plaats zonder dat de verantwoordelijke daaraan voorafgaand opgave heeft gedaan in het sensorregister.
2. Het college kan inzake de meldingsplicht nadere voorwaarden/algemene voorschriften stellen betreffende de aard en duur van de winning van de sensordata alsmede regels betreffende rechten op en gebruik van de ingewonnen data.

Of

Variant 2: Vergunningsplicht

1. Het is verboden om sensordata in te winnen op een openbare plaats zonder daaraan voorafgaand een vergunning te hebben ontvangen van het college en opgave te hebben gedaan in het sensorregister.
2. Het college kan bij de verlening van de vergunning nadere voorwaarden stellen betreffende de aard en duur van de inwinning van de sensordata alsmede regels betreffende rechten op en gebruik van de ingewonnen data.

Toelichting en overwegingen bij artikel 1:3

Dit artikel legt aan de verantwoordelijke een meldings- dan wel vergunningsverplichting op. In beide varianten geldt dat het met behulp van sensoren inwinnen data op openbare plaatsen alleen toegestaan is als de verantwoordelijke aan de verplichtingen van de verordening voldaan heeft. Met de vergunningsplicht kan de gemeente van tevoren bepalen of het gebruik van de sensor gewenst is (uiteraard gegeven de voorwaarden die ze daaraan stelt, die dan wel opgesteld moeten worden). Bij de meldingsplicht is de gemeente lijdelijker: als de verantwoordelijke de melding heeft verricht, mag hij de sensor gebruiken. Echter kan de gemeente bijvoorbeeld wel algemene voorschriften in de APV opnemen, die anders in de vergunning hadden gestaan. Het spreekt voor zich dat de keuze implicaties heeft voor de in te richten processen, de benodigde menskracht en de administratieve lasten.

De Werkgroep heeft uitgebreid gesproken over de vraag of een meldingsplicht dan een wel vergunningsplicht zou moeten gelden. Ofschoon een meerderheid van de werkgroep de voorkeur geeft aan de meldingsplicht (praktische uitvoerbaarheid, beperking administratieve lasten en werkdruk), is niettemin ook de vergunningsplicht als variant opgenomen.

Lid 2 opent de mogelijkheid dat het college nadere voorwaarden stelt aan de meldingsplicht of vergunningverlening. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan situaties dat de ingewonnen data dusdanig (mede) verbonden zijn met de publieke belangen die de gemeente dient, dat zij bepaalde rechten op de data wil kunnen laten gelden. Deze rechten kunnen variëren van toegang tot gebruik tot en met (mede)eigendom (in de vorm van databank- en auteursrechten).



De Werkgroep heeft uitgebreid gesproken over de mogelijkheid tot het stellen van nadere voorwaarden zoals bedoeld in lid 2. Dit opent immers de mogelijkheid de verordening ook in te zetten voor andere beleidsambities, waaronder het benutten van sensordata voor 'eigen gebruik' door de gemeente en wellicht ook het doen aan open data.

In deze discussie is stilgestaan bij het feit dat enkele gemeentes een beleidslijn hebben aangekondigd dat alle data die in de openbare ruimte worden ingewonnen – ook door niet overheidsorganisaties – 'open data' zijn, waarmee bedoeld wordt dat deze vrij herbruikbaar moeten zijn voor eenieder.¹³ Deze beleidslijn staat op gespannen voet met diverse regels uit verdragen die een dergelijk overheidsoptreden verbieden, waaronder het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens. Op dit moment schijnt deze spanning opgelost te worden door met de eigenaren c.q. de exploitanten van de sensoren contractuele afspraken te maken over beschikkingsmacht over deze data (bijvoorbeeld in het kader van het gebruik van publieke infrastructuur door deze partijen). Dit kan uiteraard: een gemeente kan ook privaatrechtelijke wegen bewandelen teneinde regels te stellen ten aanzien van dergelijk inwinnen om op deze manier hun open data strevingen te effectueren. Uiteraard komen dan ook wel de eisen van behoorlijk bestuur om de hoek kijken, waaronder die van gelijke behandeling van andere partijen die hetzelfde beogen te doen.

In ieder geval was de Werkgroep van mening dat de wereld die door lid 2 geopend wordt een interessante is en mogelijk een uitkomst vormt voor de problematiek geschetst in de vorige alinea (wellicht niet direct maar wel op termijn).

