

Onderzoeksrapport

HBO-Rechten

Naam student:

Studentnummer:

E-mailadres school:

Telefoonnummer: [REDACTED]

Opleiding, afstudeerrichting

HBO-Rechten

×VT oDT

Datum: 9 juni 2021

Naam organisatie:

Gemeente Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen

Adres:

Raadhuisweg 7

Postcode / plaats:

9251 GH Burgum

Gemeente van

Gemeente Tytsjerksteradiel

vestiging:

<https://www.t-diel.nl/>

Website organisatie:

Naam en email opdrachtgever/praktijkbegeleider:

Functie opdrachtgever/praktijkbegeleider: Juridisch beleidsmedewerker

Telefoonnummer opdrachtgever/praktijkbegeleider _____

Afstudeerbegeleider(docent):



9 JUNI 2021

ONDERZOEKSRAPPORT

DE RECHTMATIGHEID VAN HET INZETTEN VAN DRONES ALS
HANDHAVINGSMIDDEL

Titelblad

Titel: Onderzoeksrapport

Subtitel: De rechtmatigheid van het inzetten van drones als handhavingsmiddel

Auteur:

Studentennummer:

Naam begeleidende docent:

Datum van inleveren: 9 juni 2021

Naam module: Afstuderen HBO-Rechten 2021

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'De rechtmatigheid van het inzetten van drones als hulpmiddel voor handhavingsdoeleinden'.

Dit onderzoeksrapport is door mij geschreven voor mijn vierde en tevens laatste jaar van HBO-Rechten aan de NHL Stenden Hogeschool te Leeuwarden.

Dit onderzoeksrapport is voortgevloeid uit het plan van aanpak dat is opgesteld voor de opdrachtgever de eenheid Toezicht en Handhaving van het team Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving en Veiligheid van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.

Het schrijven van dit onderzoeksrapport was tot nu toe een leerzaam proces. Het is een interessant onderwerp met veel juridische aspecten. Dit is ook de reden waarom ik soms ook moeilijkheden ervaren heb met het schrijven van het rapport. Soms zag ik door de bomen het bos niet meer. Toch is het goed gekomen en kan ik dit een volwaardig onderzoeksrapport noemen.

Ik zou graag _____, mijn praktijkbegeleider willen bedanken voor zijn begeleiding en feedback op mijn stukken. Daarnaast wil ik _____ bedanken, die mij vanuit NHL Stenden begeleidt in dit proces. Ook van hem heb ik bruikbare feedback en adviezen ontvangen.

Ook wil ik _____ bedanken voor de mogelijkheid om mijn afstudeerstage bij de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen uit te voeren.

Als allerlaatst wil ik mijn familie bedanken voor het luisterende oor, ook wanneer zij geen idee hadden waar ik het over had.

Ik wens u veel leesplezier bij het lezen van dit onderzoeksrapport.

Samenvatting

Wanneer er toezicht op groen wordt gehouden, zijn er bepaalde plekken die moeilijk toegankelijk zijn voor de toezichthouders van de eenheid Toezicht en Handhaving van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel. Het inzetten van een drone zou een oplossing kunnen bieden bij dit probleem. In dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel een drone kunnen inzetten voor toezicht op groen. Om antwoord te krijgen op deze vraag is gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse en zijn er interviews gehouden met een rayonbeheerder van Wetterskip Fryslân, omgevingsdienst FUMO en met toezichthouders van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.

Uit het onderzoek is gebleken dat de toezichthouders van de eenheid Toezicht en Handhaving bevoegd zijn om plaatsen te betreden en de benodigde apparatuur mee te nemen naar deze plaatsen, op basis van artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht. Het lijkt erop dat een drone ook onder deze benodigde apparatuur zou kunnen vallen. Door de drone kan de toezichthouder de plaats als het ware 'virtueel betreden'. Daarnaast moet er ook rekening gehouden worden met de privacyrechtelijke aspecten. In artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) staat aangegeven dat elke burger recht heeft op zijn privacy/persoonlijke levenssfeer. Inbreuk maken hierop is krachtens deze wetten verboden, tenzij er sprake is van een wettelijke grondslag. Wanneer er wordt gekeken naar het beoogde dronegebruik door de eenheid Toezicht en Handhaving, is de inbreuk op de privacy beperkt en gerechtvaardigd. Ten eerste is er een wettelijke grondslag om gebruik te maken van drones. Ten tweede wordt gevlogen over landelijke gebieden met als doel om het groen (en niet de mensen) in beeld te brengen. Het kan wel eens voorkomen dat er een persoon in beeld staat. Wanneer dit gebeurt, is er sprake van verwerking van persoonsgegevens. Dit moet zoveel mogelijk beperkt worden. De eenheid Toezicht en Handhaving zal daarom een Data Protection Impact Assessment (DPIA) moeten opstellen om de privacyrisico's van de gegevensverwerking in kaart te brengen, om daarna maatregelen te nemen die deze risico's kunnen beperken.

Tot slot is er sinds kort ook de nieuwe Europese regelgeving geïntroduceerd. Omdat deze Europese regelgeving nog niet volledig is, kunnen de gemeenten kiezen tussen het opereren onder de nieuwe Europese regelgeving of de bestaande nationale regelgeving. Wanneer zij kiezen voor het laatste vallen ze onder een staatsoperatie. Dit betekent dat zij een vergunning nodig hebben van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en binnen de CTR-gebieden mogen vliegen (er is wel toestemming nodig van de eigenaar van het luchtruim). De CTR is het gecontroleerde gebied rondom een luchthaven, dat op de luchtvaartkaart wordt aangegeven. Om onder een staatsoperatie te opereren zijn er langere en zwaardere opleidingen nodig. Wanneer zij kiezen voor de nieuwe Europese regelgeving kunnen zij vallen onder de open categorie. Bij deze categorie is er geen vergunning nodig en is de opleiding minder zwaar. Volgens de Europese regelgeving mag er niet gevlogen worden binnen de CTR-gebieden. In de praktijk blijkt dat er toestemming gevraagd kan worden om alsnog binnen de CTR-gebieden te mogen vliegen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel drones mogen gebruiken binnen de geldende wet- en regelgeving, wanneer zij rekening houden met de bovengenoemde aspecten.

Inhoudsopgave

AFKORTINGENLIJST	8
<u>1. INLEIDING</u>	<u>9</u>
1.1. TOEZICHTHOUDEN EN HANDHAVEN	9
1.2 DRONES	9
1.3 DRONES ALS HULPMIDDEL VOOR HET HOUDEN VAN TOEZICHT	10
1.4 OMSCHRIJVING VAN DE OPDRACHTGEVER	10
1.5 LEESWIJZER	11
<u>2. PROBLEEMANALYSE</u>	<u>12</u>
2.4 VOOR WIE IS HET EEN PROBLEEM? (STAKEHOLDERSANALYSE)	14
PROBLEEMSTELLING	15
<u>3. DOEL-EN VRAAGSTELLING.....</u>	<u>16</u>
3.1 HOOFD- EN DEELVRAGEN	16
3.2 INTERNE DOEL	16
3.3 EXTERNE DOELEN IS RECHTMATIGHEID	16
<u>4. THEORETISCH KADER VAN DIT ONDERZOEKSRAPPORT</u>	<u>17</u>
4.1 DEELVRAAG 1: DE BEVOEGDHEID VAN DE GEMEENTE	17
4.1.1. BEGRIPPEN EN BRONNEN	17
4.2 DEELVRAAG 2: PRIVACY VAN DE BURGER	18
4.2.1 BEGRIPPEN EN BRONNEN	18
4.3 DEELVRAAG 3: EUROPESE REGELGEVING VOOR HET BESTUREN VAN DRONES	18
4.3.1 BRONNEN EN BEGRIPPEN	18
<u>5. METHODE & VERANTWOORDING</u>	<u>20</u>
5.1 ONDERZOEKSMETHODE	20
5.2 VERANTWOORDING INHOUDSANALYSE	20
5.3 VERANTWOORDING INTERVIEW	21
5.4 VERANTWOORDING METHODEN EN BRONNEN PER DEELVRAAG*	22
5.5 AFWIJKING VAN HET PLAN VAN AANPAK	22
5.5.1 AFWIJKINGEN VAN HET INTERVIEW.....	22
5.5.2 AFWIJKING VAN DE PLANNING	22
5.5.3 AFWIJKING VAN DE CENTRALE VRAAG EN DEELVRAGEN.....	22
5.6 VALIDITEIT	23
5.7 BETROUWBAARHEID	23
5.8 ERVARINGEN TIJDENS HET VERZAMELEN VAN GEGEVENS	23
5.9 AFWIJKINGEN VAN HET ONDERZOEKSRAPPORT (EERSTE KANS)	23

6. BEVOEGDHEID VAN DE GEMEENTE.....	25
6.1 CAMERATOEZICHT EN ARTIKEL 151C GEMEENTEWET	25
6.2 BEVOEGDHEDEN VAN DE TOEZICHTHOUDERS	26
6.2.1 ARTIKEL 5:13 AWB.....	27
6.3 HERSTELSANCTIES.....	27
6.4 TUSSENCONCLUSIE.....	28
7. PRIVACY VAN DE BURGER	29
7.1 DRONES	29
7.2 PRIVACY VAN DE BURGER.....	29
7.2.2 GRONDWET EN EVRM	29
7.2.3. BEGINSLEN AVG	30
7.2.4 VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS	31
7.2.5 PROPORTIONALITEITSBEGINSEL EN SUBSIDIARITEITSBEGINSEL	32
7.3 TUSSENCONCLUSIE.....	33
8. EUROPESE WET- EN REGELGEVING DRONEOPERATIES.....	35
8.1 EUROPESE REGELGEVING DRONES	35
8.1.1 ALGEMENE REGELS	35
8.1.2 OPEN CATEGORIE.....	35
8.1.3 SPECIFIEKE CATEGORIE	36
8.1.4. GECERTIFICEERDE CATEGORIE	36
8.2 LUCHTVAARTWET.....	37
8.2.1 REGELING MODELVLIEGEN	37
8.2.2 REGELING OP AFSTAND BESTUURDE LUCHTVAARTUIGEN	37
8.3 ‘NO-FLY’-ZONES EN CTR	38
8.4 TUSSENCONCLUSIE.....	39
9. CONCLUSIE	40
10. ADVIESBRIEF.....	42
11. LITERATUURLIJST	48
BIJLAGEN	50
BIJLAGE 1: INTERVIEWPROTOCOL.....	51
1.1 INTERVIEWS.....	51
EISEN AAN DE EXPERTS EN RESPONDENTEN.....	51
VERLOOP VAN HET INTERVIEW	52
AANLEIDING	52
INTERVIEWVRAGEN	52
AFSLUITING	53
BIJLAGE 2: ZOEKPLAN.....	54

<u>BIJLAGE 3: METHODENMATRIX.....</u>	<u>55</u>
<u>BIJLAGE 4: INTERVIEW [REDACTED].....</u>	<u>58</u>
<u>BIJLAGE 5: INTERVIEW [REDACTED].....</u>	<u>62</u>
<u>BIJLAGE 6: INTERVIEW [REDACTED].....</u>	<u>67</u>

Afkortingenlijst

AFM: Autoriteit Financiële Markten ¹
AOC: Air Operator Certificate ²
AP: Autoriteit Persoonsgegevens ³
AVG: Algemene verordening gegevensbescherming ⁴
Awb: Algemene wet bestuursrecht ⁵
BVLOS: Beyond Visual Line-of-Sight ⁶
CCV: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid ⁷
CTR: Controlled traffic region ⁸
DPIA: Data Protection Impact Assessment ⁹
EASA: European Aviation Safety Agency ¹⁰
EVRM: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ¹¹
FUMO: Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing ¹²
ILT: Inspectie Leefomgeving en Transport ¹³
LVNL: Luchtverkeersleiding Nederland ¹⁴
NVWA: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit ¹⁵
RDW: Rijksdienst voor Wegverkeer ¹⁶
ROC: RPA Operator Certificate ¹⁷
RPA: Remotely piloted aircraft ¹⁸
UAV: Unmanned Aerial Vehicle (onbemand luchtvaartuig) ¹⁹
VLOS: Visual Line-of-Sight ²⁰
VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten ²¹

¹ 'Autoriteit Financiële Markten (AFM)', rijksoverheid.nl.

² 'Air Operator Certificate', ilent.nl.

³ 'Autoriteit Persoonsgegevens (AP)', rijksoverheid.nl.

⁴ 'Algemene verordening gegevensbescherming'.

⁵ Algemene wet bestuursrecht.

⁶ Artikel 2 lid 8 Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (*PbEU* 2019, L 152/45).

⁷ 'Homepage', hetccv.nl.

⁸ Artikel 8 van de Regeling luchtverkeersdienstverlening.

⁹ Data protection impact assessment (DPIA)', autoriteitpersoonsgegevens.nl.

¹⁰ 'List of frequently used EASA abbreviations', easa.europa.eu.

¹¹ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

¹² 'Over de FUMO', fumo.nl.

¹³ 'Home', ilent.nl.

¹⁴ 'Luchtverkeersleiding Nederland', lvnl.nl.

¹⁵ 'Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)', rijksoverheid.nl.

¹⁶ 'Historie RDW', rdw.nl.

¹⁷ 'ROC of ROC-light', nlr.nl.

¹⁸ Artikel 1 van de Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen.

¹⁹ *Drones en privacy*, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2015 p. 2.

²⁰ Artikel 2 lid 7 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (*PbEU* 2019, L 152/45).

²¹ 'Over de VNG', vng.nl.

1. Inleiding

Naar aanleiding van een praktisch probleem, ontstond bij het Team Toezicht en Handhaving van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel de vraag of het mogelijk is om toezicht op groen op een minder belastende wijze uit te voeren. Bij het houden van toezicht op groen komt het namelijk regelmatig voor dat de toezichthouder langere afstanden door een weiland moet lopen om toezicht te houden. Naast de fysieke belasting is ook gebleken dat sommige landelijke gebieden niet goed toegankelijk zijn voor de toezichthouders. Dit beperkt de toezichthouders in het uitvoeren van hun taken. Gezien de fysieke belasting van het toezicht houden en de beperkte toegankelijkheid van sommige gebieden werd door de teamcoördinator de vraag gesteld of dit toezicht mogelijkerwijze ook met behulp van een drone zou kunnen worden uitgevoerd. Daaruit voortvloeiend kwam de vraag aan welke wettelijke eisen en verplichtingen toezicht houden met een drone moet voldoen.

1.1. Toezichthouden en handhaven

Gemeenten in Nederland stellen zich onder andere ten doel om leefbaar, gezond en veilig te zijn. Om dit doel te behalen houden de gemeenten toezicht op de opgestelde wet- en regelgeving en handhaven waar nodig. 'Toezicht kan worden omschreven als het verzamelen van informatie over de naleving van wettelijke voorschriften, zo nodig met behulp van wettelijk toegekende bevoegdheden, en het beoordelen van die informatie, alsmede het informeel trachten de overtreder tot naleving te bewegen. De resultaten van het toezicht kunnen dienen ter onderbouwing van een door het bevoegd gezag te nemen sanctiebesluit.'²² De toezichthouders van de gemeente zijn belast met het houden van toezicht op 'de fysieke leefomgeving en het sociale domein'.²³ Onder de fysieke leefomgeving vallen onder andere landschappen en natuur.²⁴ Hier houden gemeenten ook toezicht op. Zij noemen dit groentoezicht.²⁵ Een voorbeeld hiervan zijn de elzensingels. Hier kan een kapvergunning voor aangevraagd worden. Wanneer deze bomen zijn gekapt, controleren de toezichthouders of dit op de juiste wijze is gebeurd. Deze elzensingels bevinden zich in de landelijke, agrarische gebieden van beide gemeenten. Groentoezicht heeft betrekking op het toezichthouden op de naleving van de wet- en regelgeving binnen deze gebieden.

'Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van het bij of krachtens wet- en regelgeving geldende recht te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties.'²⁶

Daarnaast heeft handhaving ook een andere functie bij de gemeenten. Het gaat namelijk niet alleen om het opleggen van sancties, maar ook om het creëren van de randvoorwaarden.²⁷

1.2 Drones

Drones staan ook bekend als onbemande luchtvaartuigen en worden op afstand bestuurd. Deze luchtvaartuigen kunnen uitgerust worden met verschillende instrumenten (payload). Dat kunnen zowel camera's, microfoons, GPS, als wifi-routers zijn.²⁸

Een drone met een camera wordt steeds vaker gebruikt.

²² F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 191.

²³ Aanwijzingsbesluit toezichthouder fysieke leefomgeving en sociaal domein *Strct*, 2020, Nr. 49423.

²⁴ 'Fysieke Leefomgeving', iplo.nl.

²⁵ S. Alkema, *UITVOERINGSPROGRAMMA TOEZICHT en HANDHAVING 2020*, Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, Burgum: Gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel 2020 p. 14.

²⁶ M.G.J. Maas-Cooymans, A. Danopolous, J. Barendsen, *Handhaving door en voor gemeenten Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk Vereniging van Nederlandse Gemeente*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten p. 11.

²⁷ M.G.J. Maas-Cooymans, A. Danopolous, J. Barendsen, *Handhaving door en voor gemeenten Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk Vereniging van Nederlandse Gemeente*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten p. 11.

²⁸ Drones en privacy, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2015 p. 4. Anders: *Cameratoezicht Beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens* Den Haag: Autoriteiten persoonsgegevens 2016, p. 45.

1.3 Drones als hulpmiddel voor het houden van toezicht

Waar voorheen het cameratoezicht werd gebruikt door beveiligingsbedrijven, worden deze camera's steeds vaker door de gemeenten en politie gebruikt.²⁹ Dit wordt om verschillende redenen gedaan. Er kan gedacht worden aan: het beveiligen van hulpdiensten, het veiligheidsgevoel van diensten vergroten, opsporing en vervolging van strafbare feiten. De voornaamste reden waarom cameratoezicht aanvankelijk werd ingezet had te maken met het houden van toezicht op de openbare orde en veiligheid.³⁰

Op dit moment ontwikkelt de technologie zich nog steeds verder en komen er steeds meer nieuwe geavanceerde apparaten op de markt. Deze apparaten kunnen ook als hulpmiddel bij het werk van een toezichthouder worden ingezet. Er kan daarbij worden gedacht aan mobiele telefoons, camera's, en iPad's. Dit als gevolg van de modernisering.

