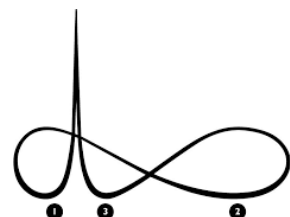




Een intelligente camera-infrastructuur

december 2018



Topsector Logistiek



De vraagstelling en aanpak

De vraagstelling

- Welke mogelijkheden biedt een intelligente camera-infrastructuur voor het oplossen van de stedelijke problematiek? Welke bestuurlijk-politieke, juridische en PR risico's zijn daarbij aan de orde?

Toelichting:

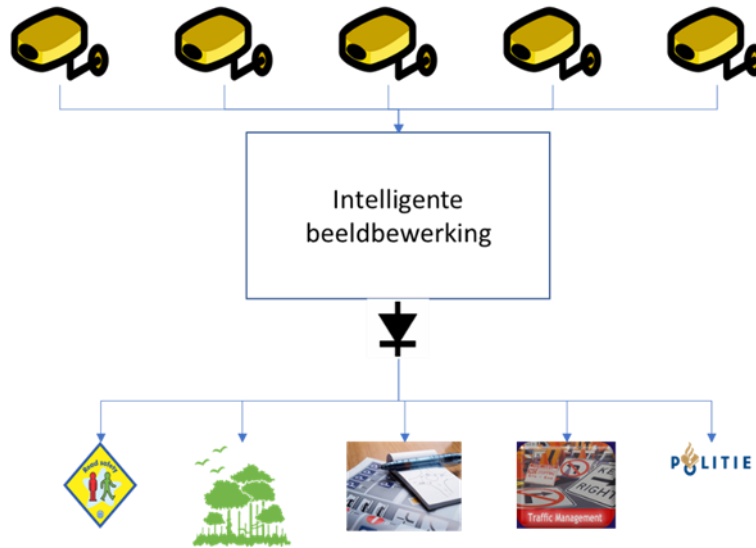
- De stedelijke problematiek:
 - Doelstellingen klimaatakkoord Parijs
 - Leefbaarheid: rust en ruimte in het centrum
 - Vrijheid, bereikbaarheid, privacy
 - Handhaving en rechtsgelijkheid: de regels moeten ook feitelijk voor iedereen gelden ('level playing field')
- De huidige middelen voor toegangsbeperking (milieuzone) zijn veel te grof mede omdat in de transitie naar schoner vervoer zich een heel spectrum tussen vuil en schoon transport ontwikkelt.

De aanpak

- Drie kernvragen
 - Wat willen we bereiken?
 - Wat kunnen we realiseren?
 - Wat mag?
- Drie workshop
 - I: beleid en politiek; doelstellingen en toepassingen
 - II: technici, operators; inventarisatie bestaande toepassingen
 - III: beleid en politiek; verdieping en conclusies
- Samenstelling workshops
 - Bestuurders, beleidmakers, projectmanagers, operationeel verantwoordelijken
 - Een adviesraad begeleidt de workshops*

* De adviesraad van Privacy Compass bestaat uit:
 Mr. Ina Brouwer, advocaat, oud-politica, mede-oprichter Groenlinks
 Prof. dr. mr. Gerrit-Jan Zwenne, hoogleraar recht en informatiemaatschappij en advocaat
 Brenno de Winter, privacy- en beveiligingsonderzoeker

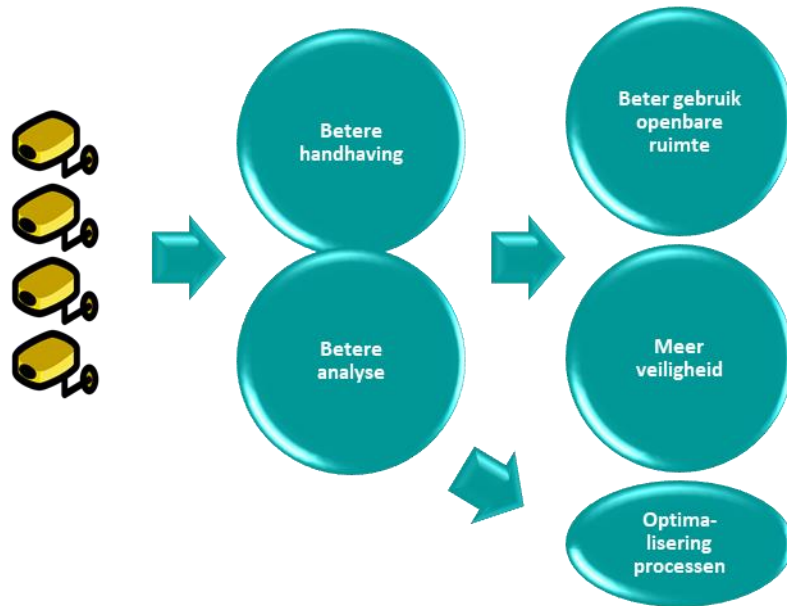
Intelligente camera-infrastructuur: 1 camera, specifieke beelden per toepassing



