Advies Objectdetectie containers 14 april 2022

Tijdens de hybride vergadering van de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam (CPA) van 14 april 2022 kwam het agendapunt "V&OR Objectdetectie containers" aan bod.

De directie Verkeer en Openbare Ruimte (V&OR) heeft het Computer Vision Team de opdracht gegeven om te verkennen hoe objectherkenning kan helpen om te voorkomen dat kwetsbare bruggen en kademuren instorten, omdat hierop zware objecten worden geplaatst. Door de verkregen informatie van de objectherkenning te combineren met aanvullende informatie uit gemeentelijke bronnen, kunnen gemeentelijke toezichthouders effectiever en efficiënter kwetsbare bruggen en kademuren monitoren ter borging van de veiligheid van personen in de Amsterdamse openbare ruimte.

In dit proces worden in ieder geval de volgende categorieën (persoons)gegevens verwerkt:

- gegevens van mensen die zich in de openbare ruimte bevinden,
- gegevens van mensen die zich in een woonobject of bijvoorbeeld kantoor bevinden,
- kentekengegevens,
- bedrijfsgegevens op bijvoorbeeld op bedrijfsvoertuigen, borden of panden en
- adresgegevens uit gemeentelijke systemen van (rechts)personen die een objectontheffing hebben verkregen voor een container.

Doel verwerking persoonsgegevens

Het doel van de beoogde verwerking is drieledig:

- personen en zaken die zich in de openbare ruimte bevinden te beschermen tegen het instorten van kwetsbare bruggen en kademuren. Dit sluit aan bij de doelstellingen van Programma Bruggen en Kademuren,
- de bruggen en kademuren te ontlasten, totdat herstelwerkzaamheden worden uitgevoerd. Dit sluit aan bij de doelstellingen van het Programma Bruggen en Kademuren en
- de leefbaarheid van de stad te verbeteren door illegale containers zo snel mogelijk te verwijderen. Dit sluit aan bij de doelstellingen van Directie V&OR, Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening.

Grondslag van de verwerking

Een grondslag die voor gemeenten specifiek van belang is voor de verwerking van persoonsgegevens ter borging van de veiligheid in de openbare ruimte is "de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag (artikel 6 eerste lid onderdeel e AVG). Er is alleen afgeleide wetgeving (Wegenverkeerswet, Burgerlijk Wetboek) die zegt dat de gemeente als wegbeheerder en/of eigenaar verantwoordelijk is voor inrichting en beheer. Een principiële gemeentelijke taak ten aanzien van het beheer van openbare ruimte is nergens geregeld. Wel is bepaald dat de gemeente verantwoordelijk is voor de technische kwaliteit van de openbare ruimte. Deze algemene taak alleen is echter niet voldoende om daarvoor persoonsgegevens te mogen verwerken. De AVG vereist namelijk dat wetgeving op basis waarvan verwerkingen voor een publieke taak plaatsvinden voldoende concreet en voorzienbaar is. In geval van de Directie V&OR gaat het om veilig houden van de openbare ruimte op grond van de Verordening van de gemeenteraad Amsterdam op het gebied van openbare orde

en veiligheid (APV 2008). In artikel 4.3 lid 1 is bepaald, dat het verboden is om zonder vergunning van het college voorwerpen of stoffen op, aan, in of boven de weg te plaatsen, aan te brengen, te hebben of te storten.

Vragen aan de CPA

1. Kennis te nemen van en te adviseren over het project
2. Te adviseren ten aanzien van de vraag of, gezien de getroffen (technische) maatregelen, deze gegevensverwerking proportioneel is ten opzichte van de belangen van personen die zich in Amsterdam bevinden en wiens gegevens worden verwerkt.

Advies CPA

De commissie dankt de aanwezigen voor hun toelichting. Naar aanleiding van de gegeven presentatie en de antwoorden die zijn gegeven op de gestelde vragen, wil de commissie het volgende opmerken:

1) Ongevraagd advies ten aanzien van de verwerkingsgrondslag

In de adviesaanvraag is aangegeven dat de grondslag onder andere gelegen is in de Wegenverkeerswet. Waarschijnlijk wordt hier gedoeld op de Wegenwet (artikel 13, eerste lid) De Wegenwet stelt dat de eigendom van wegen wordt vermoed te zijn neergelegd bij de provincie, gemeente of waterschap door welke de weg wordt onderhouden. Dit betreft een privaatrechtelijk rechtsfiguur. In dat geval kan uit het (privaatrechtelijke eigendomsrecht van gemeenten geen taak van algemeen belang ex art 6, eerste lid, onderdeel 2 worden afgeleid.