Tegenwoordig stijgt de populariteit van drones, zowel bij de particuliere als de zakelijke gebruikers. Ook door de overheid worden er steeds vaker drones ingezet. Een goed voorbeeld hiervan is de politie. De politie maakt al gebruik van drones, maar zal komende jaren nog meer drones aanschaffen en gebruiken voor meerdere taken.³¹

Ook voor een gemeente kan het inzetten van een drone waardevol zijn. Drones beschikken over een scherpe camera en kunnen van bovenaf en op afstand een locatie filmen.³² Dit betekent dat de toezichthouders van de gemeente geen grote afstanden meer hoeven af te leggen om een locatie te bekijken.

Daarnaast heeft het inzetten van drones meerdere voordelen. Het gebruik van een drone kan bijdragen aan een efficiënt en kwalitatief toezicht en als bewijsmiddel dienen bij de handhaving. Ook zou het inzetten van een drone tijdswinst kunnen opleveren bij het houden van toezicht. Dit zou eventueel kunnen leiden tot een verbetering van de efficiëntie van het toezicht en tot het oppakken van meer toezicht kwesties. Dit kan ook uiteindelijk leiden tot kostenbesparing voor de gemeente. Naast groentoezicht, zou een gemeente een drone ook voor andere doeleinden kunnen inzetten. Er valt te denken aan: gevel- en dakinspecties, monitoring van evenementen en toezicht op bedrijven.³³

1.4 Omschrijving van de opdrachtgever

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben een samenwerkingsverband Werkmaatschappij 8KTD. Zij voeren het toezicht uit op de naleving van regels in het fysieke domein. Daarnaast treden zij ook handhavend op als er overtredingen worden waargenomen. Bij toezicht in het fysieke domein kan worden gedacht aan: Openbare Orde en Veiligheid, Ruimtelijke Ordening, Groen etc. De eenheid Toezicht en Handhaving is belast met deze taken.³⁴

De eenheid Toezicht en Handhaving maakt bij het toezicht houden op de naleving van regels en handhaving van deze regels bij constatering graag gebruik van moderne hulpmiddelen voor handavingsdoeleinden. Hiervoor is structureel een handavingsbudget beschikbaar. De eenheid Toezicht en Handhaving blijft zoeken naar effectieve werkwijzen en middelen.

De eenheid Toezicht en Handhaving zou de drone voornamelijk willen inzetten voor groentoezicht. Bij het houden van toezicht op groen ervaren de toezichthouders vaak moeilijkheden bij het betreden van bepaalde gebieden. Een net geoogst weiland is hier een voorbeeld van. De eenheid Toezicht en Handhaving ziet het inzetten van een drone positief in. Toch rijzen er veel vragen over de toepasbaarheid van de drones. Het gebruik van opnameapparatuur en camera's raakt de privacy en

²⁹ 'Cameratoezicht', politie.nl.

³⁰ 'Cameratoezicht op openbare plaatsen', autoriteitpersoonsgegevens.nl. Anders: 'Cameratoezicht', politie.nl.

³¹ 'Politie koopt tientallen extra drones voor allerlei nieuwe taken', nos.nl 16 november 2020.

³² 'Wat is een drone?', drone-optiek.nl.

³³ W.de Jager, *Drones binnen de gemeente*, Den Haag: VNG 2020 p. 8

³⁴ S. Alkema, *UITVOERINGSPROGRAMMA TOEZICHT en HANDHAVING 2020*, Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, Burgum: Gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel 2020.

de grondwettelijke rechten van de mens. Daarnaast speelt er, zoals eerder genoemd, ook andere problematiek rondom het inzetten van drones. In dit onderzoek zal deze problematiek uitgezocht worden en een concreet advies gegeven worden aan de opdrachtgever.

1.5 Leeswijzer

Dit plan van aanpak omvat verschillende hoofdstukken. In de leeswijzer zullen de hoofdstukken kort beschreven worden.

In het tweede hoofdstuk komt de probleemanalyse en de probleemstelling van de onderzoeksoopdracht aan bod. Dit wordt gedaan aan de hand van de 5w vragen. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook een vergelijking gemaakt met andere (overheid)organisaties die ook gebruik maken van drones en organisaties die geen gebruik maken van drones. Dit leidt uiteindelijk tot een probleemstelling. In het derde hoofdstuk worden de interne en externe doelstellingen en de hoofd- en deelvragen opgesteld. In hoofdstuk vier staat het theoretisch kader centraal. Hier wordt er uitleg gegeven welke bronnen geraadpleegd gaan worden voor het beantwoorden van de deelvragen. Het daaropvolgende hoofdstuk zal ingaan op de onderzoeksmethoden, waar uitleg wordt gegeven welke methoden gebruikt worden en hoe deze methoden ingezet zullen worden. In hoofdstuk zes komt de eerste deelvraag aan bod waar de vraag beantwoord zal worden of de eenheid Toezicht en Handhaving bevoegd is om een drone in te zetten. Daarna volgt het zevende hoofdstuk waar de privacyrechtelijke aspecten behandeld gaan worden. In het achtste hoofdstuk komt de overige regelgeving aan bod, zoals de Europese regelgeving omtrent drones. Daarna volgt de conclusie waar de hoofdvraag beantwoord zal worden. Het daaropvolgende hoofdstuk zal een adviesbrief bevatten, die gericht is op de eenheid Toezicht en Handhaving. Tot slot volgen de bijlagen, met daarin de literatuurlijst, het interviewprotocol, het zoekplan, de methodematrix en de uitgewerkte interviews.

2. Probleemanalyse

De gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen zijn landelijke gemeenten met veel agrarische bedrijven met daarbij behorende weilanden, gelegen in het typerende landschap van de Friese Wouden.³⁵

Dit landschap kenmerkt zich onder andere door (elzen)singels en dijkswallen. Deze landschappelijke elementen worden beschermd door wet- en regelgeving, neergelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening, het bestemmingsplan en de Wet natuurbescherming.

In het kader van het groentoezicht hierop moeten er met regelmaat grote afstanden afgelegd worden. Het komt ook wel eens voor dat deze plekken moeilijk toegankelijk zijn om allerlei redenen. Om dit toezicht te vereenvoudigen en om de betrokken medewerkers hiervoor te kunnen inzetten, zou er gebruik gemaakt kunnen worden van drones. Doordat drones foto's en video's kunnen maken vanuit de hoogte en van een afstand, kunnen de toezichthouders bovendien ook meer waarnemen dan met het blote oog. Het gebruiken van drones kan op die manier leiden tot een efficiëntere en kwalitatief betere manier van toezichthouden.

De meeste gemeenten zijn echter nog terughoudend met het inzetten van drones, omdat er op juridisch vlak nog veel onduidelijkheid is. In dit hoofdstuk zal dit nader worden toegelicht.

2.1 Wat is het probleem?

Zoals eerder genoemd wil de eenheid Toezicht en Handhaving onderzoeken of een drone kan worden ingezet bij het houden van toezicht.

Het probleem dat momenteel bij de eenheid Toezicht en Handhaving speelt is van juridische aard. Drones zouden in beginsel ingezet kunnen worden als hulpmiddel voor handhavingsdoeleinden, maar de vraag moet gesteld worden of de gemeente bevoegd is om dit te doen. Als dit het geval is, dan is vervolgens de vraag aan welke voorwaarden de gemeente en de toezichthouder zullen moeten voldoen. Naast dit onduidelijke aspect, spelen er nog een aantal andere onduidelijke (juridische) aspecten op dit vlak, zoals de privacy van eventueel gefilmde personen en de eisen die worden gesteld aan het besturen van een drone. Hieronder worden deze onduidelijkheden in meer detail uitgelegd.

Apparatuur die gemonteerd is aan de drone kan informatie van mensen verkrijgen en daarmee raakt het gebruik van een drone de privacy van deze mensen. Er kan daarbij bijvoorbeeld gedacht worden aan: camera's, microfoons, Wifi-routers etc.³⁶

Drones kunnen veel ingrijpender zijn voor de privacy dan andere methodes om gegevens te verzamelen. Dat wil zeggen dat zij 'op een meer indringende wijze in het leven van burgers kunnen binnendringen dan met andere instrumenten mogelijk is.'³⁷ In andere woorden: drones kunnen inbreuk maken op de privacy van mensen. In artikel 8 lid 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) staat aangegeven 'Eenieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.'³⁸ In lid 2 van dit artikel staat verder aangegeven dat de overheid hier geen inbreuk op mag plegen, tenzij het in de wet is geregeld en noodzakelijk is in een democratische samenleving.³⁹

Doordat een drone video's/foto's kan maken vanuit de lucht, kan een drone grote gebieden waarnemen. Dit betekent dat er (onbedoeld) binnengekeken kan worden in woningen of

³⁵ *PLANTOELICHTING BESTEMMINGSPLAN BUITENGEBIED 2013*, Gemeente Tytsjerksteradiel, Burgum: Gemeente Tytsjerksteradiel 2013, p.45.

³⁶ *Drones en privacy*, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2015 p. 4.

³⁷ *Drones en privacy*, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2015 p.7. Anders: B. Schermer, M. van der Heide, Privacyrechtelijke aspecten van drones, *NJB*, 2013/1605, afl. 27, p. 1603-1672.

³⁸ Artikel 8, eerste lid, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

³⁹ Artikel 8, tweede lid, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

andere besloten plaatsen. Dit kan inbreuk maken op de privacyverwachtingen van mensen. Mensen verwachten namelijk niet gefilmd te worden in hun woning of in hun tuin.⁴⁰

De gemeente dient verder rekening te houden met het proportionaliteitsbeginsel en subsidiariteitsbeginsel bij het inzetten van drones. Dit betekent dat de gemeente zal moeten afwegen of de noodzaak tot het inzetten van drones in verhouding staat tot het beoogde doel.⁴¹

Drones die videobeelden maken, kunnen daarbij dus mensen filmen. Wanneer mensen herkenbaar op beeld komen, is er sprake van het vastleggen en daarmee verwerken van persoonsgegevens. Ook tijdens het houden van toezicht met een drone kunnen er beelden worden gemaakt waar mensen op te herkennen zijn. Daarnaast kunnen drones ook locatiegegevens registreren, waardoor herleid kan worden waar mensen wonen. Ook hier is er sprake van het vastleggen van persoonsgegevens.⁴²

Ten aanzien hiervan vraagt de eenheid Toezicht en Handhaving zich af of de persoonsgegevens die met de drone verzameld zijn bewaard mogen worden en hoelang deze bewaard mogen worden. Daarnaast zal er ook gekeken moeten worden welke rechten de burgers hebben met betrekking tot de verzamelde persoonsgegevens en de verwerking van deze persoonsgegevens. Tenslotte de vraag of de opnames die gemaakt zijn door de drone gebruikt mogen worden als bewijs voor bestuursrechtelijke handhaving. Met andere woorden: welke bewijsregels gelden er in het bestuursrecht?

Op 31 december 2020 zijn er nieuwe regels omtrent drones geïntroduceerd in de Europese Unie.⁴³ Dat betekent dat ook Nederland te maken krijgt met deze nieuwe regelgeving. Door deze nieuwe regelgeving wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen recreatieve dronebestuurders en zakelijke dronebestuurders. Er is een registratieplicht bij de RDW, en de piloot moet voldoen aan een aantal regels.⁴⁴ Deze regels zijn weer verbonden aan de soort drone die gebruikt zal worden. De eenheid Toezicht en Handhaving vraagt zich af aan welke regelgeving zij zijn gebonden. Kan een toezichthouder een drone besturen? Of zal de toezichthouder moeten voldoen aan bepaalde eisen die vastgesteld zijn bij wet?⁴⁵ Hier zal verder onderzoek naar worden verricht. Daarnaast is voor het vliegen met drones ook andere wet- en regelgeving relevant, zoals de Wet Luchtvaart en de Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen. Hier staan onder andere de 'no-fly'-zones in aangegeven. Ook dat zijn zaken die belangrijk zijn om te weten voor de eenheid Toezicht en Handhaving.

2.2 Waarom is het een probleem?

Het inzetten van drones zonder zich daarbij te houden aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving, kan leiden tot (juridische) problemen voor de eenheid Toezicht en Handhaving en voor de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen.

De gemeenten kunnen door onduidelijkheid over het inzetten van drones besluiten om daarom geen drones in te zetten. Dat kan onterecht zijn en dan missen de gemeenten een mogelijkheid om efficiënter en kwalitatiever toezicht te houden. De gemeenten kunnen er ook voor kiezen om wel drones in te zetten, zonder zich te verdiepen in het juridisch aspect hiervan. Dit kan leiden tot verwaarlozing (zonder opzet) van bepaalde wet- en regelgeving omtrent de privacy van de

⁴⁰ *Cameratoezicht Beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens*, Autoriteiten persoonsgegevens, Den Haag: Autoriteiten persoonsgegevens p. 45.

⁴¹ Artikel 4 van hoofdstuk 3 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁴² *Cameratoezicht Beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens*, Autoriteiten persoonsgegevens, Den Haag: Autoriteiten persoonsgegevens p. 45.

⁴³ 'Nieuwe regels voor vliegen met drones', rijksoverheid.nl

⁴⁴ Artikel 14 jo. 18 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (*PbEU* 2019, L 152/45).

⁴⁵ 'Nieuwe droneregels: Vliegen in de EU en ruimte voor innovatie', rijksoverheid.nl.

burgers of de eisen die gesteld worden aan de bestuurder van een drone. Hier kunnen gevolgen aan verbonden zijn.

Burgers kunnen het oneens zijn met het besluit om drones in te zetten als hulpmiddel voor het houden van toezicht. Zoals eerder genoemd, kan een drone de privacy van de burgers aantasten. De burger kan hierover een klacht indienen bij de gemeenten.⁴⁶

Wanneer dit tot niets leidt, kan de burger een klacht indienen bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman kan een onderzoek instellen en tot een advies komen. Dit advies is niet bindend.⁴⁷ Dit advies kan tot veel publiciteit leiden. Deze publiciteit kan negatief uitpakken voor de gemeenten en kan ervoor zorgen dat de gemeenten een slecht imago krijgen. Het vertrouwen van de burgers in het optreden van de gemeenten kan hierdoor dalen.

Daarnaast kunnen burgers ook klachten indienen bij het Informatie- en Meldpunt privacy van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), wanneer de gemeenten de AVG niet naleven. De AP is bevoegd om boetes of andere sancties op te leggen.⁴⁸

In de praktijk zal de correctie van besluiten met name plaatsvinden doordat deze besluiten door belanghebbenden in de daarvoor geldende procedures worden aangevochten. Bij vernietiging van een besluit is er sprake van een onrechtmatig besluit en kan mogelijk schadevergoeding aan de orde zijn.

2.3 Wat is de achtergrond van het probleem?

In 2014 werd door de Eerste Kamer een wet aangenomen, waar de burgemeester de bevoegdheid kreeg om mobiele camera's tijdelijk in te zetten op een specifiek gebied. Hiermee wilde de regering het veiligheidsgevoel in de openbare ruimte bevorderen.⁴⁹ Drones vallen ook onder de mobiele camera's, echter alleen de opsporingsdiensten waren bevoegd om drones te gebruiken.

Zoals eerder genoemd in de inleiding, worden drones steeds vaker ingezet door de overheid. Echter is het inzetten van drones door de gemeente nog geen algemeen toegepaste praktijk.⁵⁰ Hier spelen meerdere factoren een rol. De belangrijkste factor is dat de technologische ontwikkelingen zo snel gaan dat de wet- en regelgeving niet altijd up-to-date is. Met ingang van 31 december 2020 is de nieuwe Europese regelgeving in werking getreden. Deze regelgeving is alleen nog niet uitgekristalliseerd. Daarnaast is er zoveel verschillende wet- en regelgeving van toepassing voor het inzetten van drones, dat men gauw het overzicht verliest.

2.4 Voor wie is het een probleem? (Stakeholdersanalyse)

2.4.1 Eenheid Toezicht en Handhaving van de Werkmaatschappij 8KTD

De eenheid Toezicht en Handhaving is betrokken bij het probleem. Zij wil een drone inzetten, zodat fysiek meer belastende controles door toezichthouders op eenvoudiger wijze kunnen worden uitgevoerd. De toezichthouders kunnen de drone als hulpmiddel gebruiken bij het houden van toezicht en het constateren van overtredingen. Een drone kan ervoor zorgen dat er efficiënter en kwalitatief beter toezicht kan worden gehouden. De eenheid Toezicht en Handhaving is altijd op zoek naar nieuwe technologische hulpmiddelen, om aan de doelstelling van een efficiënte en kwalitatieve manier van toezichthouden te voldoen.

2.4.2 Bedrijven

Bedrijven zijn ook betrokken bij dit probleem. Bedrijven hebben direct te maken met de toezichthouder. Dat zal ook het geval zijn als een toezichthouder een drone als hulpmiddel gebruikt om bijvoorbeeld het terrein van een bedrijf te controleren. Bedrijven voelen zich misschien niet meer

⁴⁶ 'Waar kan ik een klacht indienen over een overheidsinstantie?', rijksoverheid.nl.

⁴⁷ Zo werken wij', nationaleombudsman.nl.

⁴⁸ Artikel 14 lid 3 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

⁴⁹ Verruiming bevoegdheid burgemeester tot de inzet van cameratoezicht', eerste kamer.nl. Anders: *Kamerstukken II*, 2012/13, 33582, nr.2.

⁵⁰ Strengere regels beperken inzet drones voor toezicht en handhaving', toezine.nl.

vrij voor wat betreft hun privacy (belang) omdat er met een drone grote gebieden gecontroleerd kunnen worden. Daarnaast kan de camera van een drone andere specificaties hebben (zoals genoemd in '1.2 Drones' van het plan van aanpak).

