



Concept voor publieke consultatie

Zeven principes voor crowd management- technologie



Uitnodiging tot consultatie

De VNG nodigt gemeenten, bedrijven, kennisinstellingen, belangenorganisaties én inwoners uit om mee te denken over een specifieke set principes voor crowd management-technologie, gebaseerd op de al eerder vastgestelde Principes voor de Digitale Samenleving.

Gemeenten geven met Principes richting aan digitalisering van de stad

Gemeenten nemen een voortrekkersrol bij de ethische inzet van innovatieve technologie voor maatschappelijke opgaven. Zij zien als geen ander de kansen die technologie biedt voor beter gebruik van de schaarse buitenruimte, voor klimaat, wonen en verblijf. Tegelijkertijd zijn zij zich zeer bewust van mogelijke risico's voor ethische waarden zoals privacy en autonomie. Gemeenten doen hiervoor experimenten, waarbij zij niet alleen toetsen of een toepassing haar beloftes waarmaakt, maar ook of het nodig is om hier grenzen, kaders of richtlijnen voor vast te stellen.

In 2019 zagen gemeenten dat kaders nodig waren om richting te geven aan de ontwikkeling en inzet van technologie en dataverzameling in de buitenruimte. Hiervoor stelden zij op de ALV de [Principes voor de Digitale Samenleving](#) vast, met bijvoorbeeld het criterium dat verzameling van data van maatschappelijke waarde moet zijn:

“Principe I: Dataverzameling en -gebruik in de openbare ruimte moet ten dienste staan van het maatschappelijk belang en bijdragen aan de leefbaarheid van dorpen en steden. Gemeenten stimuleren andere partijen om dit ook voorop te stellen.”

Gemeenten brengen de Principes onder andere in de praktijk door eisen te stellen bij de inkoop van slimme toepassingen. Die eisen zitten in de [‘overeenkomstengenerator’](#) van de VNG, een online tool die het gemeenten makkelijk maakt om voor hun specifieke inkoopvraag een toepasselijke inkoopovereenkomst op te stellen.

Volgende set principes specifiek voor crowd management

De afgelopen jaren zien we dat, mede vanwege de coronacrisis, de inzet van sensoren in de buitenruimte een grote vlucht neemt. Gemeenten ervaren het nut voor de leefbaarheid en veiligheid van de stad, via bijvoorbeeld druktemetingen of nauwkeuriger data voor ‘digital twin’ modellen, [digitale kopieën van de stad](#).

Gemeenten hebben hierbij ervaringen opgedaan hoe deze inzet transparant, mensgericht en ethisch kan gebeuren. Deze ervaringen willen zij verankeren in een volgende set Principes, toegespitst op crowd management-technologie, maar bruikbaar voor allerlei technologieën. Denk hier aan de registratie van technologie, een ‘houdbaarheidsdatum’ voor sensoren en regelmatige inwonersconsultatie. Gemeenten maken zich hierbij ook hard voor de verantwoorde inzet van het gebruik van camera's, met specifieke aandacht voor [mogelijke mensenrechtenschendingen in de keten en de veiligheid ervan](#).

Open online consultatie

De concept-principes zijn opgesteld door gemeenten en partnerorganisaties, als voorzet voor een goed gesprek met geïnteresseerden en belanghebbenden. Daarvoor organiseert de VNG tot 16 juli 2022 een open online consultatie. Dit geeft inwoners, bedrijven, kennisinstellingen en belangenorganisaties de mogelijkheid om mee te denken over de principes en ze aan te scherpen. Na de open online consultatie is de VNG voornemens de principes voor te leggen aan haar leden tijdens de najaars-ALV op 2 december.

Zijn de principes volledig, uitvoerbaar en gewenst? Daar kunnen we nog wel een woord over wisselen. Interesse? Meld u aan via [dit formulier](#) en u krijgt toegang tot de consultatie-omgeving! Binnen een week ontvangt u de link.

Gemeente? Word lid van PLEIO-omgeving over data, innovatie en ethiek!