Artikel 1:4 Verplichtingen verantwoordelijke

1. De verantwoordelijke zal de regels in deze verordening, alsmede de eventuele nadere voorwaarden gesteld bij de meldingsplicht of vergunningsverlening als bedoeld in het vorige artikel naleven alsmede de wettelijke verplichtingen die van toepassing zijn op het inwinnen van data met behulp van sensoren, in het bijzonder die met betrekking tot het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens zoals bepaald in de Algemene Verordening Gegevensbescherming.
2. Het college kan bij niet naleving van de in het vorige lid bedoelde verplichtingen de verleende vergunning intrekken.

Toelichting en overwegingen bij artikel 1:4

Artikel 1:4 ziet slechts op de vergunningsplichtvariant en niet op de meldingsplichtvariant. Dit betekent dus dat een gemeente, vanuit haar verordenende bevoegdheid en de grondslag die de sensorverordening biedt, ook kan optreden tegen een verantwoordelijke die inbreuk maakt op regels van persoonsgegevensbescherming door de vergunning in te trekken. Er zijn ook andere (aanvullende) sancties denkbaar, maar die moeten dan wel in de verordening worden opgenomen (waarbij uiteraard de kanttekening dat de gemeente niet de bevoegdheden kan uitoefenen die de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft).

De leden van de Werkgroep hebben uitgebreid gesproken over de wenselijkheid van de verbinding die deze bepaling legt met de (verplichting tot naleving van de) AVG. Startpunt was het besef van de Werkgroep dat het gebruik van sensoren privacy-risico's kan scheppen. Daarbij is de casus besproken waarin een sensorvergunninghouder grootschalig inbreuk maakt op de regels die in de AVG gesteld worden. Uiteraard kan de gemeente deze inbreuk melden bij de AP, maar men zou ook kunnen betogen dat de gemeente ook zelfstandig hiertegen zou moeten kunnen optreden omdat de gedragingen plaatsvinden in haar openbare ruimte en de belangen van haar burgers worden getroffen (en de gemeente daarvan dus op de hoogte is). Een gedeelte van de Werkgroep was van mening dat hier geen taak voor de gemeente ligt, ook al zou de AP niet (direct) optreden: de AVG heeft de bewaking van de naleving van die

¹³ Bij het inwinnen van data met behulp van sensoren kunnen databankrechten ontstaan die op grond van de Databankenwet bij de investeerder in de database liggen.



regels exclusief neergelegd bij de AP. Een ander gedeelte van de Werkgroep was van mening dat de gemeente 'hier wel van is', omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de fysieke en sociale veiligheid, dus waarom niet ook voor de digitale veiligheid. Voorts zou het niet uit te leggen zijn aan burgers (en de media) dat de gemeente tegen een dergelijk handelen niet optreedt.

Ook over de juridische haalbaarheid van het opnemen van de verplichting hogere regelingen na te leven heeft de Werkgroep uitgebreid gesproken. Daarbij is geconstateerd dat de verplichting niet te ruim geformuleerd mag zijn, vandaar dat deze nu specifiek verwijst naar de AVG.

De Werkgroep heeft ook nog gesproken over mogelijke sancties. Deze zitten er thans niet in, maar mogelijk zou dat wel moeten. Immers, indien geen bijzondere voorwaarden worden gesteld, zal het verzaken een vergunning aan te vragen gemakkelijk te herstellen zijn simpelweg door dat alsnog te doen en zo de inwinning te legaliseren. In dat kader is ook gesproken over het verhogen van 'de pakkans' bijvoorbeeld door het publiek te stimuleren te helpen bij het houden van (informeel) toezicht.