2.4.3 Burgers

Burgers zijn een belangrijk aspect van dit probleem. Wanneer een drone wordt ingezet, kan dit de privacy van een burger raken. Mensen kunnen zich bespied voelen, terwijl een burger niet verwacht bespied te worden in de eigen tuin of woning. Het belang van de burger is om vrij te leven en met een drone kan op dat belang inbreuk worden gemaakt.⁵¹

2.4.4. Overheidsinstanties

Ook andere overheidsinstanties kunnen belangstelling hebben voor de beelden die met een drone gemaakt kunnen worden. Deze beelden kunnen mogelijk weer gebruikt worden voor hun toezicht en handhaving.

Hierbij valt te denken aan: de politie, de NVWA, Wetterskip Fryslân, de provincie, etc.

Probleemstelling

Momenteel heeft eenheid Toezicht en Handhaving weinig overzicht over de geldende wet- en regelgeving omtrent het inzetten van een drone bij groentoezicht, er moet gekeken worden naar verschillende wet- en regelgeving om duidelijkheid te krijgen of een drone rechtmatig ingezet kan worden door de eenheid Toezicht en Handhaving en met welke andere regelgevingen zij rekening moeten houden voorafgaande aan het inzetten van drones.

⁵¹ *Drones en privacy*, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2015 p.7.

3. Doel-en vraagstelling

3.1 Hoofd- en deelvragen

In hoeverre kan en mag de eenheid Toezicht en Handhaving van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, binnen de verschillende wet- en regelgeving, gebruik maken van drones voor het houden van groentoezicht?

1. Is de eenheid Toezicht en Handhaving bevoegd, op basis van Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht, om een drone in te zetten bij het houden van groentoezicht?
2. Met welke privacyrechtelijke aspecten moet de eenheid Toezicht en Handhaving rekening houden bij het inzetten van een drone bij toezicht op groen?
3. Wat betekent de nieuwe Europese wet- en regelgeving bij het inzetten van drones bij groentoezicht voor de eenheid Toezicht en Handhaving?

3.2 Interne doel

Het interne doel van het onderzoek is om advies te geven over de rechtmatigheid van het inzetten van een drone bij het houden van toezicht op groen. Dit advies zal voor 9 juni 2021 verstrekt worden aan de eenheid Toezicht en Handhaving van het team Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving en Veiligheid van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, de opdrachtgever. De eenheid Toezicht en Handhaving zal op basis van dit advies de beslissing maken om drones wel of niet in te zetten als een handhavingsmiddel.⁵²

3.3 Externe doelen is rechtmatigheid

Het hoofdonderwerp van dit onderzoek is de rechtmatigheid van het inzetten van drones bij toezicht op groen, het externe doel is dat de eenheid Toezicht en Handhaving duidelijkheid krijgt over het inzetten van drones bij het houden van toezicht op groen, waardoor zij de keuze kunnen maken om wel of niet een drone te gebruiken.⁵³

⁵² G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 72.

⁵³ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 72.

4. Theoretisch kader van dit onderzoeksrapport

In dit hoofdstuk worden verschillende theorieën en begrippen toegelicht. Daarnaast worden ook de bronnen die gebruikt zijn toegelicht. Dit zal per deelvraag uitgelegd worden.

4.1 Deelvraag 1: De bevoegdheid van de gemeente

In deelvraag 1 staat deze vraag centraal: In hoeverre is de eenheid Toezicht en Handhaving bevoegd, op basis van de Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht, om een drone in te zetten bij het houden van groentoezicht?

4.1.1. Begrippen en bronnen

Volgens het Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid gebruikt de overheid cameratoezicht om de veiligheid in de openbare ruimte te handhaven.⁵⁴ Ook op de site van de politie staat er uitleg gegeven over waarom cameratoezicht gebruikt wordt door gemeenten en politie. 'De overheid zet cameratoezicht voornamelijk in om de openbare orde in de openbare ruimte te waarborgen.'⁵⁵ Deze toelichting van het CCV en de politie zal gebruikt worden in de beantwoording van deze deelvraag. De toelichtingen zijn helder en geplaatst door betrouwbare bronnen op hun officiële site.

Een ander belangrijk begrip dat terug zal komen in de beantwoording van deze deelvraag is toezicht houden. Definitie van toezichthouden is: 'Toezicht kan worden omschreven als het verzamelen van informatie over de naleving van wettelijke voorschriften, zo nodig met behulp van wettelijk toegekende bevoegdheden, en het beoordelen van die informatie, alsmede het informeel trachten de overtreder tot naleving te bewegen. De resultaten van het toezicht kunnen dienen ter onderbouwing van een door het bevoegd gezag te nemen sanctiebesluit.'⁵⁶ Een kortere definitie van dit begrip is: 'Het houden van controle op de naleving van wettelijke regels.'⁵⁷

Het volgende begrip dat toegelicht zal worden is toezichthouder. Bij het definiëren van dit begrip is er gebruik gemaakt van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht. Omdat dit een betrouwbare bron is, is er voor gekozen om de definitie van deze bron aan te houden.

Herstelsanctie is een ander begrip dat terugkomt in het onderzoek. De herstelsanctie is er op gericht om de overtreding geheel of gedeeltelijk te herstellen. Dit begrip staat in artikel 5:2 lid 1 sub b van de Algemene wet bestuursrecht en op de site van Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken. Ook deze site is betrouwbaar, omdat het een officiële site is van de overheid.

Om toe te lichten waarom cameratoezicht wordt gebruikt door gemeenten en politie is gebruik gemaakt van de sites van de politie en het CCV. De informatie op de sites was duidelijk. Daarnaast is ook artikel 151c van de Gemeentewet gebruikt om cameratoezicht toe te lichten.

Om de wetshistorie van cameratoezicht toe te lichten, is er een kamerstuk gebruikt.⁵⁸ In dit kamerstuk wordt duidelijk waarom cameratoezicht is ingesteld en waarom er gekozen is om cameratoezicht uit te breiden met flexibel cameratoezicht. Daarna werd de term 'openbare orde' uitgelegd. Bronnen om deze term uit te leggen waren jurisprudentie en een tijdschriftartikel uit een juridisch tijdschrift.⁵⁹

Om de bevoegdheden van een toezichthouder toe te lichten is titel 5.2 van Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht gebruikt. In deze wetsbron staan alle bevoegdheden van de toezichthouder aangeduid.

Om aan te duiden wat herstelsancties zijn, is de Algemene wet bestuursrecht gebruikt en literatuur.⁶⁰

⁵⁴ Cameratoezicht', hetccv.nl.

⁵⁵ Cameratoezicht', politie.nl.

⁵⁶ ¹ F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 191.

⁵⁷ H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht. Deel 1 Systeem – Bevoegdheid – Bevoegdheidsuitoefening – Handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 589.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2012/13, 33582, nr. 3, p. 1.

⁵⁹ J. Brouwer, *Wat is openbare orde?*, *NJB*, 2016/1561, afl. 27, p.2162.

⁶⁰ C.J. Loonstra, *Hoofdlijnen Nederlands recht*, Groningen: Noordhoff Uitgevers, 2018 p. 90.

Dit wordt verder uitgelegd in hoofdstuk 6 De bevoegdheid van de gemeente.

4.2 Deelvraag 2: Privacy van de burger

In deelvraag 2 staat deze vraag centraal: Met welke privacyrechtelijke aspecten moet de eenheid Toezicht en Handhaving rekening houden bij het inzetten van een drone bij toezicht op groen?

4.2.1 Begrippen en bronnen

In de handleiding over drones en privacy van het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt onder andere duidelijk dat er verschillende camera's op een drone kunnen zitten.⁶¹ Dit geeft een beter beeld over de inbreuk op privacy door een drone. In deze handleiding worden ook andere privacyrisico's duidelijk. Drones zijn namelijk slecht waarneembaar en kunnen ook gebruikt worden in situaties waarin de burger niet verwacht dat zijn privacy geschonden zal worden. Daardoor kan de burger hele andere privacyverwachtingen hebben.

Door het kleine formaat kan er niet gezien worden met welke instrumenten een drone is uitgerust. Dit kan leiden tot andere gedragingen van de burger.⁶²

In deze deelvraag wordt uitgelegd wat de Grondwet is. Deze uitleg wordt gegeven met behulp van de site van de overheid.

Daarna komt artikel 10 van de Grondwet aan bod, waar het recht op privacy wordt toegelicht. In dit artikel komt een belangrijke term naar voren, namelijk de persoonlijke levenssfeer. Persoonlijke levenssfeer kan onder andere omschreven worden als: 'het huis, de briefwisseling, de communicatie via telefoon en andere communicatiemiddelen, het recht om niet te worden bespied of afgeluisterd, het recht op zorgvuldige behandeling van persoonlijke gegevens, het recht op eerbiediging van het innerlijk leven, het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit.'⁶³

Naast de Nederlandse Grondwet komt ook artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) aan bod. In artikel 8 van de EVRM staat: 'Eenieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.'

De Algemene verordening gegevensbescherming komt ook aan bod bij deze deelvraag. Ook de zes beginselen waaraan voldaan moet worden tijdens het verwerken van persoonsgegevens worden toegelicht.

De gemeente dient daarnaast rekening te houden met het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel. 'Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de zwaarte van het in te zetten middel in verhouding dient te staan tot het beoogde doel en het subsidiariteitsbeginsel betekent dat een middel alleen mag worden ingezet als een eventueel lichter middel niet tot voldoende resultaat zal kunnen leiden.'⁶⁴

Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 7 Privacy van de burger.

4.3 Deelvraag 3: Europese regelgeving voor het besturen van drones

In deelvraag 3 staat deze vraag centraal: Wat betekent de nieuwe Europese droneregelgeving bij het inzetten van drones bij groentoezicht voor de eenheid Toezicht en Handhaving?

4.3.1 Bronnen en begrippen

Sinds 31 december 2020 is de Europese regelgeving over drones in werking getreden. Deze nieuwe Europese wetgeving vervangt de nationale dronewetgeving.

⁶¹ *Drones en privacy*, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid.

⁶² *Drones en privacy*, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2015 p. 5, 6 en 7.

⁶³ Artikel 10 van de Grondwet. Anders: 'Artikel 10: Privacy', denederlandsegrondwet.nl.

⁶⁴ Artikel 2.3 Proportionaliteit & subsidiariteit van de Handreiking toezicht Drank- en Horecawet. Anders: '2.3 Proportionaliteit & subsidiariteit', handreikingdhw.nl.

De nieuwe Europese dronewetgeving deelt dronebestuurders namelijk op in drie categorieën: open categorie (vluchten met laag risico), specifieke categorie (vluchten met gemiddeld risico), gecertificeerde categorie (vluchten met hoog risico).⁶⁵

Onder welke categorie een dronebestuurder valt hangt af van het gewicht van de drone en het soort vlucht die uitgevoerd gaat worden door de dronebestuurder. Daarnaast hangt het ook af van de risico's op een ongeval tijdens een vlucht.⁶⁶

Per categorie gelden er standaardregels en aanvullende regels. Deze aanvullende regels kunnen per categorie verschillen. Deze regels staan in de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 en op de site van de overheid.

De Luchtvaartwet kent twee regelingen die betrekkingen hebben op onbemande luchtvaartuigen: de Regeling modelvliegen en de Regeling op afstand bestuurdde luchtvaart.

De onbemande luchtvaartuigen zoals drones vallen onder de Regeling modelvliegen. In deze regeling worden de regels in de lucht, tijdens de besturing van de drone, duidelijk voor privégebruik van de drone.

Wanneer een drone vliegt voor een overheidsdienst (staatsoperatie) geldt de Regeling op afstand bestuurdde luchtvaartuigen.⁶⁷

Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 8 Europese wet- en regelgeving droneoperaties.

⁶⁵ Artikel 3 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (*PbEU* 2019, L 152/45).

⁶⁶ 'Nieuwe regels voor vliegen met drones', rijksoverheid.nl. Anders: 'Europese droneregeling', dronewatch.nl.

⁶⁷ Artikel 15 lid 3 van de Regeling onbemande luchtvaartuigen.

5. Methode & verantwoording

In dit hoofdstuk staan de methoden en verantwoording centraal. De verantwoording van methoden, interviews, en afwijkingen ten opzichte van het plan van aanpak zullen aan bod komen.

5.1 Onderzoeksmethode

Het onderzoek kan aangeduid worden als een kwalitatief onderzoek. Het onderzoek is praktijkgericht en zal direct een bijdrage leveren aan de besluitvorming in de praktijk.

Uit het advies dat is gegeven aan de hand van dit onderzoek zal de opdrachtgever beslissen of de eenheid Toezicht en Handhaving wel of niet drones gaat inzetten.

Daarnaast ligt er ook een nadruk in dit onderzoek op 'het begrijpen van een verschijnsel in de sociale werkelijkheid.'⁶⁸ Er is namelijk uitgezocht in hoeverre de eenheid Toezicht en Handhaving drones kan inzetten bij het houden van toezicht.

In dit kwalitatief onderzoek staan twee onderzoeksstrategieën centraal: deskresearch (inhoudsanalyse) en fieldresearch (interview).⁶⁹

5.2 Verantwoording inhoudsanalyse

Bij een inhoudsanalyse wordt er ook gebruik gemaakt van bestaand materiaal.⁷⁰ Om de deelvragen te beantwoorden is er gebruik gemaakt van bronnen, die ook aangemerkt kunnen worden als 'bestaand materiaal'. Wetten, verdragen, jurisprudentie, literatuur en documenten zijn daar een voorbeeld van. Om deze bronnen te vinden is gebruik gemaakt van verschillende zoekmachines en databases zoals: Google Scholar, database van de mediatheek van NHL-Stenden, Rechtsorde, Google en Overheid.nl.

De zoektermen zijn opgenomen in de methodematrix en het zoekplan, die terug te vinden zijn in de bijlagen. Er is gekozen voor de methode inhoudsanalyse omdat dit onderzoek bestaat uit een aantal theoretische en juridische aspecten waar het analyseren van bestaand materiaal aan bod komt. De inhoudsanalyse is van belang om dit onderzoek effectief uit te voeren. Daarnaast zijn deze onderzoeksstrategieën aan te merken als efficiënt, omdat het niet onnodig veel tijd, energie of geld kost. Ook kan deze onderzoekstrategie beschouwd worden als toelaatbaar, omdat het ethisch verantwoord is. Niemand heeft fysieke of mentale schade geleden door deze onderzoeksstrategie.⁷¹

Naast de bovengenoemde eisen moet het onderzoek nog voldoen aan zes andere eisen, namelijk: controleerbaar, vakkundig, adequaat, logisch, valide en betrouwbaarheid.⁷²

Hieronder zal toegelicht worden hoe aan deze eisen is voldaan.

Controleerbaar: De bronnen die gebruikt worden tijdens de rechtsbronnen- en literatuurstudie zijn genoteerd in Juridische Leidraad. Deze vermeldingen staan in voetnoten en in de literatuurlijst. Daarnaast is in dit onderzoek ook verantwoording afgelegd op de manier van onderzoek doen en daarnaast is er ook aangegeven wat anders gedaan had kunnen worden in dit onderzoek.

Vakkundig: Er is gebruik gemaakt van betrouwbare en actuele databases zoals: Google Scholar, Rechtsorde, Overheid.nl. Gebruik van onbetrouwbare databases zijn vermeden.

Logisch: Bij elke deelvraag is een tussenconclusie geplaatst waar de informatie die uit interviews en de inhoudsanalyse naar voren is gekomen gekoppeld wordt aan de deelvraag. Hierdoor zijn er geen redeneerfouten gemaakt in de uiteindelijke conclusie.

Valide: Tijdens het onderzoek zijn er geen vertekeningfouten gemaakt en is er constant gelet op verandering van de situatie.

⁶⁸ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 163 en 164.

⁶⁹ N. Verhoeven, *Wat is onderzoek?*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p. 151.

⁷⁰ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 172.

⁷¹ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 130.

⁷² G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 136.

Betrouwbaarheid: Tijdens het onderzoek is er opgelet dat er geen toevallige fouten gemaakt zijn. (bijv. tijdens het verwerken van interviews)

Adequaat: Om de antwoorden op de deelvragen en hoofdvraag te laten passen bij deze vragen is er gebruik gemaakt van tussenconclusies. In de tussenconclusie wordt er antwoord gegeven op de deelvragen. Deze tussenconclusies zorgen ook voor een adequaat antwoord op de hoofdvraag.⁷³

5.3 Verantwoording interview

Naast inhoudsanalyse is er ook gebruik gemaakt van de methode interview. Voor deze methode is gekozen om meer informatie te vergaren door deskundigen te interviewen. Het inzetten van een drone is vrij nieuw en daardoor is er ook minder (bestaand) materiaal beschikbaar in verschillende databases. Daarnaast kunnen de meningen, houdingen en ervaringen van deskundigen jegens het onderzoeksonderwerp ook waardevol zijn voor de opdrachtgever. Ook het praktische aspect, zoals hoe andere organisaties omgaan met de persoonsgegevens kan alleen vergaard worden door middel van een interview.

Er is gekozen voor een semigestructureerd interview. Hier is voor gekozen zodat de geïnterviewden ook hun eigen inbreng konden inleveren.⁷⁴

In dit onderzoek zouden er acht interviews gehouden worden om de validiteit te verhogen.⁷⁵ Dit is niet gelukt. Er zijn maar vier interviews gehouden.

Onder de geïnterviewden vallen:

1. Een toezichthouder van de FUMO die gebruik maakt van drones voor groentoezicht.
2. Een toezichthouder van de gemeente Achtkarspelen die geen gebruik maakt van een drone, maar wel behoefte heeft aan een drone tijdens groentoezicht.
3. Een toezichthouder van de gemeente Tytsjerksteradiel die geen gebruik maakt van een drone, maar wel behoefte heeft aan een drone tijdens groentoezicht.
4. Een toezichthouder van Wetterskip Fryslân die al gebruik maakt van drones bij het houden van toezicht.