Gemeenten gaan verder met elkaar in discussie in de speciaal daarvoor ingerichte PLEIO-omgeving. Via [deze link](#) kunt u zich aanmelden. Dan komt u ook in ons [kennisnetwerk](#) dat is toegespitst op datagedreven werken, innovatie én ethiek. U kunt meepraten over bijvoorbeeld de inrichting van ethische commissie, de registratie van sensoren en natuurlijk alles wat met data te maken heeft.

Achtergrond

De ontwikkeling van de principes voor Crowd-management geeft uitvoering aan de [Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022-2026](#). De principes zijn opgesteld vanuit de [Impact Coalitie Safety & Security](#).

Disclaimer

Dit document is nadrukkelijk een concept-versie bedoeld voor deze consultatie. Deze concept-principes voor crowdmanagement zijn niet vastgesteld door de VNG of door individuele leden. Zij hebben dan ook geen geldingskracht en er kan op geen enkele wijze beroep op worden gedaan.

Principes

I Van maatschappelijke waarde

Dataverzameling in de openbare ruimte die plaatsvindt door toepassing van crowd management-technologie, moet ten dienste staan van het maatschappelijk belang en bijdragen aan de bereikbaarheid, (verkeers)veiligheid¹ en leefbaarheid in gemeenten. Gemeenten stimuleren andere partijen om dit ook voorop te stellen.

- We zetten crowd management-technologie alleen in om maatschappelijke vraagstukken als bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid op te lossen. We definiëren het vraagstuk en de wijze waarop crowd management-technologie hier aan kan bijdragen, voordat we starten. Wanneer de maatschappelijke meerwaarde (i.e. doelbinding) er niet (meer) is, wordt de technologie niet toegepast. Dit vereist een periodieke evaluatie.
- Bij de inzet van crowd management-technologie brengen we de publieke waarden die gediend worden of in het geding komen in kaart en maken we een transparante afweging van mogelijk botsende waarden (bijvoorbeeld veiligheid versus privacy). We voeren het gesprek over mogelijke botsingen en nemen dit mee in onze afweging.
- We laten de keuze van het type sensor én de hoeveelheid sensoren afhangen van het doel dat de sensor moet dienen. We plaatsen sensoren bewust en gebruiken niet meer sensoren dan noodzakelijk.



II Ethisch verantwoorde toepassing en leren

Sensordata zijn heel bruikbaar voor datagedreven sturing en besluitvorming, maar brengen ook risico's met zich mee. Strikte en kritische omgang met data, algoritmes en analysemethoden blijft absoluut noodzakelijk. Ook over de effecten op inwoners en ondernemers moet vooraf goed worden nagedacht. Alleen zo kunnen we op verantwoorde wijze gebruik maken van crowd management-technologie.

¹ Er is voor veiligheidsdoeleinden een andere juridische grondslag noodzakelijk dan voor verkeersveiligheid.

- We volgen in principe nooit individuele personen en werken niet met gezichtsherkenningstechnologie. Dit is alleen mogelijk als er een juridische grondslag is voor specifieke doeleinden op het vlak van veiligheid en openbare orde².
- Bij aanschaf van een sensor brengen we vooraf de ethische en juridische life cycle in kaart. Dit betekent dat we voor iedere sensor bedenken hoelang deze in de openbare ruimte mag en kan blijven hangen. Als de periode verstreken is, evalueren we de toepassing op doelmatigheid, rechtmatigheid en proportionaliteit en beslissen we over eventuele verlenging. Het uitgangspunt daarbij is dat een sensor verdwijnt, tenzij...
- Elke sensor heeft één eigenaar die bekend en benaderbaar is. Deze persoon is verantwoordelijk voor de toepassing van de sensor én draagt zorg voor overdracht van verantwoordelijkheid wanneer noodzakelijk. Als blijkt dat een sensor geen eigenaar heeft, wordt deze direct verwijderd.
- We zorgen voor herkenbaarheid van sensoren. Dit doen we bijvoorbeeld door tellingen te visualiseren bij telsensoren of een URL³ te plaatsen onder de sensor die naar een webpagina – zoals een sensorregister – met uitleg leidt. Ook hanteren we minimale eisen aan de grootte van een sensor en plaatsen we een sensor op een zichtbare plek. Zo houden we de openbare ruimte begrijpelijk voor inwoners.