Artikel 1:5 Sensorregister

1. Het college richt een sensorregister in en stelt een reglement op ter zake van het beheer en het gebruik daarvan.
2. Uiterlijk vijf dagen voordat de eerste inwinning met de sensor zal plaatsvinden, doet de verantwoordelijke opgave in het sensorregister aangaande de sensoren die door hem gebruikt worden bij het inwinnen van data in openbare plaatsen.
3. De op te geven gegevens bevatten in ieder geval:
 - a. de naam, het adres en de woonplaats van de verantwoordelijke;
 - b. de technische specificatie van de sensor;
 - c. de geografische locatie van de sensor;
 - d. de soort data dat door de sensor wordt ingewonnen;
 - e. met welk doel deze data wordt ingewonnen;
 - f. de grondslag van de verwerking als bedoeld in artikel 6 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, voor zover de ingewonnen sensordata persoonsgegevens bevatten;
 - g. desgewenst kan de verantwoordelijke ook opgave doen van de *online* vindplaats alwaar meer informatie over de sensordata en de activiteiten van de verantwoordelijke beschikbaar is.
4. De verantwoordelijke is verplicht opgave te doen in het sensorregister indien zich veranderingen voordoen in een of meer van de gegevens genoemd in het vorige lid, uiterlijk binnen 5 werkdagen nadat deze veranderingen plaats hebben gevonden.
5. De gegevens genoemd in lid 3 – met uitzondering van de gegevens genoemd in sub a – zijn openbaar en herbruikbaar in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet hergebruik van overheidsinformatie.

Toelichting en overwegingen bij artikel 1:5

Dit artikel regelt de contouren van het in te stellen sensorregister. Het stelt vast dat het college dit register inricht en operationeel beheert en dat de verantwoordelijke de plicht heeft opgave te doen van een bepaalde set gegevens voordat deze begint met inwinnen. En dat geldt ook als een van de te registreren gegevens verandert nadat de inwinning is begonnen.

Met de technische specificatie van de sensor waarvan gesproken wordt in artikel 3 lid b, wordt bijvoorbeeld het typenummer bedoeld. In de Werkgroep is aangekaart dat technische specificaties vaak veranderen, en dat opgave hiervan onwenselijk kan zijn in het kader van concurrentie tussen verschillende dienstenaanbieders. Echter is besloten om dit in de meest simpele vorm, dus het merk en typenummer, in de verordening te houden, om toch een manier te hebben om de sensor te kunnen identificeren.



Het laatste lid bepaalt dat alle gegevens in het register openbaar en herbruikbaar zijn als open data, met uitzondering van de persoonsgegevens genoemd in lid 3 sub a. Deze worden wel geregistreerd maar niet openbaar gemaakt (*ge-blankt*).

De Werkgroep heeft uitgebreid gesproken over de opzet en het beheer van het register. Zij benadrukt dat het organiseren van de infrastructuur (inclusief standaarden) een 'nationaal ding' (een landelijke voorziening) zou moeten worden dat opereert volgens het KISS-principe.¹⁴ Het zou voor de hand liggen een verbinding te leggen met de Basisregistratie Grootschalige Topografie zodat ook partijen in hogere bestuurslagen (provincies, waterschappen, Rijksoverheid, waaronder Rijkswaterstaat) kunnen aanhaken.

Ter zake van de te verzamelen gegevens hecht de Werkgroep aan proportionaliteit: slechts *die* gegevens moeten geregistreerd worden die echt nodig zijn voor de realisatie van de doelen die de verordening nastreeft. Verder moet gebruikersgemak voorop staan: het moet voor verantwoordelijken niet ingewikkeld zijn de gegevens te registreren. Dat impliceert dat de velden zo veel mogelijk (simpele) *controlled vocabulary* bevatten ondersteund door intuïtieve functionaliteiten (uitklapbare menu's en informatieknoppen en dergelijke).

Zoals uit de te registreren gegevens blijkt, is beoogd een register van metadata te scheppen. Het register bevat dus geen ingewonnen data zelve, maar slechts gegevens over de sensor – de inwinning gegevens – en is als zodanig vergelijkbaar met de opzet van het Nationaal Geo-register. Net als in dat register kunnen gebruikers van sensoren wel doorlinken naar URL's waar hun data beschikbaar is, waarmee het sensorregister mogelijk ook een economische functie kan vervullen.

De locatie van de sensor is uiteraard een essentieel onderdeel van de te registreren gegevens. Duiding van de locatie zou kunnen plaatsvinden door middel van een BAG-adres en/of een koppeling aan een BGT-object. De Werkgroep dringt erop aan ter zake ook te kijken naar bestaande informatiemodellen en relevante andere initiatieven, zoals de ontwikkeling van het digitaal stelsel Omgevingswet waarin sensoren ook een plaats zullen krijgen.

¹⁴ Zie <https://nl.wikipedia.org/wiki/KISS-principe>



Bijlage 1 - Leden van de Werkgroep

De navolgende personen maken onderdeel uit van de Werkgroep Sensorverordening 2.0.