Voor deze vier deskundigen is gekozen om het vraagstuk ook een praktisch aspect te geven. Dit praktische aspect bestaat uit het vergelijken van verschillende organisaties die ook gebruik maken van drones of juist helemaal geen drones gebruiken.

In het interviewprotocol is opgenomen dat na het houden van het interview, het interview gedocumenteerd wordt. Daarna wordt dit naar de geïnterviewde gestuurd. De geïnterviewde moeten dit goedkeuren, voordat de informatie uit het interview gebruikt kan worden. Hierdoor wordt de betrouwbaarheid verhoogd.⁷⁶

Tijdens het interview is er op bepaalde momenten niet voldoende doorgevraagd op bepaalde antwoorden. Dit kan voornamelijk verweten worden aan het gebrek aan interviewvaardigheden en praktijkkennis van de onderzoeker. De onderzoeker heeft dit hersteld door op een later stadium weer een interview te houden.

⁷⁴ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 104 en 105.

⁷⁵ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 132.

⁷⁶ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 186.

5.4 Verantwoording methoden en bronnen per deelvraag*

Deelvraag	Methode	Bronnen
Deelvraag 1: Bevoegdheid van de gemeente	Inhoudsanalyse en interview	Wet- en regelgeving, literatuur, beleidstukken, documenten en internetbronnen.
Deelvraag 2: Privacy van de burger	Inhoudsanalyse en interview	Wet- en regelgeving, literatuur, beleidstukken, documenten en internetbronnen.
Deelvraag 3: Europese wet- en regelgeving droneoperaties	Inhoudsanalyse	Wet- en regelgeving, beleidstukken, documenten en internetbronnen.

*In 'Bijlage 3 Methodematrix' staan de specificaties over de beantwoording van de deelvragen.

5.5 Afwijking van het plan van aanpak

5.5.1 Afwijkingen van het interview

Zoals eerder aangegeven zouden er acht interviews gehouden worden voor het onderzoek. De onderzoeker heeft verschillende organisaties benaderd om deel te nemen aan het interview. In het plan van aanpak zijn sommige organisaties die benaderd zijn al benoemd. Gaandeweg is de onderzoeker meer organisaties tegengekomen die waardevolle informatie zouden kunnen hebben voor dit onderzoek.

Organisaties die benaderd zijn, maar niet hebben gereageerd: Gemeente Nissewaard, Provincie Overijssel, Sudwést-Fryslân, de politie, Kleurrijk wonen, Woonfriesland, Gemeente Leeuwarden en Gemeente Utrecht.

Deze organisaties zijn benaderd om zoveel mogelijk informatie te vergaren voor het onderzoek en ook om het onderzoeksonderwerp van verschillende invalshoeken te belichten. Daarnaast is het ook van belang om verschillende organisaties te interviewen om een vergelijking te maken tussen de verschillende manieren van verwerking van persoonsgegevens per organisatie.

5.5.2 Afwijking van de planning

De resultaten van het plan van aanpak zijn in week 13 bekend gemaakt. Dit heeft geleid tot een wijziging in de planning. Het onderzoeksproces is pas in week 13 begonnen in plaats van week 11, zoals vastgelegd in het plan van aanpak.

5.5.3 Afwijking van de centrale vraag en deelvragen

De deelvragen zijn veranderd. Tijdens het inlezen in alle theorie over dit onderwerp, kwam de onderzoeker erachter dat de tweede deelvraag minder goed aansluit op de uitvoering van het onderzoek. Tijdens het maken van het plan van aanpak was de onderzoeker in veronderstelling dat een gemeente bevoegd is om flexibel cameratoezicht uit te oefenen. Uiteindelijk bleek dit gecompliceerder te liggen. Om de deelvraag volledig te beantwoorden zijn deelvraag 1 en deelvraag 2 samengevoegd. Deze twee vragen sloten zo goed op elkaar aan, dat deze beter samengevoegd konden worden. Daarnaast is de centrale vraag aangepast. 'Toezicht op groen' is toegevoegd aan de centrale vraag. Hier is voor gekozen omdat de centrale vraag op deze manier wordt afgebakend. Ook het woord 'privacyaspecten' in de derde deelvraag is veranderd naar 'privacyrechtelijk'. Hier is voor gekozen, omdat het woord 'privacyrechtelijk' deze vraag beter omvat.

5.6 Validiteit

De validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd door gebruik te maken van twee meetinstrumenten: inhoudsanalyse en interviews. Om de validiteit te verhogen zijn de interviews opgenomen. Ook is er een transcript gemaakt van de interviews. Deze transcripten zijn goedgekeurd door de geïnterviewde. Bij de inhoudsanalyse is een zoekplan gemaakt, waar de zoekstrategie van het onderzoek wordt bepaald.

5.7 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid voor het onderzoek is gewaarborgd door verschillende onderzoeksmethoden te gebruiken (triangulatie). De interviews hebben consistent plaatsgevonden via Teams met een vastgestelde interviewprotocol, waardoor dezelfde informatie is verstrekt aan de geïnterviewde.

5.8 Ervaringen tijdens het verzamelen van gegevens

In het onderzoek zijn er maar twee interviews gehouden met organisaties die gebruik maken van drones. Er zijn wel andere organisaties benaderd, maar die lieten weten geen gebruik te maken van drones of hebben geen gehoor gegeven. Dat laat ook de realiteit zien in de praktijk. Droneoperaties bij de gemeente zijn vrij nieuw en geen enkele gemeente in Nederland maakt hier gebruik van. Dit was ook terug te zien in het aantal bronnen zoals documenten, handleidingen of vakliteratuur die beschikbaar waren. Omdat er in de praktijk weinig gebruik gemaakt wordt van drones is hier waarschijnlijk ook minder behoefte aan. Hier is de onderzoeker tegen aan gelopen tijdens het onderzoek. Hierdoor heeft de onderzoeker niet veel verschillende bronnen kunnen gebruiken. Omdat er zo weinig bronnen beschikbaar zijn en zo weinig interviews zijn gehouden kon de diepgang tijdens het beantwoorden van de deelvragen minder opgezocht worden. Dit is de onderzoeker ook tegen gevallen.

Tijdens het begin van het onderzoek had de onderzoeker al een idee welke kant het onderzoek op zou gaan. De onderzoeker dacht dat de wettelijke basis van de bevoegdheid van de gemeente om drones in te zetten zou liggen in artikel 151c van de Gemeentewet. De wetshistorie van dit wetsartikel zou uitgebreid geanalyseerd worden. Hier was het juridische kader in het plan van aanpak ook op gericht. Uiteindelijk bleek dat de gemeenten niet bevoegd zijn om drones in te zetten op basis van dit wetsartikel. Dit heeft ervoor gezorgd dat de eerste deelvraag heel anders beantwoord is dan in het juridische kader van het plan van aanpak is bepaald.

Om het onderzoek verder af te bakenen en om verwarring te voorkomen zijn de deelvragen veranderd. 'Groen toezicht' is toegevoegd aan de centrale vraag en deelvraag 1. Dit is gedaan om te voorkomen dat er gedacht zou worden dat het ging om inzetten van drones in het kader van handhaving van de openbare orde.

5.9 Afwijkingen van het onderzoeksrapport (eerste kans)

In de eerste variant van het onderzoeksrapport was de doelstelling te breed, er stond namelijk in de doelstelling dat het ging om het inzetten van drones om toezicht te houden op de regels van de APV. Dit sloot niet aan op de centrale vraag en deelvragen. Deze vragen waren namelijk gericht op het houden van toezicht op groen. De doelstelling is inmiddels veranderd, en het begrip 'groentoezicht' is toegevoegd. De eerste deelvraag in de eerste variant van het onderzoeksrapport is ook veranderd, omdat deze te veel op de hoofdvraag leek. De eerste deelvraag is anders geformuleerd en 'op basis van de Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht' is toegevoegd aan deze vraag om de deelvraag specifiek te maken. De derde deelvraag is ook veranderd, om deze specifiek te maken. Voorheen was deze vraag nog te breed en stond er 'overige regels'. Inmiddels is dit veranderd tot: 'Wat betekent de nieuwe Europese wet- en regelgeving bij het inzetten van drones bij groentoezicht voor de eenheid Toezicht en Handhaving?' Hiermee zorgt de onderzoeker dat deze vragen specifiek zijn en aangegeven wat er wordt onderzocht bij deze deelvragen. Ook is er een woord toegevoegd aan de hoofdvraag. Het gaat om het woord 'verschillende'. Dit is gedaan om aan te duiden dat er in dit rapport onderzoek wordt gedaan naar verschillende wetgeving omtrent het

inzetten van drones. Er wordt gekeken naar de bevoegdheid van de eenheid Toezicht en Handhaving, maar ook naar de Europese regelgeving. Deze regelgeving legt dronebestuurders namelijk beperkingen op.

6. Bevoegdheid van de gemeente

In dit hoofdstuk komt de bevoegdheid van de gemeente om drones in te zetten als hulpmiddel aan bod. Er wordt gekeken in hoeverre er een wettelijke grondslag is om toezicht te houden via de inzet van drones. Daarbij wordt ten eerste gekeken naar artikel 151c van de Gemeentewet. Volgens dit artikel kunnen onder omstandigheden 'flexibele' camera's worden ingezet voor handhavingsdoeleinden. Er zal worden onderzocht wat het doel is van dit artikel en wat de reikwijdte ervan is. Ten tweede wordt ingegaan op de vraag welke wettelijke bevoegdheden de toezichthouders van de eenheid Toezicht en Handhaving volgens de Awb hebben. Dit is van belang mede omdat artikel 151c van de Gemeentewet qua reikwijdte beperkt is. Tot slot zal er ook gekeken worden of de beelden van de drones gebruikt kunnen worden om sancties op te leggen.

6.1 Cameratoezicht en artikel 151c Gemeentewet

Zoals eerder besproken in de inleiding stellen de gemeenten in Nederland als doel om leefbaar, gezond en veilig te zijn. Dit doel behalen zij door toezicht te houden op de opgestelde wet- en regelgeving. Daarnaast handhaven zij waar nodig.⁷⁷ Toezicht houden kan op vele manieren gedaan worden. Eén van deze manieren is cameratoezicht. Uit artikel 151c van de Gemeentewet wordt duidelijk dat de gemeente bevoegd is om gebruik te maken van cameratoezicht. Uit dit wetsartikel blijkt ook dat het primaire doel van het inzetten van cameratoezicht door de gemeente is om toezicht te houden op de openbare orde.⁷⁸ Een gemeente kan een camera plaatsen op openbare plekken in het kader van de handhaving van de openbare orde. Dit doen zij in samenwerking met de politie. De politie bekijkt deze beelden ook.

In 2005 is artikel 151c van de Gemeentewet ingesteld. 'Deze wet is gecreëerd omdat cameratoezicht bijdraagt aan de verbetering van de veiligheid in de publieke ruimte en bevordert ook het zichtbaar maken van overlast, geweld en criminaliteit.'⁷⁹ In deze wet werd vastgesteld dat de camera's vast horen te zitten en dat deze voor een langere duur gebruikt moeten worden.

Gedurende vijf jaar (2005 t/m 2011) heeft er van uit het ministerie van Veiligheid en Justitie een evaluatie plaatsgevonden over het cameratoezicht. Uit de evaluatie werd bekend dat de gemeenten vaker behoefte hebben aan een flexibelere vorm van cameratoezicht.⁸⁰ 'Deze behoefte is ingegeven door de wens om aanhoudende en zich verplaatsende overlast in de publieke ruimte beter en effectiever te bestrijden door gerichte inzet van camera's die snel en eenvoudig met de overlast mee kunnen worden verplaatst.'⁸¹ Naar aanleiding van deze behoefte is artikel 151c van de Gemeentewet veranderd. Het woord 'vast' verdween uit dit wetsartikel. Dit betekent dat gemeenten tegenwoordig ook bevoegd zijn om flexibele camera's in te zetten. Hier kunnen drones ook onder vallen. Flexibel cameratoezicht mag alleen ingezet worden ter handhaving van de openbare orde.

Uit de wettekst blijkt dat de reikwijdte van dit artikel beperkt is. Het is immers alleen van toepassing op situaties die te maken hebben met verstoringen van de openbare orde. De vraag is daarom wat daaronder wordt verstaan. Uit de rechtspraak blijkt dat het begrip openbare orde ruim moet worden opgevat.⁸² In 2007 heeft de Hoge Raad bepaald dat de openbare orde gezien kan worden als: 'op of aan de openbare weg of in een voor een publiek toegankelijk gebouw.'⁸³ Wanneer er gesproken wordt van verstoring van de openbare orde, gaat het volgens de Hoge Raad om verstoring van de

⁷⁷ M.G.J. Maas-Cooymans, A. Danopolous, J. Barendsen, *Handhaving door en voor gemeenten Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk Vereniging van Nederlandse Gemeente*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁷⁸ Artikel 151c van de Gemeentewet.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33582, nr. 3, p. 1.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2012/13, 33582, nr. 3, p. 1.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33582, nr. 3, p. 1.

⁸² J. Brouwer, Wat is openbare orde?, *NJB*, 2016/1561 afl. 27, p.2162.

⁸³ HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104.

normale gang van zaken in een openbare ruimte. Voorbeelden hiervan zijn: geweldsdelicten⁸⁴, voetbalrellen⁸⁵ of drugspanden.⁸⁶

6.2 Bevoegdheden van de toezichthouders

Omdat artikel 151c van de Gemeentewet beperkt is qua reikwijdte, komt de vraag naar voren welke bevoegdheden de toezichthouders van de eenheid Toezicht en Handhaving hebben als het gaat om de inzet van drones. In artikel 11 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt de term 'toezichthouder' gedefinieerd. In dit wetsartikel staat: 'Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.'⁸⁷ Dit wetsartikel geeft aan dat een toezichthouder op basis van de wet toezicht heeft op de naleving van hetgeen dat in de wet geregeld is. Om toezicht te houden op de naleving van hetgeen dat in de wet geregeld is, heeft een toezichthouder een aantal bevoegdheden, die ook in de Awb zijn benoemd. Een toezichthouder is bijvoorbeeld bevoegd om zaken te onderzoeken, aan opnemings te onderwerpen en daarvan monsters te nemen. Een ander voorbeeld is de bevoegdheid om het legitimatiebewijs van personen te vorderen.⁸⁸

Als het gaat om de vraag of de toezichthouder gebruik mag maken van drones, is met name artikel 5:15 van de Awb van belang: Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.⁸⁹ Een toezichthouder is bijvoorbeeld bevoegd om een weiland, tuin, garage of bedrijfsterrein te betreden. Een toezichthouder heeft geen toestemming nodig van de rechthebbende, om deze plaatsen te betreden. Echter, een toezichthouder kan niet zonder toestemming van de rechthebbende een woning betreden. In de Grondwet staat aangegeven dat het betreden van een woning alleen kan geschieden door toestemming van de bewoner, tenzij het bij of krachtens de wet is bepaald.⁹⁰ Daarbij is voorafgaand legitimatie, de reden van binnentreding en een schriftelijk verslag van binnentreden achteraf vereist.⁹¹

Uit het interview met _____, een toezichthouder van de FUMO, werd duidelijk dat zij zich ook beroepen op de bevoegdheid die bepaald is in artikel 5:15 van de Awb met betrekking tot het inzetten van een drone. Zij zien een drone als een benodigd apparaat om niet toegankelijke plaatsen (virtueel) te betreden. Of hij de wet zo mag interpreteren weet hij niet, maar volgens hem zal er ooit jurisprudentie moeten ontstaan over de mogelijkheden van drones, want die is er op dit moment niet. Tot nu toe, is de FUMO niet tegengehouden door de gezaghebbende autoriteiten.⁹²

Uit het interview met _____ is gebleken dat zij ook benodigde apparatuur meenemen, die zij nodig achten voor het onderzoek. Zij nemen hun telefoon en iPad mee, die beide beschikken over een camera. Deze camera's worden gebruikt om foto's te maken.⁹³

Uit het interview met _____, toezichthouder bij Wetterskip Fryslân is gebleken dat hij geen juridische kennis had over dit onderwerp om hier concrete uitspraken over te doen.

⁸⁴ Rb. Leeuwarden 19 oktober 2012, ECLI:NL:RBLLE:2012:CA2962.

⁸⁵ Hof Amsterdam 12 september 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3652.

⁸⁶ Rb. Leeuwarden 31 juli 2007, ECLI:NL:RBLLE:2007:BB1540.

⁸⁷ Artikel 11 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁸⁸ Art. 16 jo. 17 en 18 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁸⁹ Artikel 12 van de Grondwet lid 1.

⁹⁰ Artikel 12 van de Grondwet lid 2.

⁹¹ Artikel 11 lid 1 jo. 2 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁹² Zie bijlage 4 Interview met _____ p. 58.

⁹³ Zie bijlage 6 Interview met _____ p. 67.

6.2.1 Artikel 5:13 Awb

Een toezichthouder is aldus bevoegd om een onderzoek te starten.⁹⁴ Om een onderzoek te starten, kunnen de toezichthouders bijvoorbeeld plaatsen betreden met medeneming van benodigde apparatuur. Enige voorwaarde voor deze bevoegdheden is dat zij uitsluitend uitgevoerd mogen worden, zover dat redelijkerwijs voor de taak van een toezichthouder nodig is. Er wordt ook wel gesproken over het evenredigheidsbeginsel (proportionaliteit). Dit is beschreven in 5:13 van de Awb.⁹⁵ De toezichthouder zou zijn bevoegdheden niet mogen uitoefenen, als het niet noodzakelijk of niet in verhouding zou zijn voor het vervullen van zijn taak. Echter moet het begrip 'ten behoeve van de vervulling van zijn taak' ⁹⁶, zoals beschreven is in art. 5:13 Awb ruim geïnterpreteerd worden.⁹⁷ Wanneer de toezichthouders hun bevoegdheden inzetten ter voorbereiding van andere besluiten dan handavingsbesluiten, dan zijn zij in strijd met artikel 5:13 van de Awb. ⁹⁸ Wanneer toezichthouders zalen en bussen betreden, terwijl zij zich voordoen als consumenten, omdat zij toezicht willen houden op de consumentenbescherming kan dit aangemerkt worden als redelijkerwijs noodzakelijk ter vervulling van de taak van de toezichthouder. ⁹⁹ Hier waren de toezichthouders relevante informatie aan het verzamelen voor een (eventueel) handavingsbesluit. Hier waren ze toe bevoegd omdat dit noodzakelijk was in het kader van hun taak, toezichthouden op de consumentenbescherming.