- Camera's zijn niet langer specifiek voor een toepassing, maar de beelden die ze produceren worden toegankelijk voor alle toepassingen die daar baat bij kunnen hebben. De technologie voorkomt dat voor iedere nieuwe toepassing steeds een extra camera moet worden ingezet (en beheerd en onderhouden) en op dezelfde plek een 'camerawoud' ontstaat.
- De beelden worden niet rechtstreeks doorgezet naar de toepassingsapplicatie, maar worden bewerkt waarbij geldt:
 - Alle informatie die voor een bepaalde toepassing niet relevant is, wordt onherkenbaar gemaakt ('geblurt')
 - De blurring is niet omkeerbaar: het oorspronkelijke beeld kan niet worden gereconstrueerd
 - De toepassingen vormen silo's: er zijn geen verbindingen waardoor beelden verrijkt kunnen worden met de beelden vanuit een andere toepassing

Wat willen we bereiken?

Betere analyse en handhaving hebben veel waarde in de grote stad



- Intelligente camera's verbeteren verkeersanalyses.* Eenvoudige tellingen worden tellingen naar modaliteit: (vracht-)auto's, bussen, (brom-)fietsers, voetgangers. Verkeersanalyses (aantallen) worden aangevuld met analyses van verkeersgedrag. Gebiedsontwikkeling kan worden gemonitord en knelpunten gemakkelijker worden herkend. De analyses worden daarbij ook goedkoper.
- Camera's verbeteren de handhaving: effectiever (handhaven waar het druk is); vriendelijker (vervanging van verzinkbare palen); naar wens gericht (op wat in een specifieke situatie het meest overlast geeft) of juist breder (bijvoorbeeld ook laad- en losplaatsen of taxi-standplaatsen).
- Betere analyse en handhaving maken een beter gebruik van de openbare ruimte mogelijk: virtuele milieuzones, dynamisch routemanagement, differentiatie (zero emissie, autoluw, zwaar verkeer), managen van overlast gevende mobiliteiten (taxi's, touringcars, bierfietsen)
- Betere analyse en handhaving brengen meer veiligheid: beter incident en crowd management.
- Tenslotte kunnen betere analyses zorgen voor optimalisering van gemeentelijke processen: onderhoud openbare ruimte, vuilnisophaal.

* Camera's zijn niet altijd dé oplossing. Crowd management bijvoorbeeld is vaak meer gebaat bij WiFi sensoren dan bij camera's.

Wat kunnen we realiseren?

De veelvoud aan toepassingen roept vragen op



De huidige techniek biedt camera's met hoge resolutie, breedbandige netwerken en de mogelijkheid om databestanden gemakkelijker te koppelen en gegevens sneller te verwerken. Nieuwe, al operationele infrastructuur herkent ook kentekens van brommers en scooters, registreert hun snelheid, levert (geanonimiseerde) data voor verkeersmanagement, verkeersonderzoek, crowd management, en parkeerverwijssystemen. De techniek maakt meer toepassingen mogelijk: wegafsluitingen voor doorgaand verkeer of zwaar verkeer; creëren van autoluwe of zero emissie zones; het monitoren van taxi standplaatsen, laad- en losplaatsen, trambanen, eenrichtingverkeer; en de vervanging van verzinkbare palen.