Persoon	Organisatie	Functie
Paul Geurts	Gemeente Nijmegen	Strategisch Adviseur Informatie Management
René Pfenning	Gemeente Nijmegen	Senior Juridisch Beleidsmedewerker
Willemijn Logtenberg	Gemeente Den Haag	Jurist Dienst Stadsbeheer Algemene Zaken
Max van Meerten	Gemeente Den Haag	Concernadviseur Informatie Bestuursdienst
Martijn Peltenburg	Gemeente Den Haag	Beleidsadviseur Digitale Openbare Ruimte Beleidsafdeling Dienst Stadsbeheer
Mieke van Schaik	Gemeente Eindhoven	Strategisch adviseur CIO office
Arnold Nijweide	Gemeente Oss	Senior Adviseur Geo-informatie
Marcelline Scheps	Gemeente Apeldoorn	Juridisch Beleidsadviseur
Gerry de Koning	Gemeente Almere	Informatiemanager
Robbert Sloof	Gemeente Almere	Beleidsadviseur Handhaving
Patrick Reijnen	Gemeente Amsterdam	Privacy Officer
Dirk van Barneveld	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Coördinerend Beleidsmedewerker en Secretaris GI-Beraad
Marc de Vries	Geonovum	Adviseur Geonovum (en 1 ^e Secretaris van de Werkgroep)
Julie Albers	Geonovum	Adviseur Geonovum (en 2 ^e Secretaris van de Werkgroep)



Bijlage 2 - Wettelijke regelingen relevant bij opstellen sensorverordening

De tabel hieronder bevat een globale – en zeker niet uitputtende – inventarisatie van regelingen die in ieder geval relevant zullen zijn bij het opstellen van een gemeentelijke verordening die ziet op het inwinnen van data in de openbare ruimte.¹⁵ Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen algemene regelingen, 'informatie-gerelateerde' regelingen en regelingen die direct op de taakvervulling door gemeentes zien. Het overzicht bevat voorts een korte beschrijving per regeling, waarbij steeds de juridisch relevantie wordt gedeut, de partijen die erbij betrokken zijn en de aard van de regeling (dwingend recht of aanvullend recht (bij het laatste kan men zaken contractueel (aanvullend en afwijkend) regelen)).

Thema	Regelingen	Juridische relevantie	Betrokkenen	Karakter
<i>Algemene regelingen</i>				
Relaties bestuurder – bestuursorganen	Algemene wet bestuursrecht (Awb)	De Awb als overkoepelende regeling regelt in het algemeen de verhouding tussen de overheid en de individuele burgers, bedrijven en dergelijke.	De 'overheid' aan de ene kant en burgers en bedrijven aan de andere kant.	Grotendeels dwingend recht
Relaties tussen personen	Algemeen deel Burgerlijk wetboek (BW)	Bij gebruik van privaatrecht zijn ook bestuursorganen (en hun wederpartijen) gebonden aan regels uit het BW met alle rechtsgevolgen van dien (nakomingsverplichtingen, etc.). Schending van verplichtingen levert (tenminste) een toerekenbare tekortkoming en/of onrechtmatig handelen op, met alle gevolgen van dien (schadevergoedingsverplichtingen etc.). Biedt een instrumentarium om afspraken te maken over inname en uitgifte van data (en diensten).	Ziet op alle handelingen van bestuursorganen voor zover ze niet door de Awb geregeld worden.	Verbintenissen recht, waaronder contractenrecht, biedt veel ruimte en aanknopingspunten voor aanvullende afspraken.
<i>Informatie-gerelateerde regelingen</i>				
Openbaarheid bestuurlijke informatie	Wet openbaarheid van bestuur (Wob)	Algemene openbaarheidsregeling die bepaalt of bestuurlijke informatie openbaar is.	Bestuursorganen aan de ene kant en iedere persoon aan de andere kant	Grotendeels dwingend recht
	Inspirewet en andere bijzondere regelingen	Op sommige informatie (zoals milieu en geo-informatie) zijn bijzondere, van de Wob afwijkende dan wel aanvullende, regimes van toepassing.	Bestuursorganen	Grotendeels dwingend recht
Hergebruik overheidsinformatie	Wet hergebruik overheidsinformatie (Who)	Geeft regels die de overheid in acht moet nemen wanneer zij hergebruik van informatie toestaat.	Overheden aan de ene kant en iedere persoon aan de andere kant	Grotendeels dwingend recht
Verwerking persoonsgegevens	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	Als de ingewonnen informatie persoonsgegevens bevat, is die handeling (en de verdere verwerking) een relevante handeling in de zin van de AVG, met alle rechtsgevolgen van dien (doelbinding, informatieplichten etc.). Mogelijk zullen sommige data 'bijzondere persoonsgegevens' zijn, waarop een zwaarder verwerkingsregime rust.	Betrokkenen (= natuurlijke personen wier gegevens verwerkt worden) en verantwoordelijken (= zij die persoonsgegevens verwerken) en bewerkers	Grotendeels dwingend recht
	Artikel 7 het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en het Artikel 16 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie	Inhoudelijk minder relevant sinds AVG van kracht is.	idem	Dwingend recht van internationale orde
Rechten op (verzamelingen) informatie	Auteurswet (Aw) en Databankenwet (Dw), in het bijzonder 15a Aw en 8 lid 2 Dw	Bij het verzamelen van data kunnen rechten ontstaan in de zin van de Aw en Dw. Voor de overheid gelden bijzondere bepalingen.	Rechthebbenden hebben een 'absoluut recht' (in te roepen tegen eenieder).	Veel ruimte om aanvullende of afwijkende afspraken te maken