In een uitspraak van de rechtbank in Rotterdam blijkt dat het ruim interpreteren van artikel 5:13 van de Awb niet onbegrensd is. In deze uitspraak komt naar voren dat de toezichthouders van de AFM (Autoriteit Financiële Markten) gebruik hebben gemaakt van de bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. ¹⁰⁰ Op basis van deze bevoegdheid hebben zij naast digitale klantgegevens ook emailsystemen van een onderneming gevorderd. De rechter is van oordeel dat de toezichthouders bevoegd zijn om de digitale klantgegevens van de onderneming te vorderen. Echter, er zou volgens de rechtbank niet bepaald kunnen worden dat het vorderen van inzage van het e-mailsysteem zou leiden tot een eventuele overtreding. Uit deze uitspraak kan vastgesteld worden dat het vorderen van e-mailsystemen van een onderneming redelijkerwijs niet noodzakelijk was met betrekking tot de toezichthoudende taak van de toezichthouder (van de AFM). Door de jurisprudentie kan er vastgesteld worden dat de toezichthouders heel veel vrijheid hebben, als het gaat om artikel 5:13 Awb. Echter, is het van belang dat de in te zetten middel in redelijke verhouding moet staan. Dit wordt ook wel het proportionaliteitsbeginsel genoemd.¹⁰¹ De toezichthouders moeten het doel van de bevoegdheden niet uit het oog verliezen. Dat betekent dat zij een drone alleen kunnen gebruiken voor hun toezichthoudende taken en niet voor andere doeleinden.

6.3 Herstelsancties

Wanneer uit het onderzoek van de toezichthouder blijkt dat de wettelijke voorschriften zijn overtreden, kunnen er herstelsancties opgelegd worden. Het bestuursorgaan kan twee herstelsancties opleggen: last onder bestuursdwang ¹⁰² en last onder dwangsom.¹⁰³ Beide herstelsancties zijn erop gericht om de overtreding geheel of gedeeltelijk te herstellen. Last onder bestuursdwang is 'een middel voor een bestuursorgaan om feitelijk ongedaan te maken wat in strijd met een voorschrift tot stand is gebracht.'¹⁰⁴ Met een last onder dwangsom wordt bedoeld: 'de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.'¹⁰⁵

⁹⁴ Artikel 18 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁹⁵ Art. 13 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁹⁶ Art. 13 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁹⁷ T.N. Sanders, *Module Algemeen bestuursrecht*, Alpen aan de Rijn: Wolters Kluwer 2020, paragraaf 2.2.4.

⁹⁸ T.N. Sanders, *Module Algemeen bestuursrecht*, Alpen aan de Rijn: Wolters Kluwer 2020, paragraaf 2.2.4.

⁹⁹ ECLI:NL:CBB:2015:191.

¹⁰⁰ ECLI:NL:RBROT:2012:BX6988.

¹⁰¹ Artikel 13 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁰² Artikel 21 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁰³ Artikel 31d van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁰⁴ C.J. Loonstra, *Hoofdlijnen Nederlands recht*, Groningen: Noordhoff Uitgevers, 2018 p. 90.

¹⁰⁵ Artikel 31d van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Volgens artikel 3:2 van de Awb moet het bestuursorgaan bij de voorbereiding de nodige informatie vergaren betreffende de relevante feiten en de af te wegen belangen. Dit wordt ook wel het zorgvuldigheidsbeginsel genoemd. De relevante feiten en kennis kunnen de toezichthouders verzamelen door de uitgevoerde inspecties in de praktijk. Zoals eerder genoemd hebben toezichthouders de bevoegdheid om een onderzoek te starten. Dit onderzoek wordt vastgelegd door de toezichthouders in de vorm van een verslag. In deze verslagen worden ook bewijsstukken toegevoegd zoals de foto's die genomen zijn met de benodigde apparatuur.¹⁰⁶

6.4 Tussenconclusie

Uit de analyse die hierboven is gemaakt, blijkt dat een drone niet ingezet kan worden voor het houden van groentoezicht op basis van artikel 151c van de Gemeentewet. Uit de probleemanalyse is duidelijk geworden dat de eenheid Toezicht en Handhaving drones wil inzetten voor groentoezicht en niet voor de openbare orde. Artikel 151c van de Gemeentewet heeft alleen betrekking tot de openbare orde. Uit de Algemene wet bestuursrecht blijkt dat toezichthouders bevoegd zijn om een onderzoek in te stellen wanneer zij dit nodig achten. Zij hebben ook de bevoegdheid om elke plaats, behalve een woning, te betreden zonder toestemming van de rechthebbende. Zij zijn bevoegd om de benodigde apparatuur mee te nemen. Een drone kan als een verlengstuk van de toezichthouder gezien worden. De eenheid Toezicht en Handhaving wil de drones inzetten voor groentoezicht. Groentoezicht speelt zich veelal af in een weiland of andere landelijke gebieden. Wanneer een drone gebruikt wordt, omdat een weiland fysiek niet toegankelijk is, kan een drone ervoor zorgen dat het weiland virtueel betreden kan worden. Ook blijkt uit de wetgeving, dat de toezichthouder bevoegd is om benodigde apparatuur mee te nemen. Ten aanzien van deze apparatuur kan niet worden gesteld dat een drone hiervan uitgesloten zou zijn. Het kan als een middel worden gezien om in korte tijd bijvoorbeeld een elzensingel (in een weiland) te inspecteren en de toestand hiervan vast te stellen door het maken van beeldopnames. De toezichthouder kan het waar te nemen object zowel direct zien, als via de monitor, als achteraf via het bekijken van de beelden. De beelden die worden gemaakt met een drone worden toegevoegd aan een verslag. Op basis van dit verslag kunnen de gemeenten herstelsancties opleggen als dat nodig is. Door het bovenstaande kan vastgesteld worden dat de toezichthouders van de Gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen bevoegd zijn om een drone te gebruiken tijdens een onderzoek en het beeldmateriaal ook kunnen gebruiken als bewijsmateriaal.

Het blijkt dat de toezichthouders van de gemeenten wel bevoegd zijn om drones in te zetten als hulpmiddel bij het houden van groentoezicht. Deze bevoegdheid kan alleen uitgeoefend worden, wanneer dit redelijkerwijs nodig is voor de taak van een toezichthouder.

¹⁰⁶ Zie bijlage 6 interview met

, p. 67.

7. Privacy van de burger

In dit hoofdstuk staat de privacy van de burger centraal. Er zal gekeken worden welke risico's drones opleveren voor de privacy van de burgers. Daarna zal er gekeken worden naar de juridische aspecten van het schenden van de privacy van de burger en het verwerken van persoonsgegevens. De wetten die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn: EVRM, Grondwet en de AVG. Tot slot volgt er een tussenconclusie waar middels de analyse die gemaakt is de deelvraag wordt beantwoord.

7.1 Drones

Drones, die ook wel bekend staan als Unmanned Aerial Vehicles (UAV), oftewel onbemande luchtvaartuigen, zijn tegenwoordig aan grote technologische ontwikkelingen onderhevig. 'De drijvende krachten achter innovatie komen zowel uit de maatschappij als uit de techniek. Het is de wisselwerking tussen wat kan en wat wij willen.'¹⁰⁷ Drones worden steeds vaker uitgerust met verschillende (opname)instrumenten, zoals verschillende soorten camera's. Dit kunnen gewone foto- en videocamera's zijn, maar bijvoorbeeld ook infraroodcamera's, warmtebeeldcamera's of intelligente camera's (gezichtsherkenning). Naast de bovengenoemde camera's, kan een drone ook over andere instrumenten beschikken, zoals sensoren voor onderschepping van telecommunicatieverkeer, microfoons, een radar, GPS-systemen en wifi-routers.¹⁰⁸

In de handleiding over drones en privacy van het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt duidelijk dat de bovengenoemde instrumenten burgers kunnen opnemen of data kunnen vastleggen van de burger. Hierdoor kunnen drones een inbreuk maken op de privacy van de burger. Drones zijn namelijk klein van formaat en vliegen op een grote hoogte. Hierdoor zijn drones nauwelijks waarneembaar. De burger kan zich hierdoor niet bewust zijn van de drone die boven hem vliegt. Ook de privacyverwachtingen van de burger kunnen in het gedrang komen. Drones kunnen namelijk ook gebruikt worden in situaties waarin de burger niet verwacht dat zijn privacy geschonden zal worden. Bijvoorbeeld een burger die niet verwacht dat naar binnen gekeken kan worden in zijn flatwoning van de 20^e etage. Ook wanneer een drone niet voorzien is van opname-instrumenten en andere sensoren die data kunnen verzamelen, kunnen de privacyverwachtingen van de burger geschonden worden. Door het kleine formaat kan niet gezien worden met welke instrumenten een drone is uitgerust. Dit kan leiden tot andere gedragingen van de burger.¹⁰⁹ 'Dit wordt ook wel het "chilling effect" van drones genoemd: je gaat je minder vrij gedragen dan anders het geval zou zijn. Dat kan, afhankelijk van de situatie, ook betrekking hebben op de uitoefening van grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting of het recht van vereniging en vergadering.'¹¹⁰

7.2 Privacy van de burger

Volgens de handleiding over drones en privacy van het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn de bovengenoemde punten risico's die drones kunnen hebben op de privacy van de burger. In de subparagrafen komen de juridische aspecten omtrent de schending van privacy van de burger aan bod.

7.2.2 Grondwet en EVRM

De Grondwet regelt de bevoegdheden van het parlement, de ministers en de Koning.¹¹¹ In de Grondwet wordt, naast deze bevoegdheden, ook vastgesteld hoe provincies en gemeenten moeten opereren. Ook de grondrechten van alle Nederlanders zijn in de Grondwet opgenomen. Hieronder valt ook het recht op privacy.¹¹² In artikel 10 van de Grondwet staat: 'Ieder heeft, behoudens bij of

¹⁰⁷ W.de Jager, *Drones binnen de gemeente*, Den Haag: VNG 2020 p. 8.

¹⁰⁸ *Drones en privacy*, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2015 p. 5.

¹⁰⁹ *Drones en privacy*, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2015 p. 5, 6 en 7.

¹¹⁰ *Drones en privacy*, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2015 p. 7.

¹¹¹ 'Grondwet', Overheid.nl.

¹¹² 'Grondwet', Overheid.nl.

krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.¹¹³ Persoonlijke levenssfeer kan onder andere worden omvat als: 'het huis, de briefwisseling, de communicatie via telefoon en andere communicatiemiddelen, het recht om niet te worden bespied of afgeluisterd, het recht op zorgvuldige behandeling van persoonlijke gegevens, het recht op eerbiediging van het innerlijk leven, het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit.'¹¹⁴ Kortgezegd wordt in de Grondwet bepaald dat eenieder recht heeft op zijn privacy. Hier zou in beginsel geen inbreuk op gemaakt mogen worden, maar artikel 10 van de Grondwet geeft aan dat in de wet uitzonderingen kunnen staan. Dit betekent dat inbreuk op privacy wel is toegestaan, mits de uitzondering een grondslag heeft in de wet.

Naast de Nederlandse Grondwet, kent ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) een wetsartikel omtrent privacy. In artikel 8 van de EVRM staat: 'Eenieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.'¹¹⁵ In het tweede lid staat dat inmenging van de overheid niet is toegestaan, voor zover het bij wet is voorzien of noodzakelijk is in het belang van de democratische samenleving.¹¹⁶ Er kan ook inbreuk gemaakt worden op dit recht wanneer het in het belang van 'de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen is.'¹¹⁷ In de vorige deelvraag werd duidelijk dat toezichthouders bevoegd zijn om een onderzoek in te stellen. Conform artikel 15 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht hebben de toezichthouders de bevoegdheid om elke plaats met de benodigde apparatuur te betreden zonder toestemming van de rechthebbende. Bij het betreden van een woning is er wel toestemming nodig van de rechthebbende van de woning. Uit dit wetsartikel blijkt dat een toezichthouder een weiland of een bedrijfsterrein kan betreden zonder dat hij toestemming nodig heeft. Deze twee plekken hebben niet per se te maken met een persoonlijke levenssfeer. Omdat de toezichthouder wettelijk bevoegd is om deze plekken te betreden zonder toestemming, kan hij in zo'n situatie ook inbreuk maken op dit grondrecht. Dit grondrecht mag namelijk overtreden worden door de overheid als de overtreding een wettelijke grondslag heeft. Daarnaast is het ook belangrijk om te onthouden, dat de eenheid Toezicht en Handhaving de drone alleen wil gebruiken met het doel om toezicht te houden op het groen. De eenheid Toezicht en Handhaving heeft geen enkele intentie om inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer van de burger.

7.2.3. Beginselen AVG

De Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) is een verordening. Dat betekent dat alle staten die lid zijn van de Europese Unie de daarin te vinden regels moeten volgen.¹¹⁸ De AVG is van toepassing bij de verwerking van persoonsgegevens.¹¹⁹

De AVG kent een aantal belangrijke beginselen. Deze beginselen staan in artikel 5 van de AVG. Bij het verwerken van persoonsgegevens moet de verwerker hieraan voldoen.¹²⁰ De beginselen luiden als volgt:

1. *'De verwerking van persoonsgegevens moet rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn'*¹²¹

'Uitgangspunt is dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt voor gerechtvaardigde doeleinden.'¹²²

¹¹³ Artikel 10 van de Grondwet.

¹¹⁴ Artikel 10 van de Grondwet. Anders: 'Artikel 10: Privacy', denederlandsegrondwet.nl.

¹¹⁵ Artikel 8 van de Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens lid 1.

¹¹⁶ Artikel 8 van de Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens lid 2.

¹¹⁷ Artikel 8 van de Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens lid 2.

¹¹⁸ B. W. Schermer, D. Hagenauw, N. Falot, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2018, p.19.

¹¹⁹ Artikel 2 jo. 4 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹²⁰ Artikel 5 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹²¹ Artikel 5 lid 1 sub a van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹²² B. W. Schermer, D. Hagenauw, N. Falot, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2018, p.22.

2. 'De verwerking moet gebonden zijn aan specifieke verzameldoelen'¹²³

'Persoonsgegevens mogen alleen worden verzameld en verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.'¹²⁴

3. 'De gegevens moeten toereikend, ter zake dienend en beperkt tot het noodzakelijke zijn'¹²⁵

'Wanneer persoonsgegevens worden verwerkt dan moeten zij voor het doel toereikend en ter zake dienend zijn. Verder mogen er niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk voor het doel.'¹²⁶

4. 'De gegevens moeten juist zijn'¹²⁷

'De verwerkingsverantwoordelijke (zie hoofdstuk 3 en Schema 3) moet alle redelijke maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de gegevens correct en actueel zijn.'¹²⁸

5. 'De gegevens mogen niet langer worden bewaard dan nodig'¹²⁹

'Persoonsgegevens mogen niet langer bewaard worden dan noodzakelijk voor het doel van de verwerking. Wanneer de gegevens niet langer noodzakelijk zijn, dan moeten zij worden vernietigd of gewist.'¹³⁰

6. 'De gegevens moeten goed beveiligd zijn en vertrouwelijk blijven'¹³¹

'Persoonsgegevens moeten worden beschermd tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging.'¹³²

7.2.4 Verwerking van persoonsgegevens

Zoals eerder aangegeven, kan een drone verschillende instrumenten (payload) bevatten, deze instrumenten kunnen gegevens van personen vastleggen en opslaan. Een camera op een drone kan bijvoorbeeld personen herkenbaar in beeld brengen (bijvoorbeeld door in te zoomen). In dat geval worden er dus persoonsgegevens verwerkt. Wanneer personen niet herkenbaar in beeld zijn, kunnen zij ook niet geïdentificeerd worden. Wanneer personen niet te identificeren zijn op beeld, is er ook geen sprake van (verwerking van) persoonsgegevens.¹³³

Uit het interview met _____, toezichthouder bij de FUMO, blijkt dat zij nauwelijks mensen tegenkomen bij de operaties die zij uitvoeren, maar helemaal voorkomen is niet mogelijk. De FUMO houdt milieucontroles en vliegt over bedrijfsterreinen en landelijke gebieden. Zij hebben wel een Data Protection Impact Assessment (hierna: DPIA) opgesteld. Een DPIA is een instrument om vooraf de privacy risico's van een gegevensverwerking in kaart te brengen en om daarna maatregelen te kunnen nemen om de risico's te verkleinen.'¹³⁴ Een DPIA is verplicht als de gegevensverwerking een hoog privacy risico oplevert voor de mensen van wie deze gegevens worden verwerkt. De organisatie die deze gegevens verwerkt moet zelf bepalen wanneer hier sprake van is.¹³⁵ Wanneer zij toch

¹²³ Artikel 5 lid 1 sub b van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹²⁴ B. W. Schermer, D. Hagenauw, N. Falot, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2018, p.22.

¹²⁵ Artikel 5 lid 1 sub c van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹²⁶ B. W. Schermer, D. Hagenauw, N. Falot, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2018, p.22.

¹²⁷ Artikel 5 lid 1 sub d van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹²⁸ B. W. Schermer, D. Hagenauw, N. Falot, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2018, p.22.

¹²⁹ Artikel 5 lid 1 sub e van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹³⁰ B. W. Schermer, D. Hagenauw, N. Falot, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2018, p.22.

¹³¹ Artikel 5 van de lid 1 sub f Algemene verordening gegevensbescherming.

¹³² B. W. Schermer, D. Hagenauw, N. Falot, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2018, p.22.

¹³³ Artikel 4 lid 1 van de Algemene verordening gegevensbescherming. Anders: Rapport cameratoezicht, Den Haag: Autoriteit persoonsgegevens, p.46.