Dit roept veel vragen op:

- Principieel: Cameratoezicht dat zich geografisch en functioneel steeds verder uitbreidt, ondergraaft het grondrecht van burgers dat vereist dat hun persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd (o.a. EVRM en NL grondwet). Waar ligt de balans?
- Veiligheid: er zijn geen absolute scheidingen binnen digitale toezichtsystemen. Beschik je over alle sleutels dan kun je overal bij. Hoe beveilig je zo'n systeem? En hoe beveilig je het systeem als de afnemers en daarmee de doelen en wettelijke kaders veranderen?
- Functionele grenzen: gaandeweg dreigt steeds meer functionaliteit te worden toegevoegd ('scope creep', 'function creep'). Mogelijkheden zijn praktisch onbegrensd. Zal het in de praktijk mogelijk zijn om specifieke technische mogelijkheden *niet* te gebruiken?
- Doorgifte: de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bepaalt wanneer en door wie persoonsgegevens verwerkt mogen worden. De grenzen zijn niet messcherp en in de praktijk kan de druk om gegevens door te geven aanzienlijk zijn.
- Toezicht: controle op gegevens blijkt problematisch. Enerzijds wordt vaak door toeval ontdekt wat er allemaal al door de verschillende diensten wordt gedaan; anderzijds verdwijnt bij doorgifte aan politie, OOV en veiligheidsdiensten het zicht op de verwerkingen.
- Burgerlijk verzet: de burger die zich wil verzetten, kan terecht bij de Functionaris Gegevensbescherming (FG), de politiek, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) of bij de rechter. Vraagt effectief verweer ook om een ombudsman (m/v) die namens een burger uitzoekt wat er precies aan de hand?
- Politieke en ambtelijke besturing: de toepassingen worden vooral afzonderlijk bestuurd; er is weinig bestuurlijke regie op het geheel. Daardoor wordt er weinig gestuurd op de balans tussen grondrechten en het cameratoezicht als zodanig. Daarnaast leidt de bestuurlijke fragmentatie tot een gebrek aan afstemming tussen toepassingen.
- Evenwichtige belangenafweging: bij invoering van multifunctionele toezichtsystemen in kleinere steden kunnen de tegenkrachten ontbreken die cruciaal zijn voor een evenwichtige belangenafweging.

Wat mag?

Het juridische kader



Het kader is breder dan de AVG

- Bescherming van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht dat is vastgelegd in o.a. het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Nederlandse Grondwet.
- Politie en veiligheidsdiensten vallen buiten de AVG. Hun bevoegdheden worden geregeld in de Wet politiegegevens (Wpg) respectievelijk de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv)
- Sommige cameratoepassingen proberen gedrag te beïnvloeden ('nudging'): bepaalde dingen worden gemakkelijker, andere moeilijker gemaakt. De overheid gebruikt dan de haar exclusief ter beschikking staande middelen om het voor burgers onaantrekkelijk, lastig of onmogelijk te maken zich op een bepaalde wijze te gedragen. Voor dergelijke machtsuitoefening door het openbaar bestuur gelden regels voor behoorlijk bestuur (evenredigheidsvereiste, verbod détournement de pouvoir, verbod willekeur, etc).



Het kaderstellende karakter van de AVG

De AVG biedt tegenwicht tegen de bedreiging van de persoonlijke levenssfeer door internet, data mining en cameratoezicht. Het uitgangspunt is dat het individu zelf controle moet kunnen houden op eigen persoonsgegevens. De AVG bepaalt wanneer persoonsgegevens verwerkt mogen worden, door wie en wat de rechten zijn van de betrokkenen.

Voor de verwerking zelf kent de AVG onderstaande beginselen waaraan ook iedere cameratoepassing moet voldoen (art. 5.1):

1. De verwerking moet rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn
2. Gegevens mogen alleen voor een specifiek doel worden verwerkt ('doelbinding')
3. Er worden niet meer gegevens verwerkt dan nodig voor dat doel ('dataminimalisatie')
4. Er is zorg voor de juistheid van de gegevens
5. Gegevens worden niet langer opgeslagen dan nodig
6. De verwerking is zodanig dat integriteit en vertrouwelijkheid zijn gewaarborgd

Advisering (1/3)

Leg bestuurlijk-politiek nadruk op doel en scheidt civiele toepassingen en opsporing



Verzinkbare palen vragen onderhoud, vertragen de doorgang voor bevoegden en kunnen haperen. Burgers zijn daarom blij met camera's deze palen vervangen. Wanneer dezelfde camera's ook voor opsporingsdoelen kunnen worden ingezet, kan het enthousiasme snel verdwijnen.

- Draagvlak vraagt om doelbinding

De druk op de stad is groot. Als cameratoezicht een oplossing biedt voor die druk levert dat veel draagvlak bij de bevolking op en dus bij de politiek. Benadruk daarom de doelbinding, niet de technologie.

Dit vereist dat het doel uitdrukkelijk en specifiek wordt beschreven; gerechtvaardigd is, dus is gebaseerd op één van de verwerkingsgronden van de AVG; en de gegevens niet verder worden verwerkt voor een doel dat onverenigbaar is met het omschreven doel.