Wat betreft de grondslag van de voorgenomen verwerking merkt de commissie het volgende op. Uit de overwegingen 41 en 45 van de AVG vloeit voort dat de verordening niet voorschrijft dat voor iedere afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving is vereist. Blijkens deze overwegingen kan worden volstaan met wetgeving die als basis fungeert voor verschillende verwerkingen. Vereist is echter wel dat die wetgeving duidelijk en nauwkeurig is en dat de toepassing daarvan voorspelbaar is voor degenen op wie deze van toepassing is. Dit betekent dat de taak van algemeen belang niet hoeft te zijn neergelegd in wetgeving in formele zin. Deze taak kan dus ook zijn neergelegd in wetgeving in materiële zin (algemeen verbindende voorschriften), zoals gemeentelijke verordeningen.

De commissie stelt dat in dit specifieke geval dat het monitoren van kades en bruggen in de Amsterdamse openbare ruimte en het in dat kader borgen van de verkeersveiligheid binnen de gemeente moet worden aangemerkt als een taak van algemeen belang. Deze taak vloeit voort uit artikel 4:3 van de Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent gemeentelijke regelgeving op het gebied van openbare orde en veiligheid. Uit deze bepaling volgt immers dat het verboden is om voorwerpen, of stoffen op, aan, in of boven te weg te plaatsen, aan te brengen te hebben of te storten. Deze bepaling biedt echter voor het college ruimte om een ontheffing te verlenen. Dit betekent dat het college een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb kan nemen waarin in een individueel geval een uitzondering wordt gemaakt op dit wettelijk verbod.

Daarnaast merkt de commissie graag op dat op grond van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) spontaan en uit eigen beweging preventief toezicht kan worden gehouden op

de naleving van artikel 4:3 van bovengenoemde APV (zie in dat kader titel 5.2 van de Awb.). Concreet betekent dit dat nadat krachtens artikel 4:3 van deze APV een ontheffing is verleend op grond waarvan objecten in de openbare ruimte kunnen worden geplaatst, de toezichthouder spontaan en uit eigen beweging informatie mag verzamelen met als doel te controleren of al dan niet conform artikel 4:3 van APV wordt gehandeld. In dat kader moet worden opgemerkt dat ook het simpelweg rondkijken, luisteren en anderszins observeren door toezichthouders (de oog- en oorfunctie) geldt als een vorm van toezicht op de naleving.(1Zie in dat kader in detail: F.M.C.A. Michiels, A.B. Blomberg, G.T.J.M. Jurgens, *Handhavingsrecht,* Wolters Kluwer 2016, p. 16-17).

2) Advies ten aanzien van de Proportionaliteit en subsidiariteit:

De voorgenomen verwerking kan enkel rechtmatig zijn als deze noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Daarbij moet onder meer aandacht worden besteed aan de vraag of de maatregelen die de gemeente wil nemen, in redelijke verhouding staan met de inbreuk op de rechten van burgers. Daarbij moet aandacht worden besteed aan onder meer de volgende vragen: brengen de te nemen maatregelen risico's met zich mee? Waar en hoe lang worden de gegevens opgeslagen? Wat rechtvaardigt de gekozen opslagtermijn? Wie heeft toegang tot de gegevens? Worden de gegevens op enig moment met andere gegevensverzamelingen gecombineerd? Kan de gemeente daar nu al iets over zeggen? Wanneer worden de gegevens vernietigd?

De commissie adviseert daarnaast de subsidiariteit van de gewenste methode nader te onderbouwen. De commissie heeft immers geconstateerd, dat alternatieve manieren om de gestelde doelen te behalen nog onvoldoende in ogenschouw zijn genomen. Uit de stukken blijkt namelijk, dat de Directie V&OR een doelgerichte opdracht heeft gegeven, tot het verkennen van objectdetectie. Hierdoor werden andere opties tot objectherkenning kennelijk niet verkend, waardoor er niet kon worden nagegaan of er opties zijn die mogelijk minder impact hebben op de verwerking van persoonsgegevens van de inwoners en bezoekers van Amsterdam. De commissie adviseert aandacht te besteden aan dit punt, zeker gezien het feit dat de voorgenomen methode van blurring niet foutloos is.

3) Advies ten aanzien van de getroffen (technische) maatregelen

De commissie begrijpt, dat het project zich nog in een pril stadium bevindt en dat daarom nog niet alle maatregelen in detail zijn uitgewerkt. In dit licht is de commissie verheugd te constateren, dat er wordt gestreefd de gemeentelijke architectuurprincipes al in een vroeg stadium te betrekken en na te streven, en dat er mitigerende maatregelen worden getroffen om de geconstateerde risico's te verminderen. Enige zorg is er ten aanzien van de handmatige verwerkingen in het proces en de nog niet vaststaande percentages van de blurring scores en de foutmarges. De commissie gaat ervan uit, dat de uitkomsten van de geplande pilot hier meer duidelijkheid over zullen bieden.

De CPA stelt het op prijs als een evaluatie van de pilot aan haar wordt voorgelegd.