¹³⁴ 'Data protection impact assessment (DPIA)', autoriteitpersoonsgegevens.nl.

¹³⁵ Artikel 35 van de Algemene verordening gegevensbescherming. Anders: 'Data protection impact assessment (DPIA)', autoriteitpersoonsgegevens.nl Data protection impact assessment (DPIA)', autoriteitpersoonsgegevens.nl.

personen tegenkomen in het beeldmateriaal, dan maken zij deze personen onherkenbaar. Dit doen zij door deze personen te vervagen (blurren). Zij doen dit om personen niet identificeerbaar op beeld te brengen. Zo voorkomen zij verwerking van persoonsgegevens. Wanneer het blijkt dat het beeldmateriaal nauwelijks bruikbaar is, verwijderen zij het beeldmateriaal.¹³⁶

Rindert van der Kooi, toezichthouder bij Wetterskip Fryslân, geeft aan dat ook zij weinig mensen tegenkomen tijdens de drone-operaties. Zij zorgen er expliciet voor dat er geen mensen in beeld komen, door mensen te waarschuwen of weg te sturen. Volgens Rindert van der Kooi komt het incidenteel wel eens voor dat personen in beeld staan, maar dat is veelal op 50 meter hoogte. Deze personen komen dan niet herkenbaar in beeld. Wanneer mensen onverhoopt wel herkenbaar in beeld komen, dan maken zij de persoon onherkenbaar door de gezichten te vervagen. Ook Wetterskip Fryslân heeft een DPIA opgesteld om vooraf privacyrisico's in kaart te brengen om daarna maatregelen te kunnen nemen om de risico's te beperken.¹³⁷

Er kan vastgesteld worden dat beide organisaties een (verplichte) DPIA hebben opgesteld om de risico's vast te stellen en te beperken. Daarnaast kan ook vastgesteld worden dat beide omgevingsdiensten weinig mensen tegenkomen tijdens de droneoperaties.

De AVG stelt vast dat organisaties die persoonsgegevens verwerken ook een informatieplicht hebben.¹³⁸ Dit betekent dat zij de betrokkene moeten informeren over het feit dat er persoonsgegevens worden verwerkt. Echter, deze informatieplicht geldt niet wanneer het onmogelijk blijkt te zijn of tot een onevenredige inspanning leidt. Dit kan lastig zijn voor de eenheid Toezicht en Handhaving. Het is namelijk moeilijk elke persoon die misschien op beeld zal komen te informeren. De eenheid Toezicht en Handhaving kan namelijk niet voorspellen of er mensen op beeld zullen komen. Wandelaars of mensen die toevallig in het buurt zijn kunnen moeilijk opgespoord worden.

7.2.5 Proportionaliteitsbeginsel en subsidiariteitsbeginsel

De gemeenten dienen ook rekening te houden met het proportionaliteitsbeginsel¹³⁹ en het subsidiariteitsbeginsel¹⁴⁰. Volgens het proportionaliteitsbeginsel moet de zwaarte van het middel dat ingezet zal worden in verhouding staan met het beoogde doel.¹⁴¹ Wanneer wordt gekeken naar de inzet van drones door de eenheid Toezicht en Handhaving, dan is het beoogde doel om toezicht te houden op landelijke gebieden, ook de landelijke gebieden die niet toegankelijk zijn. Het is van belang dat de inbreuk op de privacy, gelet op dit doel, niet te zwaar is.

In dit geval zal het middel dat ingezet zal worden (door de eenheid Toezicht en Handhaving) een drone zijn met een camera. Hierdoor kunnen landelijke gebieden, die niet toegankelijk zijn, virtueel betreden worden. Hierdoor kan er toezicht worden gehouden op het groen. Groentoezicht is belangrijk voor de gemeenten om leefbaar, gezond en veilig te zijn. De gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen zijn landelijke gemeenten met veel agrarische bedrijven met daarbij behorende weilanden, gelegen in het typerende landschap van de Friese Wouden.¹⁴² Hieruit kan afgeleid worden dat toezicht op groen voor beide gemeenten van belang is. Om deze vorm van toezicht volledig te mogen uitvoeren in gebieden die moeilijker te betreden zijn, moet er gebruik gemaakt worden van benodigde apparatuur, zoals een drone.

Daarnaast blijkt uit het interview met [REDACTED] blijkt dat toezichthouders bij de FUMO nauwelijks mensen tegenkomen tijdens de drone-operaties die zij uitvoeren. Zij hebben verschillende

¹³⁶ Zie bijlage 4 Interview met [REDACTED] p. 58.

¹³⁷ Zie bijlage 5 Interview met [REDACTED] p. 62.

¹³⁸ Artikel 13 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹³⁹ Artikel 3:4 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁴⁰ Artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁴¹ Artikel 2.3 Proportionaliteit & subsidiariteit van de Handreiking toezicht Drank- en Horecawet. Anders: '2.3 Proportionaliteit & subsidiariteit', handreikingdhw.nl.

¹⁴² PLANTOELICHTING BESTEMMINGSPLAN BUITENGEBIED 2013, Gemeente Tytsjerksteradiel, Burgum: Gemeente Tytsjerksteradiel 2013, p.45.

manieren gevonden om de inbreuk te beperken en dus 'proportioneel' te houden. Zo hebben ze een DPIA opgesteld. Een DPIA is een instrument om vooraf de privacyrisico's van een gegevensverwerking in kaart te brengen. En om daarna maatregelen te kunnen nemen om de risico's te verkleinen.'¹⁴³ Een DPIA is verplicht als de gegevensverwerking een hoog privacy risico oplevert voor de mensen van wie deze gegevens worden verwerkt. De organisatie die deze gegevens verwerkt moet zelf bepalen wanneer hier sprake van is.¹⁴⁴ Wanneer zij toch personen tegenkomen in het beeldmateriaal, dan maken zij deze personen onherkenbaar. Dit doen zij door deze personen te vervagen (blurren). Wanneer het blijkt dat het beeldmateriaal nauwelijks bruikbaar is, verwijderen zij het beeldmateriaal.

Het tweede beginsel waar rekening mee gehouden moet worden, is het subsidiariteitsbeginsel. Hier wordt mee bedoeld dat het middel alleen ingezet mag worden als een lichter middel niet tot voldoende resultaat leidt.¹⁴⁵ Een lichter middel om groentoezicht te houden is de gebieden fysiek te betreden. Uit het interview met toezichthouders van de
eenheid Toezicht en Handhaving) blijkt dat zij wel eens te maken hebben met situaties waardoor zij geen toezicht kunnen houden op bepaalde plaatsen. Deze plekken zijn dan niet toegankelijk, door bijvoorbeeld een onbetrouwbare stier of agressief vee dat aanwezig is in het weiland. Uit het interview met Arjen de Haas is gebleken dat ook hij te maken heeft gehad met plaatsen die niet toegankelijk waren om toezicht te houden. Een weiland dat net geoogst was door een boer bijvoorbeeld.¹⁴⁶

Uit de interviews is gebleken dat in de praktijk het fysiek toezichthouden soms niet mogelijk is. Hier kan uit afgeleid worden dat dit (lichtere) middel niet voldoende is om het gewenste resultaat op te leveren. Een drone inzetten kan wel leiden tot voldoende resultaat.

7.3 Tussenconclusie

Uit de analyse die hierboven is gedaan, blijkt dat het inzetten van drones veel privacygevoelige risico's met zich meedraagt. Privacy is een grondrecht van de Nederlandse burger. Dit recht is zowel in de Grondwet als in het EVRM opgenomen. Uit de betreffende artikelen blijkt dat inbreuk maken op dit recht niet toegestaan is. Echter, er kunnen wel uitzonderingen gemaakt worden. Uit beide regelingen blijkt dat een inbreuk op de privacy is toegestaan als daarvoor een wettelijke grondslag is. De toezichthouders van de gemeenten zijn wettelijk gezien bevoegd om een onderzoek in te stellen als zij het vermoeden hebben dat wettelijke voorschriften niet worden nageleefd. Zij kunnen daarom alle plekken betreden zonder toestemming (behalve woningen). Dit kan variëren van een plek waar sprake is van een publieke sfeer (voorbeeld: bedrijfsterrein, weiland, openbare weg etc.) tot een plek waar sprake is van een privésfeer (tuin, garage, voertuig). Daarnaast zijn de toezichthouders wettelijk bevoegd om alle benodigde apparatuur mee te nemen. Een drone kan hier onder vallen. Enige voorwaarde voor deze twee bevoegdheden zijn dat zij uitsluitend uitgevoerd mogen worden, zover dat redelijkerwijs voor de uitvoering van de taak van een toezichthouder nodig is. Wanneer wordt gekeken naar het beoogde dronegebruik door de eenheid Toezicht en Handhaving, is de inbreuk op de privacy beperkt en gerechtvaardigd. Ten eerste is er een wettelijke grondslag om gebruik te maken van drones. Ten tweede wordt gevlogen over landelijke gebieden met als doel om het groen (en niet de mensen) in beeld te brengen. Er zijn weinig mensen en de mensen die er zijn bevinden zich meer in een publieke sfeer dan in een privésfeer. Dit neemt niet weg dat er mensen in beeld kunnen komen en dat hun privacybelangen worden beschermd door de AVG. Er moet daarom wel worden getracht de inbreuk op hun privacy te beperken. Het is daarom van belang om een DPIA op te stellen. Hierin kunnen maatregelen worden opgenomen dat de gezichten worden vervaagd of dat

¹⁴³ 'Data protection impact assessment (DPIA)', autoriteitpersoonsgegevens.nl.

¹⁴⁴ Artikel 35 van de Algemene verordening gegevensbescherming. Anders: Data protection impact assessment (DPIA)', autoriteitpersoonsgegevens.nl.

¹⁴⁵ Artikel 2.3 Proportionaliteit & subsidiariteit van de Handreiking toezicht Drink- en Horecawet. Anders: '2.3 Proportionaliteit & subsidiariteit', handreikingdhw.nl.

¹⁴⁶ Zie bijlage 4. Interview met [REDACTED] p. 58.

afbeeldingen worden verwijderd als er personen op staan. Op die manier wordt rekening gehouden met de privacybelangen van burgers.

8. Europese wet- en regelgeving droneoperaties

In dit hoofdstuk staat de nieuwe Europese regelgeving over drones en de luchtvaartwet centraal. Ook de nationale wetgeving wordt geanalyseerd omdat deze in verbinding staan met de Europese regelgeving. Er zal uitgelegd worden hoe een toezichthouder rekening moet houden met de regels die gelden in de lucht. Daarnaast wordt er ook uitgelegd waar een toezichthouder aan moet voldoen voordat hij/zij kan beginnen met het besturen van een drone.

8.1 Europese regelgeving drones

Sinds 31 december 2020 is de Europese regelgeving over drones in werking getreden.¹⁴⁷

Deze nieuwe Europese wetgeving vervangt de nationale dronewetgeving. Waar de nationale dronewetgeving verschil maakte tussen professionele dronebestuurders en recreatieve dronebestuurders doet de nieuwe Europese dronewetgeving dat niet. De nieuwe Europese dronewetgeving deelt dronebestuurders namelijk op in drie categorieën:¹⁴⁸

- Open categorie (Vluchten met laag risico)
- Specifieke categorie (Vluchten met gemiddeld risico)
- Gecertificeerde categorie (Vluchten met hoog risico)

Onder welke categorie een dronebestuurder valt hangt af van het gewicht van de drone en de soort vlucht die uitgevoerd gaat worden door de dronebestuurder. Daarnaast hangt het ook af van de risico's op een ongeval tijdens een vlucht.¹⁴⁹ De algemene regels en categorieën zullen nader toegelicht worden in de volgende paragrafen.

8.1.1 Algemene regels

De Europese dronewetgeving kent een aantal algemene regels waar de dronebestuurder aan moet voldoen voor het vliegen. De eigenaar (exploitant) van één of meerdere drones moet zich registreren bij de RDW. De dronebestuurder zal een vliegbewijs moeten halen. Om een vliegbewijs te behalen, zal er eerst een theorie-examen afgelegd moeten worden. Wanneer hier een positief resultaat op is behaald, ontvangt de dronebestuurder een vliegbewijs. Dit vliegbewijs zal de dronebestuurder altijd bij zich moeten dragen tijdens het besturen van een drone.¹⁵⁰ De dronebestuurder moet minimaal 16 jaar oud zijn, hij/zij mag niet vliegen in de buurt van hulpdiensten en moet de drone onmiddellijk dalen als er ander vliegverkeer in beeld is.¹⁵¹

Daarnaast is in deze regelgeving opgenomen dat elk land gebieden kan aanwijzen waar het verboden is om te vliegen in het kader van de veiligheid.¹⁵² Hier wordt later in het hoofdstuk verder op in gegaan.

Uit het interview van _____ blijkt dat wanneer hier wel operatie moet worden uitgevoerd, er toestemming wordt gevraagd aan de vliegbasis in Leeuwarden.

Deze algemene regels gelden in alle categorieën. Bij sommige categorieën zijn er aanvullende regels.

8.1.2 Open categorie

Vluchten met een laag risico op ongevallen vallen in de open categorie. Om onder de open categorie te vallen, zijn er een aantal voorwaarden opgesteld. Ten eerste moet de drone bij het opstijgen een gewicht hebben van maximaal 25 kilogram. Daarnaast moet de dronebestuurder er voor zorgen dat de drone op een veilige afstand van mensen wordt gehouden en dat er niet gevlogen wordt boven

¹⁴⁷ Artikel 16 van de Regeling onbemande luchtvaartuigen.

¹⁴⁸ Artikel 3 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152/45).

¹⁴⁹ 'Nieuwe regels voor vliegen met drones', rijksoverheid.nl. Anders: 'Europese droneregeling', dronewatch.nl.

¹⁵⁰ Artikel 14 jo. 18 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152/45).

¹⁵¹ Artikel 3 jo. Bijlage Deel A sub 3 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152/45).

¹⁵² Artikel 15 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152/45).

mensenmassa's. Ook moet de dronebestuurder zicht hebben op de drone, dit wordt ook wel de Visual Line Of Sight (VLOS) genoemd. Er mag tot een maximale hoogte van 120 meter gevlogen worden. Tot slot mogen er geen gevaarlijke stoffen vervoerd worden en mag er niks uit de drone vallen.¹⁵³ De open categorie kent drie subcategorieën. Elke subcategorie kent andere aanvullende regels.

De open categorie kent drie subcategorieën. Elke subcategorie kent andere aanvullende regels. De eerste subcategorie is A1. Hieronder vallen drones tot 250 gram. Voor drones die onder subcategorie A1 vallen geldt dat zij zich alleen hoeven te registreren bij de RDW als de drone beschikt over een camera. Daarnaast hoeft de dronebestuurder geen theorie-examen af te leggen of over een vliegbewijs te beschikken.¹⁵⁴ De tweede subcategorie is A2. Hieronder vallen drones die dicht bij een mensenmassa vliegen en een gewicht hebben van maximaal 2 kilogram. Als de drone onder deze subcategorie valt heeft de dronebestuurder naast een vliegbewijs ook een vaardigheidsbewijs nodig. Om dit vaardigheidsbewijs te behalen zal naast het theorie-examen ook een aanvullende kennistest met succes afgelegd moeten worden. Daarnaast zal de dronebestuurder moeten verklaren dat hij/zij een praktische zelfopleiding heeft gevolgd. Bij het vliegen in de subcategorie A2 zal de drone tijdens de vlucht minimaal 50 meter afstand moeten houden van mensen.¹⁵⁵ Tot slot volgt de laatste subcategorie A3. Hier vallen drones onder tot het maximale gewicht van 25 kilogram. Dronebestuurders met een drone die onder deze subcategorie valt mogen niet vliegen in gebieden waar mensen zijn. Daarnaast moet de dronebestuurder 150 meter afstand houden van de woon-, handels-, industrie-, of recreatiezones.¹⁵⁶

8.1.3 Specifieke categorie

Onder de specifieke categorie vallen vluchten die risicovoller zijn dan vluchten die vallen onder de open categorie. Het gaat om vluchten waar er boven mensen gevlogen gaat worden, vluchten in de buurt van luchtvaartterreinen, drones boven de 25 kilogram, vluchten binnen de bewoonde omgeving, vluchten waar drones boven de 120 meter vliegen, drones die iets uit de lucht mogen dropen en drones waarmee er buiten het directe zicht gevlogen wordt (BVLOS).

Ook bij de specifieke categorie gelden de algemene regels, maar er zijn ook aanvullende regels. Deze aanvullende regels bepalen dat de dronebestuurder minimaal een vaardigheidsbewijs moet hebben. De exploitant (eigenaar van de drone) moet een risico-analyse uitvoeren. Dat betekent dat de exploitant aan het begin van een operatie een analyse moet uitvoeren van de risico's van de geplande vlucht voor de luchtvaartveiligheid en de veiligheid van personen en goederen op de grond.

¹⁵⁷

Tot slot zal de exploitant ook een vluchtvergunning moeten hebben. Deze vluchtvergunningen worden verstrekt door de Inspectie Leefomgeving en Transport.¹⁵⁸

8.1.4. Gecertificeerde categorie

Onder de gecertificeerde categorie vallen dronevluchten waar er sprake is van een hoog risico. Dit zou moeten blijken uit een risicoanalyse die uitgevoerd is door de exploitant.

¹⁵³ Artikel 4 lid 1 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152/45).

¹⁵⁴ Bijlage Deel A sub 3 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152/45).

¹⁵⁵ Bijlage Deel A sub 3 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152/45). Anders: 'Heb ik een vliegbewijs nodig om met een drone te vliegen?', rijksoverheid.nl.

¹⁵⁶ Bijlage Deel A sub 3 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152/45). Anders: 'Welke regels gelden voor het vliegen met een drone met een laag risico?', rijksoverheid.nl

¹⁵⁷ 'ILT-brede risicoanalyse 2020', ilent.nl

¹⁵⁸ Artikel 13 lid 1 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152/45).