Voorbeeld: [ethische commissie – gemeente Enschede](#)

De gemeente Enschede heeft in 2020 een Ethische Commissie ingericht. Deze commissie bestaat uit experts van buiten de gemeentelijke organisatie die onafhankelijk van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie antwoord geeft op ethische vragen. De commissie dient als kennisplatform en klankbord en is daarmee een informeel adviesorgaan. Zij heeft geen formele functie als gemeentelijke commissie.

De leden van de Ethische Commissie maken een afweging tussen de individuele belangen van inwoners, de collectieve, maatschappelijke belangen binnen Enschede en de politiek-bestuurlijke realiteit van de gemeente. De leden komen drie tot vier keer per jaar bij elkaar.

- 2 Artikel 9, lid 1 AVG bepaald dat gebruik van biometrische persoonsgegevens een verwerking van bijzondere persoonsgegevens betreft. Het verwerken van biometrische gegevens om iemand te identificeren is in beginsel verboden. Artikel 9, lid 2 AVG bepaald dat het verbod niet van toepassing is wanneer de verwerking van (biometrische) persoonsgegevens noodzakelijk is voor zwaarwegende doeleinden op het vlak van veiligheid en openbare orde.
- 3 Een URL is veiliger dan een QR code in verband met Remote Access Trojan (RAT) aanvallen die mogelijk bij met het scannen van een QR.

III Transparantie centraal

Gemeenten, andere overheden, marktpartijen en instellingen zijn transparant over crowd management-technologie in de openbare ruimte. Dit geldt ook voor data die met crowd management-technologie verzameld is.

- Als we werken met crowd management-technologie streven we transparantie na. Dit betekent dat we transparant kunnen maken wat we doen en waarom we het doen. Onder meer: welke gegevens worden verzameld, welke datasets met elkaar worden gecombineerd en met welke partijen wordt samengewerkt.
- Data verzameld in de openbare ruimte is beschikbaar en toegankelijk voor het publiek belang en waar mogelijk en logisch ook openbaar. Dit geldt ook voor data die door private partijen in de buitenruimte wordt verzameld en haar waarde aan die buitenruimte ontleent.
- Besluiten gebaseerd op crowd management-technieken zijn uitlegbaar en transparant. Hierdoor kunnen inwoners te allen tijde inzicht krijgen in gemaakte keuzes en output (bijvoorbeeld besluiten of overheidshandelen) die het resultaat zijn van ingezette techniek.
- Alle algoritmen en sensoren die voor crowd management worden ingezet in de openbare ruimte, worden geregistreerd in een algoritme en sensorenregister. Deze registers zijn publiek toegankelijk.



Voorbeeld: [ontwikkeling sensorenregister SensRNet](#) – diverse partijen⁴

SensRNet geeft inzicht in waar sensoren zich bevinden in de openbare ruimte, welke data ze verzamelen en wie de eigenaar is. Het vormt mogelijk de opmaat naar een nationaal sensorenregister. Het project omvat naast de technische ontwikkeling van het register ook de organisatie van wet- en regelgeving, de governance en financiering van het register.

4 Een initiatief van BrabantStad, de gemeenten Apeldoorn, Nijmegen, Zwolle, Utrecht, Rotterdam, het stedennetwerk G40-themagroep Smart Cities, VNG, het Kadaster en het Ministerie van BZK. Het RIVM, de politie en gemeente Arnhem zijn ook betrokken.

IV Inwoners en ondernemers betrokken

De openbare ruimte is van iedereen, daarom worden inwoners en ondernemers geïnformeerd en/of betrokken wanneer gebruik wordt gemaakt van crowd management-technologie.