¹⁵ Uiteraard is het raadzaam in een volgende fase een uitputtend overzicht te maken.



Thema	Regelingen	Juridische relevantie	Betrokkenen	Karakter
Regels ter bescherming tegen onteigening	Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens	Ontneming van (eigendoms)rechten leidt tot aansprakelijkheid. Regulering van (eigendoms)rechten niet tenzij hierbij geen <i>fair balance</i> in acht is genomen.	Overheidsorganisaties en personen	Dwingend recht
Marktactiviteiten, waaronder die gerelateerd aan overheidsinformatie	Mededingingsrecht, waaronder Wet Markt & Overheid (in Mw)	Wet Markt & Overheid bevat onder meer bepalingen over discriminatie- en exclusiviteitsverboden rond het in hergebruik geven van overheidsinformatie en het verrichten van marktactiviteiten door overheidsorganisaties.	Marktpartijen	Grotendeels dwingend recht
Aanbestedingen	Aanbestedingswet 2012	Bij het aanbesteden van activiteiten rond het inwinnen van data in de openbare ruimte kunnen aanbestedingsregels van toepassing zijn.	Aanbestedende overheidsorganisatie	Grotendeels dwingend recht
<i>Regelingen relevante gemeentelijke taken</i>				
Openbare Orde & Veiligheid	Gemeentewet en Awb en diverse specifieke regelingen	De gemeente is verantwoordelijk om een veilige en leefbare woonomgeving te scheppen en stelt regels op voor wat wel en niet mag in de openbare ruimte.	Burgemeester, maar ook het college van B&W	Grotendeels dwingend recht, ook veel aangevuld in APV, waaronder camera-toezicht
Beheer openbare ruimte	6:174 BW en Wegenwet	Op grond van artikel 6:174 BW is de bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen en die daardoor gevaar oplevert, aansprakelijk wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt. Bij openbare wegen rust de aansprakelijkheid op het overheidslichaam dat moet zorgen dat de weg in goede staat verkeert.	Gemeente als bezitter opstal en gemeente als wegbeheerder en eenieder die zich in openbare ruimte bevindt	Dwingend recht, risico-aansprakelijkheid
	108 Gemeentewet	Op grond van algemene opvattingen rond gemeentelijke taken is de gemeente ook verantwoordelijk voor zaken als straatmeubilair, openbare verlichting, onkruidbestrijding verhardingen, en straatreiniging.	Gemeente en eenieder die zich in openbare ruimte bevindt	Nadere invulling algemene beginselen behoorlijk bestuur
Milieuzorg	Wet geluidhinder, Wet bodembescherming en Wet milieubeheer	De gemeente heeft een wettelijke verplichting voor een aantal milieutaken in de ruimtelijke plannen, zoals: afvalverwijdering, riolering en waterzuivering, milieubeleid, milieubeheer en vergunningverlening en handhaving lijkbezorging.	Gemeente en inwoners	Dwingend recht, veel aanvullend geregeld in APV