Vluchten die vallen onder de gecertificeerde categorie zijn veelal vluchten die boven een groot aantal mensen plaatsvinden of waarbij gevaarlijke goederen vervoerd worden.¹⁵⁹

Voor deze categorie zijn de regels nog niet volledig ontwikkeld. Deze regels worden ontwikkeld door het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) in samenwerking met experts. Naar verwachting zullen de eerste Europese voorstellen gedaan worden in het tweede kwartaal van 2021. Voor die tijd geldt de nationale wetgeving, dat wil zeggen de Regeling op afstand bestuurdde luchtvaartuigen.¹⁶⁰ In de tussentijd wordt er een vergunning verleend door ILT voor dronevluchten binnen deze categorie.¹⁶¹

Wanneer de regels van de nieuwe Europese regelgeving worden overtreden, kan dat een boete opleveren van €8.700,- per overtreding.¹⁶²

8.2 Luchtvaartwet

De Luchtvaartwet kent twee regelingen die betrekkingen hebben op onbemande luchtvaartuigen: de Regeling modelvliegen en de Regeling op afstand bestuurdde luchtvaartuigen.

In de volgende sub paragrafen zullen deze twee regelingen worden toegelicht.

8.2.1 Regeling modelvliegen

De onbemande luchtvaartuigen, zoals drones, vallen onder deze regeling. In deze regeling worden de regels in de lucht, tijdens de besturing van de drone, voor privégebruik van de drone aangegeven. In artikel 1b van de Regeling modelvliegen wordt bijvoorbeeld duidelijk dat drones voorrang moeten verlenen aan vliegtuigen, helikopters, zweeftoestellen, vrije ballonnen en luchtschepen. 'In alle overige gevallen dat twee luchtvaartuigen kruisen op of omstreeks hetzelfde niveau, verleent het luchtvaartuig dat het andere aan zijn rechterzijde heeft voorrang.'¹⁶³

In deze regelgeving staan ook andere regels omtrent 'vluchten met een modelluchtvaartuig die worden uitgevoerd in het verband van een modelluchtvaartuigclub of -vereniging'.¹⁶⁴

8.2.2 Regeling op afstand bestuurdde luchtvaartuigen

Omdat de markt voor op afstand bestuurdde luchtvaartuigen zo snel groeit, wilde het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat deze groei faciliteren. Dat hebben zij gedaan door de regelgeving aan te passen en ruimte te creëren voor professioneel gebruik van drones.¹⁶⁵

Wanneer een drone vliegt voor een overheidsdienst (staatsoperatie) geldt de Regeling op afstand bestuurdde luchtvaartuigen.¹⁶⁶ De Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) verleent vergunningen (ROC) voor een staatsoperatie en daarnaast verleent de ILT ook ontheffingen voor plaatsen waar niet gevlogen mag worden. Volgens de ILT worden staatsluchtvaartuigen ingezet voor: militaire activiteiten, politie activiteiten, brandbestrijding, opsporing of vergelijkbare activiteiten of diensten.¹⁶⁷

Uit het interview met _____, toezichthouder van de FUMO, blijkt dat de FUMO de keuze had om onder de oude regelgeving (staatsoperatie) of onder de nieuwe Europese regelgeving te opereren. De FUMO heeft gekozen om te opereren onder de nieuwe Europese regelgeving. De

¹⁵⁹ Artikel 6 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (*PbEU* 2019, L 152/45).

¹⁶⁰ Artikel 15 lid 3 van de Regeling onbemande luchtvaartuigen.

¹⁶¹ Artikel 15 lid 3 van de Regeling onbemande luchtvaartuigen.

¹⁶² 'Q&A drones', rijksoverheid.nl

¹⁶³ Artikel 1b van de Regeling modelvliegen.

¹⁶⁴ Artikel 2 van de Regeling modelvliegen.

¹⁶⁵ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 4 oktober 2017 tot wijziging van de Regeling op afstand bestuurdde luchtvaartuigen in verband met het verruimen van de mogelijkheden voor gecertificeerd drone gebruik (*Strct* 2017, 57411).

¹⁶⁶ Artikel 15 lid 3 van de Regeling onbemande luchtvaartuigen. Anders: 'Staatsluchtvaartuigen', ilent.nl.

¹⁶⁷ 'Staatsluchtvaartuigen', ilent.nl.

nieuwe Europese regelgeving biedt namelijk meer ruimte om een operatie uit te voeren. Een andere reden voor de keuze van de FUMO is ook het financiële plaatje. Momenteel is er nog maar sprake van één piloot met drones bij de FUMO. Zij willen geen duizenden euro's besteden aan ontheffingen en vergunningen voor een piloot. De dronevluchten van de FUMO vallen onder categorie Open, subcategorie A2. Zij maken namelijk gebruik van een consumentendrone Mavic 2 Pro, een drone van 907 gram.¹⁶⁸ Wetterskip Fryslân valt momenteel nog onder de oude regelgeving, omdat er sprake is van een overgangsperiode. Zij vliegen namelijk al sinds 2017. Wanneer voldaan kan worden aan alle eisen (juiste opleiding en drone) zouden ze liever willen dat een gedeelte van de lichtere operaties van Wetterskip Fryslân onder de open categorie vallen. De reden hiervoor is omdat zij willen dat er meer collega's een drone gaan besturen. Wanneer de vluchten binnen de open categorie vallen, is het makkelijker om in te stappen, omdat er minder eisen worden gesteld aan de dronebestuurder en de drone. Zwaardere operaties vallen onder de staatsoperatie. Bij een staatsoperatie zouden zij binnen een CTR-gebied mogen vliegen.¹⁶⁹

De FUMO en het Wetterskip Fryslân verschillen hier dus wel in. Dit komt doordat de FUMO sinds kort gebruik maakt van droneoperaties. Wetterskip Fryslân maakt al een langere tijd gebruik van drones en valt daarom in de overgangsregeling.

Wetterskip Fryslân ziet de eenheid Toezicht en Handhaving eerder opereren onder de nieuwe Europese regelgeving dan onder een staatsoperatie. De reden hiervan is omdat onder nieuwe Europese regelgeving vallen makkelijker is om in te stappen. Onder deze categorie zouden de gemeenten de eerste ervaringen op kunnen doen.¹⁷⁰

8.3 'No-fly'-zones en CTR

In de nieuwe Europese regelgeving is opgenomen dat elk land gebieden kan aanwijzen waar het verboden is om te vliegen, in kader van veiligheid.¹⁷¹ Dit zijn bijvoorbeeld 'no-fly'-zones en control zones (CTR-gebieden). In Nederland zijn er ook zulke gebieden aangewezen. Dit zijn onder andere de luchtruimen rondom een luchthaven of vliegbasis (CTR).¹⁷² In Leeuwarden is er ook een CTR-gebied aangewezen, het is verboden om een dronevlucht uit te voeren binnen dit CTR-gebied.¹⁷³

Uit de luchtvaartkaart (VFR) die gemaakt is door de LVNL (Luchtverkeersleiding Nederland) blijkt dat de plaatsen Suwâld, Gytsjerk, Tytsjerk en Bartlehiem ook binnen dit CTR-gebied vallen en niet toegankelijk zijn met een drone. Dit zijn de zogenoemde 'no-fly'-zones. De bovenstaande plaatsen zijn gebieden in de gemeente Tytsjerksteradiel. In Achtkarspelen is er ook sprake van gebieden die niet toegankelijk zijn voor een drone: It Utlân en Surhuisterveen. Uit het interview met [REDACTED] blijkt dat wanneer in deze gebieden wel een operatie plaatsvindt, er toestemming wordt gevraagd aan de vliegbasis in Leeuwarden. [REDACTED], toezichthouder van Wetterskip Fryslân geeft aan dat Wetterskip Fryslân vaak toestemming vraagt aan de vliegbasis Leeuwarden. Volgens [REDACTED]

[REDACTED] is de vliegbasis van Leeuwarden baas over het luchtruim van dat gebied en kan daarom toestemming geven voor droneoperaties. Volgens de FUMO en Wetterskip Fryslân geeft de vliegbasis bijna altijd toestemming om een droneoperatie uit te voeren binnen dat gebied. Ook in gebieden die vallen onder de Natura 2000-wetgeving kan er niet zomaar gevlogen worden. Volgens [REDACTED] en [REDACTED] moet er dan een ontheffing aangevraagd worden bij de Provincie Fryslân.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Zie bijlage 4 Interview met [REDACTED], p.58.

¹⁶⁹ Zie bijlage 5 Interview met [REDACTED], p. 62.

¹⁷⁰ Zie bijlage 5 Interview met [REDACTED], p. 62.

¹⁷¹ Artikel 15 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (*PbEU* 2019, L 152/45).

¹⁷² Artikel 7 van de Regeling onbemande luchtvaartuigen.

¹⁷³ Artikel 7 lid 2 van de Regeling onbemande luchtvaartuigen.

¹⁷⁴ Artikel 3.3 van de Wet natuurbescherming. Anders: Zie bijlage 4 en 5 Interview [REDACTED].

8.4 Tussenconclusie

Sinds 31 december 2020 is de Europese regelgeving over drones in werking getreden. Deze nieuwe Europese regelgeving vervangt de nationale dronewetgeving. De nieuwe Europese regelgeving werkt met drie categorieën: de open categorie, de specifieke categorie en de gecertificeerde categorie. De eenheid Toezicht en Handhaving kan ervoor kiezen om te opereren onder deze nieuwe regelgeving, maar ook om (tijdelijk) te opereren onder de nationale wetgeving.

Uit de praktijk is gebleken dat voor de toezichthouders het opereren onder de nieuwe Europese regelgeving makkelijker is om in te stappen. Ook zouden hier minder kosten aan verbonden zijn, omdat er minder vergunningen nodig zijn. Wanneer de eenheid Toezicht en Handhaving kiest voor een soortgelijke drone als de FUMO, zal zij ook onder de open categorie vallen. De droneoperatie zal dan ook in subcategorie A2 vallen. In deze subcategorie vallen drones die een gewicht hebben van maximaal 2 kilogram. In deze subcategorie zal de dronebestuurder een vliegbewijs moeten halen, dit kan door een online kennistest af te leggen. Daarnaast zal ook een aanvullende kennistest succesvol afgelegd moeten worden en zal de dronebestuurder moeten verklaren dat hij/zij een praktische zelfopleiding heeft gevolgd. De RDW verstrekt het vliegbewijs. Dit vliegbewijs zal de dronebestuurder altijd bij zich moeten dragen tijdens het besturen van een drone.¹⁷⁵

Hiernaast zal de eenheid Toezicht en Handhaving ook rekening moeten houden met het CTR-gebied van de vliegbasis Leeuwarden. Hier ligt de vliegbasis en is er sprake van veel luchtverkeer. Wanneer het noodzakelijk is om binnen dit gebied te vliegen, moet de eenheid Toezicht en Handhaving om toestemming vragen aan de vliegbasis Leeuwarden.

¹⁷⁵ Artikel 14 jo. 18 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (*PbEU* 2019, L 152/45).

9. Conclusie

In dit hoofdstuk zal de centrale vraag: 'In hoeverre kunnen en mogen de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, binnen de geldende wet- en regelgeving, gebruik maken van drones bij toezicht en handhaving?' uiteengezet worden.

In de eerste plaats is uit dit onderzoek gebleken dat artikel 151c van de Gemeentewet geen wettelijke basis vormt om een drone in te zetten in het kader van groentoezicht. Dit wetsartikel is namelijk beperkt qua reikwijdte en heeft alleen betrekking tot handhaving van de openbare orde. Uit een uitspraak van de Hoge Raad is gebleken dat gebieden zoals weilanden of andere gebieden niet onder de term 'openbare orde' vallen.¹⁷⁶ Echter, uit het wetsartikel 5:15 van de Awb is gebleken dat toezichthouders bevoegd zijn om elke plaats (woningen uitgezonderd) te betreden zonder toestemming van de rechthebbende. Daarbij mogen zij ook benodigde apparatuur meenemen. Een drone lijkt hier ook onder te vallen. Uit dit wetsartikel kan niet worden gesteld dat een drone hiervan uitgesloten zou zijn. Een drone zou de toezichthouder de kans kunnen bieden om de gebieden 'virtueel' te betreden. Een drone kan gezien worden als een verlengstuk van de toezichthouder.

In de tweede plaats spelen er ook privacyrechtelijke aspecten mee bij het inzetten van een drone. Door artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM is de privacy van de burger beschermd. Inbreuk plegen op de persoonlijke levenssfeer/privacy is niet toegestaan, tenzij deze inbreuk een wettelijke grondslag heeft. Wanneer wordt gekeken naar het beoogde dronegebruik door de eenheid Toezicht en Handhaving, is de inbreuk op de privacy beperkt en gerechtvaardigd. Ten eerste is er een wettelijke grondslag om gebruik te maken van drones. Ten tweede wordt gevlogen over landelijke gebieden met als doel om het groen (en niet de mensen) in beeld te brengen. Deze locaties kunnen niet aangemerkt worden als een privéplaats, omdat er sprake is van een publieke sfeer op deze locaties. Er kan vastgesteld worden dat er in beginsel geen inbreuk gemaakt wordt op de persoonlijke levenssfeer van de burger zoals deze wetsartikelen dat stellen. Toch kan het voorkomen dat er personen in beeld staan. Wanneer deze personen herkenbaar in beeld staan, wordt er gesproken van verwerking van persoonsgegevens. Volgens de Algemene verordening gegevensbescherming moet het verwerken van persoonsgegevens beperkt worden, als dat niet het beoogde doel is¹⁷⁷. Het is daarom van belang om een DPIA op te stellen. Hierin kunnen maatregelen worden opgenomen dat gezichten bijvoorbeeld worden vervaagd of dat afbeeldingen worden verwijderd als er personen op staan.¹⁷⁸ Daarnaast heeft de eenheid Toezicht en Handhaving een informatieplicht. De eenheid Toezicht en Handhaving zou iedereen die op beeld komt moeten informeren, tenzij duidelijk is dat dit niet mogelijk is.¹⁷⁹

Er is gebleken dat er gekozen kan worden om de droneoperatie onder de nieuwe Europese regelgeving of de bestaande nationale regelgeving (staatsoperatie) uit te voeren. De reden waarom er gekozen kan worden om te opereren onder de nationale wetgeving is omdat de Europese regelgeving voor de staatsoperatie nog in de maak is. Uit de praktijk is gebleken dat opereren onder de Europese regelgeving makkelijker kan zijn om in te stappen.

Wanneer de eenheid Toezicht en Handhaving kiest om de droneoperatie uit te voeren onder de bestaande nationale wetgeving zal zij vergunningen en ontheffingen moeten aanvragen bij de ILT. Wanneer de gemeenten ervoor kiezen om te opereren onder de nieuwe Europese regelgeving, is het van belang om te weten welke drone gekozen wordt. Als de eenheid Toezicht en Handhaving voor dezelfde drone kiest als de FUMO en het Wetterskip Fryslân, zal de dronevlucht opereren onder de open categorie en subcategorie A2. Deze (sub)categorie bestaat uit algemene en aanvullende regels waar de dronebestuurder zich aan moet houden voor en tijdens de vlucht. Hiernaast zal de eenheid

¹⁷⁶ HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104.

¹⁷⁷ Artikel 5 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

¹⁷⁸ 'Data protection impact assessment (DPIA)', autoriteitpersoonsgegevens.nl.

¹⁷⁹ Artikel 13 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

Toezicht en Handhaving ook rekening moeten houden met het CTR-gebied in Leeuwarden. Hier ligt de vliegbasis en is er sprake van veel luchtverkeer. Wanneer het noodzakelijk is om binnen dit gebied te vliegen, moet de eenheid Toezicht en Handhaving om toestemming vragen aan de vliegbasis. Daarnaast moeten de gemeenten ook rekening houden met de Natura 2000 gebieden. Om hier te opereren zal er een vergunning aangevraagd moeten worden bij de provincie Fryslân.¹⁸⁰

De toezichthouders van de eenheid Toezicht en Handhaving van de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen zijn bevoegd om een drone in te zetten voor het houden van groentoezicht op basis van wetsartikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht. Omdat groentoezicht gehouden wordt op locaties waar sprake is van een publieke sfeer, hoeft de toezichthouder geen rekening te houden met artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. De eenheid Toezicht en Handhaving zal zoveel mogelijk moeten voorkomen dat er persoonsgegevens worden verwerkt, dit kan door mensen op beeld onherkenbaar te maken of beelden te verwijderen. Daarnaast heeft de eenheid Toezicht en Handhaving een informatieplicht, wanneer iemand (bewust) in beeld wordt gebracht en heeft zij ook de plicht om een DPIA op te stellen. De gemeenten zullen moeten beslissen of zij onder de nieuwe Europese regelgeving of onder de bestaande nationale regelgeving willen opereren. Wanneer zij ervoor kiezen om te opereren onder de nieuwe Europese regelgeving, zullen zij vallen onder de open categorie. Om de subcategorie te kunnen bepalen zal er gekeken moeten worden naar het gewicht van de drone. Elke subcategorie kent algemene en aanvullende regelgeving waar de dronebestuurder aan moet voldoen. Wanneer zij kiezen om te opereren onder de bestaande nationale regelgeving zullen zij vergunningen en ontheffingen aan moeten vragen bij de ILT. Wanneer er rekening wordt gehouden met de aspecten van deze relevante wet- en regelgeving kan de eenheid Toezicht en Handhaving gebruik maken van drones bij toezicht en handhaving.

¹⁸⁰ Artikel 3.3 van de Wet natuurbescherming.

10. Adviesbrief

■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■

■■■■■■■■ 17 mei 2021

Eenheid Toezicht en Handhaving

Raadhuisweg 7
9251 GH Burgum

Betreft: adviesbrief t.o.v. het inzetten van drones

Geachte heer

Naar aanleiding van uw juridische vraagstuk over het inzetten van een drone voor het houden van groentoezicht schrijf ik deze brief. Allereerst zal ik de feiten op een rij zetten. Daarna geef ik duidelijkheid over de gestelde vragen.