- Voordat sensoren worden opgehangen in de openbare ruimte, denken we na over de benodigde communicatie richting inwoners en ondernemers. We communiceren op locatie middels borden of stickers over de toepassing van crowd management-technieken.
- Er is altijd een aanspreekpunt voor inwoners en ondernemers met vragen over de inzet van crowd management-technologie. Deze persoon kan zelf informatie verstrekken of de juiste contacten binnen de gemeente leggen.
- We organiseren periodiek een dialoog met inwoners en ondernemers over de toepassing van crowd management-technieken in de openbare ruimte. Zo leren we van en met inwoners of de toepassing daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de doelen en of er alternatieven zijn. Daarbij maken we vooraf helder of en welke invloed inwoners en ondernemers hebben en hoe ver deze strekt.
- We stimuleren de organisatie van een gremium dat het gebruik van sensoren in de openbare ruimte controleert. Dit gremium (bijvoorbeeld een belangenorganisatie met experts en geïnteresseerden) moet de positie hebben om de uitspraken die we doen (bijvoorbeeld over proportionaliteit en doelmatigheid van gebruik van sensoren) te kunnen toetsen. We borgen het onafhankelijke opereren van dit gremium.



V Juridische basis op orde

De toepassing van crowd management-technologie kent een solide juridische basis die vooraf in kaart is gebracht. Deze juridische basis is ook van toepassing op private partijen die sensoren plaatsen in de openbare ruimte.

- Crowd management-technieken worden enkel toegepast wanneer daar een juridische of beleidsmatige grondslag voor is (zoals het waarborgen van veiligheid of leefbaarheid) en wanneer dit proportioneel is.
- Partijen betrokken bij de verwerking, opslag en ontsluiting van sensordata voldoen aan geldende wetten en richtlijnen.
- We starten met een Data Protection Impact Assessment (DPIA) aan het begin van een project als we gebruik willen maken van crowd management technologie, om vraagstukken rondom privacy tijdig te adresseren.
- Wanneer een private partij of individuele burger sensoren plaatst in de publieke ruimte, is deze partij gebonden aan alle geldende wet- en regelgeving alsmede aanvullende kaders en richtlijnen.⁵ We houden zicht op private sensoren door een vergunning-, of in ieder geval meldingsplicht in te voeren voor alle sensoren die in de openbare ruimte worden geplaatst.



VI Rechten over data geregeld

Afspraken over de rechten van crowd management data zijn vastgelegd in de inkoopvoorwaarden van gemeenten. Bij de inkoop van sensortechnologie wordt kennis over techniek, recht en ethiek gebundeld.

- Reeds bij het uitzetten van een aanbesteding voor de aanschaf van sensoren leggen we afspraken over het hebben van rechten over data vast. Het uitgangspunt hierbij is dat we als gemeente altijd de rechten over de verzamelde data willen hebben. We stellen eisen aan leveranciers dat onze data niet verkocht mogen worden aan derden en niet voor andere doeleinden gebruikt mogen worden dan overeengekomen.
- Bij de inkoop van sensoren worden bij het opstellen van aanbestedingseisen naast inkopers ook mensen betrokken met kennis van data, digitale technologie, recht en ethiek. Zo zorgen we er voor dat alle belangrijke aandachtspunten, en daarmee de afwegingen rondom publieke waarden, grondrechten en ethiek, een plek krijgen in de eisen richting leveranciers.

⁵ Private partijen zijn gebonden aan vigerende wetgeving, maar de gemeente is niet de handhavende partij op naleving.

VII Toegankelijke en veilige digitale technologie

De gebruikte digitale infrastructuur en technologie is veilig, inzichtelijk en kent 'open interfaces' en 'open protocollen' conform de vastgestelde eisen in privacywetgeving. Hiermee voorkomen we afhankelijkheid van leveranciers. De technologie voldoet aan de vigerende eisen en standaarden rond privacy en security, zodat deze beschermd is tegen cybercriminaliteit.