- Verantwoordelijkheden zijn leidend

Maak een glasheldere analyse van de verantwoordelijkheden en bekijk vandaar uit de technische aanpak. Doe dat niet andersom.

- Maak een onderscheid tussen civiele toepassingen en opsporing

Civiele toepassingen worden gereguleerd door de AVG. De wettelijke grondslag voor politie en veiligheidsdiensten is anders (Wpg, Wiv) en geeft hen veel ruimere bevoegdheden dan de andere diensten. Deze toepassingen zomaar mengen is vragen om problemen.

- Politiek moet expliciet beslissen over opsporingsfunctionaliteit:

Aan de politiek (B&W en Raad) moet analyse worden voorgelegd van doeleinden, wettelijke grondslagen en verantwoordingsplicht. Vervolgens een bestuurlijk intelligente aanpak en dito communicatie.

Advisering (2/3)

Focus op randvoorwaarden en doe het juridische huiswerk



Een veelvoud aan camera's gekoppeld aan intelligente analyses kan leiden tot een Kafkaësk systeem waartegen een burger zich in de praktijk niet kan verzetten. In de balans tussen publieke belangen en de bescherming van het individu speelt daarom een grote rol welke mogelijkheden de burger heeft om de uitkomsten van registraties en analyses te weerleggen.

- Er is geen camera-ombudsman (m/v) die namens de burger uitzoekt wat er precies aan de hand is. De burger kan echter bij FG en politiek terecht, kan een klacht indienen bij de AP en zich verzetten tegen cameratoezicht bij de rechter omdat het strijdig met de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer.
- Het toepassen van nieuw mogelijkheden door de overheid is een politieke beslissing. De formele toestemming ligt bij de gemeenteraad: zonder instemming geen cameratoezicht. Niettemin kan ook in de publieke sector het moeilijk zijn om nieuwe toepassingen ongebruikt te laten. De AVG laat daarbij –onder voorwaarden- ook veel toe.
- Het benutten van de toenemende mogelijkheden, komt gemakkelijk in strijd met het vereiste van 'doelbinding': persoonsgegevens mogen niet zomaar worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze zijn verzameld. 'Function creep' -de functionaliteit van een systeem wordt opgerekt- kan het toepassen van camerabeelden betreffen, maar ook het gebruik van databestanden die nuttig blijken te zijn voor het uitvoeren van analyses.
- Ieder domein (milieu, verkeer, politie) moet zich verantwoorden voor de verwerking van persoonsgegevens. FGs en vooral de wethouders zijn daarop aanspreekbaar. Technische integratie betekent niet dat de verantwoordingsplicht van de ene dienst kan worden vervangen door die van een andere.
- Leg vooral wanneer nieuwe toepassingen onvermijdelijk lijken de focus op de randvoorwaarden. Het invullen daarvan biedt geen absolute garanties, maar het voorkomt dat onnodige of onnodig grote risico's worden genomen. Dossieropbouw is daarnaast cruciaal in rechtszaken. Zorg voor:
 - Gegevensbeschermingseffectrapportage (DPIA)
 - Verplichte audit trail
 - Transparante besluitvorming

Advisering (3/3)

Transparantie en communicatie vooraf



Voorbeeld waarin privacy helemaal niet op de agenda kwam: de inzet van camera's om de door burgers ervaren overlast van zwaar verkeer in een Utrechtse woonwijk te meten.

- Het is casus gedreven of toepassing van camera's politiek tot grote discussie over privacy leidt. Burgers kunnen de aanpak van een specifiek probleem zó noodzakelijk en urgent vinden dat de beoordeling van proportionaliteit – staat het doel in verhouding tot het middel?- en subsidiariteit –is er een minder ingrijpend middel mogelijk?- terzijde wordt geschoven. Wordt de noodzaak als minder evident ervaren, dan staan proportionaliteit en subsidiariteit centraal.
- Wordt een bestaande cameratoepassing onderwerp van publiek debat dan is een adequate reactie alleen mogelijk als vooraf duidelijk en transparant is gecommuniceerd. Daarvoor is een heldere analyse van verantwoordelijkheden en grondslagen nodig.
- Onderdeel van de voorbereiding op die communicatie is het inschatten van risico's: wat zou er in de hele keten van dataverwerking mis kunnen gaan?
- Kijk naar de technieken –zoals bijvoorbeeld encryptie, hashing en salting- om de risico's te verminderen.
- Verminder het beveiligingsrisico door het gebruik van het systeem zo transparant te maken dat misbruik direct opvalt.