Uittreksel van het verslag van het openbare agendapunt van de vergadering op 14 april 2022

Het is de vraag of het haalbaar is om frequent genoeg luchtfoto's te laten maken om de actuele situatie in de gaten te kunnen houden. Op luchtfoto's zijn inderdaad alleen bovenkanten van hoofden te zien, maar de vraag is of dan ook alle objecten in beeld komen, bijvoorbeeld als ze onder bomen geplaatst zijn. Het is wel mogelijk te onderzoeken of de camera's lager geplaatst

kunnen worden zodat ze geen gezichten meer opnemen in de beelden. De panoramascan auto heeft de camera nu op het dak staan, maar nog geen computer aan boord om de beelden meteen te blurren. Er bestaat dus een risico dat voordat de beelden in Azure worden opgeslagen iemand kijkt naar beelden die nog herkenbare persoonsgegevens bevatten. Daar ligt nog een technische uitdaging. Ook is er het risico dat de beelden uit de achterbak van de auto gestolen worden. Het blurren zelf is een onomkeerbaar proces. Alles wordt versleuteld en encrypted. De risico's zijn allemaal beschreven. Bij Basisregistratie is men ook bezig met het blurren van panoramafoto's en het lijkt nuttig daar samenwerking in te zoeken.

De CPA signaleert dat de gemeente Almere software heeft laten ontwikkelen om beelden realtime te blurren. De CPA vraagt of de data niet ook gebruikt kunnen worden voor vergelijkbare processen van de gemeente, bijvoorbeeld bij de monitoring van afvalbakken bij Stadsreiniging die eerder in de CPA passeerde.

Er is vorige week een advies van Pels Rijcken aan de gemeente Utrecht uitgekomen over het meervoudig gebruik van data. Dat biedt een opening om dat te doen mits de wettelijke taken voldoende omschreven zijn en de doelen duidelijke gesteld zijn. De vraag blijft dan echter hoe dat technisch te organiseren valt. Op dit moment is daar in dit project nog niet naar gekeken, maar daar zal men zich in een volgende fase verder op oriënteren. Er dienen zich bij de gemeente steeds meer vergelijkbare projecten aan en Pels Rijcken ziet daar kansen, dus het lijkt de moeite waard daarnaar te kijken.

De CPA wijst op het belang van proportionaliteit bij de afwegingen van inzet van middelen. Voorts adviseert de commissie ook te kijken naar aspecten van duurzaamheid en energiebesparing bij de keuze tussen inzet van auto's en bijvoorbeeld drones. Daarbij kan ook een rol spelen dat er delen van de binnenstad zijn waar geen auto's meer mogen komen. Er komt nog een advies waarbij rekening gehouden zal worden met de wens het project in juli te starten. De commissie houdt zich aanbevolen om op de hoogte gehouden te worden van nieuwe ontwikkelingen.

De stukken zijn in concept aangeleverd omdat men al in een vroeg stadium advies wil hebben van de CPA over de voorgenomen en eventueel nog te nemen maatregelen in de gegevensverwerking bij dit project. De bedoeling is in juni te starten en binnenkort de wethouder te informeren.

In Amsterdam loopt het meerjarig programma ter versterking van kademuren en bruggen. De focus ligt momenteel op het ontlasten van kwetsbare plekken. Het blijkt dat er veel zware objecten zoals containers op die plekken zijn geplaatst, al dan niet legaal. De dienst THOR (Toezicht en handhaving openbare ruimte) heeft te weinig capaciteit om dat allemaal handmatig in kaart te brengen. Men gaat nu veelal af op burgermeldingen. De gemeente heeft als beheerder van de openbare ruimte de wettelijke taak te zorgen dat de kades en bruggen in goede orde te houden. Als de THOR tot handhavingsmaatregelen overgaat, gebeurt dat meestal op grond van de APV omdat daarin de boetebesluiten zijn opgenomen. Er is dus van twee kanten een wettelijke grondslag.

Om meer grip te krijgen op aard en omvang is het Computer Vision Team (CVT) gevraagd een geautomatiseerd systeem voor objectherkenning te ontwikkelen. Het is gelukt een systeem te maken om uit panoramabeelden van scanauto's de aanwezigheid van containers automatisch te herkennen, ook op grote afstand. Beelden van personen worden in eigen beheer geblurd en er worden geen biometrische gegevens verzameld. Alle gegevens worden in hoge mate geanonimiseerd en het eindproduct is een veld met cijfers, coördinaten en gegevens over het

tijdstip van de opname, eventueel verleende vergunningen en de kwetsbaarheid van de locatie. Uit die combinatie valt de urgentie van handhaving te destilleren. De scanauto's verzamelen beelden en beelden zonder containers worden meteen weg gefilterd. Beelden met containers worden in Azure opgeslagen en daarna via AI-wegen geabstraheerd. In die abstracte vorm komen ze bij de wedewerker van THR terecht.

De CPA is benieuwd of er ook gekeken is naar mogelijkheden om beelden zonder enige herkenbare persoonsgegevens te maken, bijvoorbeeld via luchtfoto's of met drones.