- We dragen zorg voor veilige hardware en een veilige digitale infrastructuur. We stellen strikte (informatie) veiligheidseisen aan onszelf, partners en leveranciers voor onder meer sensoren, databases, servers en koppelingen. Deze eisen zijn in lijn met bestaande standaarden, beleid en regelgeving.⁶
- We houden reeds bij de aanschaf van hardware (zoals sensoren) rekening met dataminimalisatie. Zo zorgen we er voor dat sensoren alleen data verzamelen en registreren die benodigd is om het doel te realiseren.
- Waar mogelijk zorgen we voor hardwarematige beperkingen (hardware-minimalisatie). Dit zijn bijvoorbeeld sensoren die stoppen met registreren na een bepaalde periode of sensoren die enkel drukniveaus kunnen meten in plaats van exacte aantallen. We meten 'by-design' enkel wat nodig is.
- We laten periodiek een onafhankelijke audit uitvoeren op (informatie)veiligheid van de ingezette crowd management-technieken.
- We delen kennis en best-practices met collega-gemeenten en (keten)partners ter bevordering van de veiligheid van digitale infrastructuur en toegepaste technologie.



Voorbeeld: [het project Simple Sensors](#) – Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions (AMS)

Het Simple Sensors project doet onderzoek naar hoe sensoren ontworpen kunnen worden zodat ze herkenbaar zijn, uitnodigen tot interactie en communiceren welke data ze verzamelen en hoe. Simple Sensors bestaat uit modules die in verschillende samenstellingen gebruikt kunnen worden. Sommige modules geven transparantie over welke data wordt verzameld, andere modules stimuleren interactie en weer andere maken inzichtelijk hoe de sensoren werken. Eén van de modules in ontwikkeling is daarnaast een privacy-vriendelijke millimetergolfsensor. Deze sensor maakt gebruik van een radartechniek die bewegende objecten registreert en daarmee enkel drukniveaus waarneemt. Zo wordt drukte gemeten zonder inbreuk op privacy.

⁶ Zie de NEN-ISO/IEC 27001:2017 en NEN-ISO/IEC 27002:2017 standaarden. De Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) beschrijft de invulling van deze standaarden voor de overheid.

Geconsulteerde personen en partijen

Auteurs

- Dirk van Brederode (VNG)
- Rosa-May Postma (Berenschot)
- Lars van Bladel (Berenschot)

Partners en co-auteurs

De concept-principes voor de toepassing van crowd management-technologie zijn ontwikkeld binnen de Impact Coalitie Safety & Security, een samenwerking tussen onder meer de Nationale Politie, gemeenten en de HSD. Kijk voor meer informatie op www.veiligsmartcities.nl.

De principes zijn ontwikkeld in samenwerking met en mede dankzij de volgende personen:

- Corien Prins (WRR, Universiteit van Tilburg)
- Thijs Turel (AMS Institute)
- Ido Nap (Nationale Politie)
- Matthijs Flim (Nationale Politie)
- Gerdien Looman (Gemeente Enschede)
- Karin Ligthart (Gemeente Enschede)
- Erik Vos (Gemeente Eindhoven)
- Daniël van Motman (Gemeente Amsterdam)
- Beryl Dreijer (Gemeente Amsterdam)
- Eelco Thiellier (Gemeente Amsterdam)
- Sofie Berns (Gemeente Utrecht)
- Ramon Grootte (Provincie Noord-Brabant)
- Ivonne Jansen-Dings (Provincie Zuid-Holland)
- Peter Hammecher (Nationale Politie)
- Sanne Smit (Nationale Politie)
- Katinka Knops (Nationale Politie)
- Syan Schaap (Event Safety Institute)
- Peter de Vries (Universiteit Twente)
- Marc de Vries (TU Delft)
- Huib Pasman (Johan Cruijff Arena)
- Maurits van Hövell (Johan Cruijff Arena)
- Fred van Schoonhoven (Axionomic)
- Wilfried Hoffman (Axionomic)
- Tim Kies (VNG)
- David van den Berg (VNG)

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

mei 2022

[vng.nl](https://www.vng.nl)