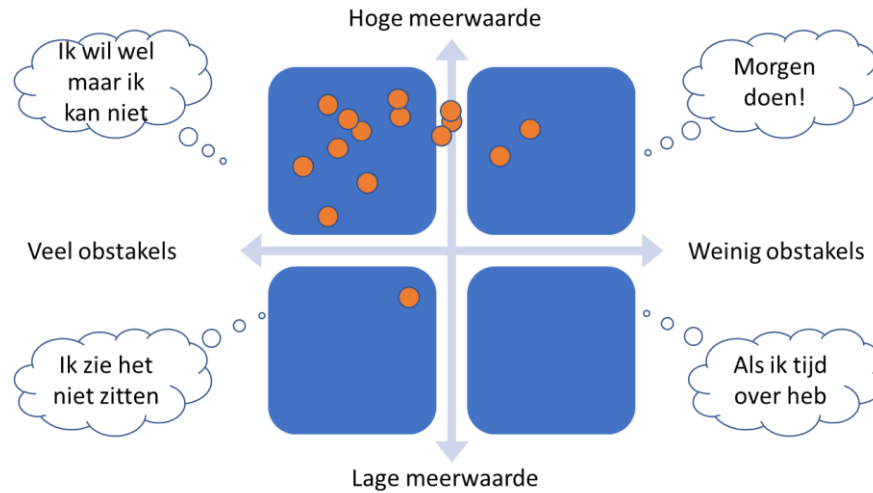


Conclusies

- Een intelligente camera-infrastructuur is van grote en toenemende waarde voor de aanpak van grootstedelijke problematiek.
- Door multifunctionele camera's en sensoren te koppelen met een groot aantal databases ontstaat een infrastructuur met een breed scala van mogelijke toepassingen. Een dergelijke infrastructuur is al in een ver stadium van ontwikkeling. Beeldbewerking waarbij door middel van 'blurring' camerabeelden worden toegesneden op de specifieke toepassing, kan hierop een aanvulling zijn.
- De intelligente infrastructuur zorgt voor betere analyses, flexibeler verkeersmanagement en effectievere handhaving. Dat creëert het instrumentarium voor de noodzakelijke verfijning van de maatregelen gericht op logistiek en op milieu. Dergelijke maatregelen kunnen rekenen op een groot maatschappelijk en politiek draagvlak en zullen doorgaans in beginsel juridisch toelaatbaar zijn.
- De multifunctionaliteit van de infrastructuur vereist een geïntegreerde politieke en ambtelijke besturing.
- Een intelligente camera-infrastructuur is ook van grote waarde voor opsporing, openbare orde en veiligheidstoepassingen. De wettelijke grondslagen voor deze toepassingen geven ruimere bevoegdheden dan de AVG. Dat brengt ook grotere maatschappelijke risico's met zich mee. Dit maakt het noodzakelijk om deze toepassingen scherp te scheiden van de civiele toepassingen en er expliciete politieke beslissingen over te nemen.
- Nieuwe toepassingen kunnen zó waardevol zijn dat invoering ervan bijna onvermijdelijk kan worden. Met name dan is het nodig om op gedetailleerde wijze te voldoen aan de eisen die in de relevante wetgeving worden gesteld. Nauwgezette dossieropbouw dient ten grondslag te liggen aan zorgvuldige besluitvorming en een doordachte inrichting van de uitvoering.
- Hoe multifunctioneler de infrastructuur, hoe grote de beveiligingsrisico's. Onderdeel van de dossieropbouw is onderzoek naar de risico's in de hele keten van verwerking en onderzoek naar de technische mogelijkheden om de risico's te beperken. Reductie van risico's vraagt nadrukkelijk ook om transparantie zodat inbreuken snel en duidelijk zichtbaar worden.
- Het vinden van de juiste balans tussen het realiseren van maatschappelijke doelen en het respecteren van grondrechten van burgers vereist dat tijdens de ontwikkeling van de infrastructuur intensief en transparant wordt gecommuniceerd. Dit is ook een voorwaarde voor het effectief kunnen reageren als toepassingen later alsnog onderwerp van debat worden.

Annex

Eerste beoordeling deelnemers



Deelnemers in workshop I en II werd gevraagd de toepassing van een intelligente camera-infrastructuur te beoordelen naar toegevoegde waarde en naar complexiteit. [De 'wolkenlabels' werden daarbij pas na afloop van de scoring toegevoegd].