Aanleiding

Toezichthouders van de eenheid Toezicht en Handhaving moeten om toezicht te houden vaak lange afstanden afleggen, wat erg belastend kan zijn. Daarnaast kan fysiek toezichthouden op groen onpraktisch zijn. Weilanden die net geoogst zijn of waar agressief vee loopt zijn niet toegankelijk voor de toezichthouder. Gezien de fysieke belasting en de ontoegankelijkheid van sommige gebieden werd de vraag gesteld in hoeverre de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, binnen de geldende wet- en regelgeving, gebruik kunnen maken van drones bij de eenheid Toezicht en Handhaving. Zo is het de vraag of de gemeenten bevoegd zijn om drones in te zetten, in hoeverre rekening moet worden gehouden met privacyrechtelijke aspecten en aan welke wettelijke eisen en verplichtingen toezicht met een drone nog meer moet voldoen.

Bevoegdheid van de gemeente

Uit een analyse die gemaakt is van relevante wet- en regelgeving is gebleken dat artikel 151c van de Gemeentewet geen wettelijke basis vormt om een drone in te zetten bij het houden van groentoezicht. Artikel 151c van de Gemeentewet heeft alleen betrekking op cameratoezicht in het kader van de handhaving van de openbare orde. Uit jurisprudentie is gebleken dat groentoezicht op gebieden, zoals weilanden en andere landelijke gebieden, niet onder de openbare orde valt. Echter, uit de wettekst van artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) volgt dat een toezichthouder bevoegd is om plaatsen te betreden (behalve een woning) zonder toestemming van de rechthebbende met medeneming van de benodigde apparatuur. Het lijkt erop dat een drone hier ook onder kan vallen. Een toezichthouder is namelijk bevoegd om plaatsen te betreden zoals weilanden en mag de apparatuur meenemen die hij nodig acht. Wanneer een gebied fysiek niet te betreden is, kan de drone ervoor zorgen dat dit gebied alsnog virtueel betreden kan worden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de toezichthouders van de eenheid Toezicht en Handhaving bevoegd zijn om een drone te gebruiken bij het houden van groentoezicht.

Privacyrechtelijke aspecten

Wat de privacyrechtelijke aspecten betreft, is in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM geregeld dat elke burger recht heeft op zijn privacy/persoonlijke levenssfeer. Inbreuk maken hierop is volgens deze wetgeving verboden, tenzij er sprake is van een wettelijke grondslag. Wanneer

wordt gekeken naar het beoogde dronegebruik door de eenheid Toezicht en Handhaving, is de inbreuk op de privacy beperkt en gerechtvaardigd. Ten eerste is er een wettelijke grondslag om gebruik te maken van drones. Ten tweede wordt gevlogen over landelijke gebieden met als doel om het groen (en niet de mensen) in beeld te brengen. Uit de ervaring van Wetterskip Fryslân en de FUMO is gebleken dat er heel weinig mensen aanwezig zijn in deze gebieden. De mensen die er zijn bevinden zich doorgaans meer in een publieke sfeer dan in een privésfeer. Dit neemt niet weg dat er mensen in beeld kunnen komen en dat hun privacybelangen worden beschermd door de Algemene verordening gegevensbescherming. Er moet daarom wel worden getracht de inbreuk op hun privacy te beperken. Het is daarom van belang om een DPIA op te stellen. Hierin kunnen maatregelen worden opgenomen dat gezichten worden vervaagd of dat afbeeldingen worden verwijderd als er personen op staan. Op die manier wordt rekening gehouden met de privacybelangen van burgers. Daarnaast heeft de eenheid Toezicht en Handhaving een informatieplicht. De eenheid Toezicht en Handhaving zou iedereen die in beeld komt moeten informeren, tenzij duidelijk is dat dit niet mogelijk is. Het is onpraktisch om iedereen te informeren die in beeld komt, omdat er geen voorspellingen gemaakt kan worden van wie daadwerkelijk in de buurt zal zijn (denk aan wandelaars bijvoorbeeld). Wat de eenheid Toezicht en Handhaving kan doen is om via de sociale media van de gemeenten laten weten dat er toezicht gehouden wordt in desbetreffende gebied of om borden te plaatsen aan de kant van de weg/ in het gebied. Op die manier kan mogelijk alsnog worden voldaan aan de informatieplicht.

Overige regelgevingen

Daarnaast moet ook rekening gehouden worden met de nieuwe uitvoeringsverordening onbemande luchtvaart 2019/947. Deze Europese regelgeving vervangt op termijn de nationale dronewetgeving. De nieuwe Europese regelgeving werkt met drie categorieën: de open categorie, de specifieke categorie en de gecertificeerde categorie. Op dit moment zou er gekozen kunnen worden om te opereren onder de nieuwe Europese regelgeving of de bestaande nationale regelgeving (staatsoperatie). De reden hiervan is dat de Europese regelgeving voor de staatsoperatie nog in maak is.

'No-fly'-zones en CTR vliegbasis Leeuwarden

De eenheid Toezicht en Handhaving moet ook rekening houden met het CTR-gebied van de vliegbasis Leeuwarden. In de gemeente Achtkarspelen kan er bijna overal gevlogen worden, behalve in Surhuisterveen. In gemeente Tytsjerksteradiel is er een groter gebied waar in beginsel niet gevlogen mag worden. Op de GoDrone kaart kan bekeken worden welke gebieden onder de 'no-fly'- zones vallen. Plaatsen zoals: Gytsjerk, Suwâld, Tytsjerk en Bartlehiem zijn 'no-fly'-zones binnen de gemeente Tytsjerksteradiel. Hier is namelijk sprake van veel luchtverkeer door de vliegbasis Leeuwarden. Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat wanneer organisaties toch binnen dit gebied willen vliegen, zij toestemming vragen bij de vliegbasis Leeuwarden om er toch te vliegen. Om toestemming te vragen van de vliegbasis in Leeuwarden kunt u een formulier invullen, die ik zal bijvoegen in de bijlage.¹⁸¹ Dit formulier kan ingevuld worden en via de e-mail worden verzonden naar de vliegbasis Leeuwarden. Volgens het Wetterskip Fryslân en de FUMO geeft de vliegbasis Leeuwarden bijna altijd toestemming om te vliegen. Daarnaast moeten de gemeenten ook rekening houden met de Natura 2000 gebieden. Om hier te opereren zal er een vergunning aangevraagd moeten worden bij de provincie Fryslân. Deze gebieden zijn ook te vinden op de GoDrone kaart.

Europese regelgeving

Zoals eerder genoemd, kan de eenheid Toezicht en Handhaving kiezen om te opereren onder de bestaande of nieuwe regeling. Wanneer de eenheid Toezicht en Handhaving onder de nieuwe Europese regelingen wil opereren dan zal zij aan de hand van de gekozen drone onder de open categorie vallen. Wanneer er bijvoorbeeld gekozen wordt om gebruik te maken van een DJI Mavic 2

¹⁸¹ Versterkt door Rindert van der Kooi, toezichthouder bij Wetterskip Fryslân.

pro (een drone die ook gebruikt wordt door het Wetterskip Fryslân en de FUMO) dan kan er geopereerd worden onder de subcategorie A2. Er is dan geen vergunning van de ILT vereist. De opleiding die vereist is om te kunnen opereren onder deze categorie is over het algemeen ook minder zwaar en lang. Officieel gezien mag in de open categorie niet binnen de CTR-gebieden gevlogen worden, maar uit de praktijk is gebleken dat de vliegbasis Leeuwarden vrij makkelijk toestemming verleent om te vliegen binnen hun luchtruim.

Wanneer de eenheid Toezicht en Handhaving kiest om te vallen onder de bestaande nationale regelgeving (staatsoperatie) zal zij wel vergunning (ROC-light) aan moeten vragen bij de ILT, zij mag dan ook vliegen binnen de CTR-gebieden. Ook in deze situatie zal er toestemming/ontheffing gevraagd moeten worden aan de vliegbasis Leeuwarden. Zij controleren immers het luchtruim rond de vliegbasis Leeuwarden (CTR). Daarnaast is de opleiding om onder een staatsoperatie te vallen wel complexer en duurt over het algemeen langer, is gebleken uit de praktijk.

Kostenplaatje

Wanneer er gekozen wordt om te opereren onder de open categorie en subcategorie A2, zijn daar ook kosten aan verbonden. Er moet namelijk een vliegbewijs en een vaardigheidsbewijs behaald worden. Er is een vergelijking gedaan tussen drie verschillende vliegscholen (Drone Flight Academy, Drone Class en Dutch Drone Academy) die aangewezen zijn door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor het behalen van het vlieg- en vaardigheidsbewijs. Drone Flight Academy en Drone Class zitten ongeveer in dezelfde prijsklasse van 199,- euro. Dutch Drone Academy valt daar iets onder en kost 179,80 euro voor het vlieg- en vaardigheidsbewijs. Wanneer deze cursus succesvol is afgelegd, kan er een vliegbewijs en exploitantennummer bij de RDW aangevraagd worden. Deze kosten bedragen samen 33,- euro (10,- euro voor het aanvragen van vliegbewijs en 23,- euro voor het vragen van het exploitantennummer). Een consumentendrone (Mavic 2 Pro) kost ongeveer 1.199,- euro bij verscheidene webshops. Het totale bedrag is 1.411,80 euro. Bij deze berekening is de verzekering buiten beschouwing gelaten.

Wanneer gekozen wordt om te opereren onder een staatsoperatie zal er ook een opleiding gevolgd moeten worden, voordat een ROC-vergunning aangevraagd kan worden. Dit bedraagt bij de Drone Flight Academy 900,- euro. Daarna komen er kosten bij, zoals een bewijs van inschrijving, een ontheffing bewijs van luchtvaardigheid en de vergunning zelf. Dit is in totaal 395,- euro.¹⁸²

Daarbovenop komen de kosten van de drone zelf (DJI Mavic 2 pro) van 1.199,- euro. In totaal zal dit ongeveer 2.494,- euro kosten. Bij deze berekening is de verzekering buiten beschouwing gelaten. Er zit iets meer dan 1000,- euro verschil tussen het kostenplaatje van deze twee opties.

Conclusie

Gezien het bovenstaande zou ik de eenheid Toezicht en Handhaving willen adviseren om wel een drone in te zetten bij het houden van groentoezicht. Wettelijk gezien zijn de toezichthouders van de eenheid Toezicht en Handhaving bevoegd om een drone in te zetten tijdens groentoezicht. Het apparaat kan een waardevolle aanvulling zijn bij het houden van toezicht op groen. Ook de kwaliteit van het houden van toezicht zal bevorderd worden door de inzet van een drone. Objecten en situaties kunnen soms beter waargenomen worden vanuit de lucht. Door het inzetten van een drone wordt hiermee het belang van de eenheid Toezicht en Handhaving om kwalitatief toezicht te houden op groen bevorderd. Er moet wel rekening gehouden worden met het verwerken van persoonsgegevens, daarom moet er een DPIA opgesteld worden. Tot slot zal het in het belang zijn van de eenheid Toezicht en Handhaving om ervoor te kiezen om te gaan opereren onder de nieuwe Europese regelgeving. De reden hiervan is dat gebleken is dat opereren onder de bestaande nationale regelgeving meer kosten met zich meebrengt. Er moeten namelijk vergunningen en ontheffingen aangevraagd worden bij de ILT en andere opleidingen worden gevolgd. Daarnaast zijn de opleidingen die daaronder vallen zwaarder en langer. Deze kosten kunnen oplopen tot meer dan

¹⁸² 'Roc-light vergunning' drone-shop.nl

1000,- euro. Omdat de eenheid Toezicht en Handhaving nog geen ervaring heeft met het gebruik van drones zijn deze kosten niet in verhouding met een pilot-project met drones.

De eenheid Toezicht en Handhaving zou het beste kunnen kiezen voor een consumentendrone (bijvoorbeeld de Mavic 2 Pro). Deze drone bevat een camera met een hoge resolutie en weegt onder 1 kilogram. Dat betekent dat deze drone valt onder de open categorie en de subcategorie A2. Bij de operaties die vallen onder deze categorie en subcategorie geldt dat er geen vergunning nodig is van de ILT bij de dronevluchten. Dit scheelt naast geld, ook kostbare tijd.

Wat een nadeel is van de categorie open is dat er niet gevlogen mag worden binnen het CTR-gebied van de vliegbasis Leeuwarden. In de praktijk blijkt dat dit, met de toestemming van de vliegbasis Leeuwarden, wel mogelijk is. Daarnaast zijn er nog veel andere buitengebieden waar wel gevlogen mag worden in de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.

Ik hoop u hier voldoende mee te hebben geïnformeerd. Wanneer u toch moeilijkheden ervaart, wees dan vrij om contact met mij op te nemen. Ik ben te bereiken op:

Met vriendelijke groet,

Bijlage: 1

Bijlage: Aanvraag incidentele inzet RPAS in Leeuwarden CTR

Bedrijfsgegevens:

Procedure

1. Vul onderstaande gegevens in, en mail dit formulier ten minste 24 uur voor de vliegactiviteit naar ais@mindef.nl. Informeer de luchtverkeersleiding Leeuwarden zo spoedig mogelijk over eventuele wijzigingen.
2. Van de luchtverkeersleiding ontvangt u het door u ingevulde en per email verstuurd formulier terug, met daarbij indien van toepassing de toestemming om uw geplande activiteit uit te voeren.
3. U dient zich te allen tijde te houden aan op pagina 2 omschreven uitvoeringsbepalingen.

Datum vlucht:	Begintijd:	LT	Eindtijd:	LT
---------------	------------	----	-----------	----

Locatie vliegactiviteit:

De locatie ook markeren op de kaart hieronder!

Maximale hoogte (in meter):

Coördinaten:

Adres:

Radius (in m):

Naam gebruiker:

Telefoonnummer tijdens vluchttuitvoering:

Type luchtvaartuig: UAV (Drone)

Waarmerk AOC of ontheffing Minister van Infrastructuur en Milieu:

Opmerkingen en/of instructies:

Toestemming Luchtverkeersleiding Leeuwarden

UITVOERINGSBEPALINGEN

Tenzij anders overeengekomen tussen de gebruiker van het lichte onbemande luchtvaartuig en de luchtverkeersleiding Leeuwarden dienen de navolgende uitvoeringbepalingen strikt te worden nageleefd.

Gebieden ten behoeve van vluchten met lichte onbemande luchtvaartuig kunnen worden geactiveerd mits:

- a. Deze vluchten tenminste 24 uur voorafgaand aan de vluchttuitvoering wordt aangevraagd.
Het te gebruiken e-mail adres is ais@mindef.nl.
De aanvraag dient tenminste te zijn voorzien van:
 - Datum en tijden van beoogde vluchten;
 - Coördinaat van het centrum van het beoogde vlieggebied;
 - Omschrijving van het beoogde vlieggebied (lengte, breedte en hoogte);
 - Een gedetailleerde kaart/tekening van het beoogde vlieggebied;
 - Contactgegevens van betrokken gebruikers (naam, telefoonnummer op moment van vluchttuitvoering).
- b. Door de gebruiker van het lichte onbemande luchtvaartuig een e-mail is ontvangen waarin de luchtverkeersleiding Leeuwarden akkoord gaat met de voorgenomen vlucht;
- c. Er wordt gevlogen binnen de uniforme daglichtperiode;

- d. Op de dag van vluchttuitvoering tenminste 15 minuten voorafgaande aan de vlucht, telefonisch is gecoördineerd met de plaatselijke luchtverkeersleiding Leeuwarden telefoon 058-2346069/6072 of 0620425953. Daarnaast moet bij vluchttuitvoering bij sluiting van de vliegbasis Leeuwarden, toestemming worden verkregen van de Supervisor AOCS NM, telefoon 0577- 458700;
- e. De gebruiker van de lichte onbemande luchtvaartuigen is te allen tijde bereikbaar voor de luchtverkeersleiding Leeuwarden. Afhankelijk van de locatie van de opdracht in relatie met de ligging van de luchthaven, kan dit contact via de radio op frequentie 120.7905 of via de telefoon. Bij sluiting van de luchthaven dient deze persoon bereikbaar te zijn voor Supervisor AOCS NM;
- f. Na telefonische opdracht, opdracht via de radio op frequentie 120.7905 van de luchtverkeersleiding Leeuwarden of alleen via een telefonische opdracht van de Supervisor AOCS NM, direct wordt gestopt met vliegen;
- g. De gebruiker van het lichte onbemande luchtvaartuig in het bezit is van een Aircraft Operator Certificate (AOC) of een ontheffing van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het waarmerk (nummer) van de AOC of van de ontheffing dient op pagina 1 van de aanvraag te worden ingevuld.

MILITAIRE OPERATIONELE NOODZAAK

Ongeacht het hiervoor gestelde kan i.v.m. militaire operationele noodzaak de activering van toegezegde gebieden met onmiddellijke ingang geheel of gedeeltelijk worden geweigerd of beëindigd.

SLOTBEPALING

Deze toestemming is alleen geldig op de op pagina 1 vermelde datum en indien volledig ingevuld.

11. Literatuurlijst

Alkema 2020

S. Alkema, *UITVOERINGSPROGRAMMA TOEZICHT en HANDHAVING 2020*, Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, Burgum: Gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel 2020.

Barensen, Cooymans & Danopolous 2019

J. Barensen, M.G.J. Maas-Cooymans, A. Danopolous, *Handhaving door en voor gemeenten Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk Vereniging van Nederlandse Gemeente*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2019.

Brouwer 2016, NJB 2019/1561

J. Brouwer, Wat is openbare orde?, *NJB* 2016/1561 afl. 27.

Cameratoezicht Beleidsregels 2016

Cameratoezicht Beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens, Den Haag: Autoriteiten persoonsgegevens 2016.

De Jager 2020

W.de Jager, *Drones binnen de gemeente*, Den Haag: VNG 2020.

Drones en privacy 2015

Drones en privacy, Ministerie Justitie en Veiligheid, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2015

Falot, Hagenauw & Schermer 2018

B. W. Schermer, D. Hagenauw, N. Falot, *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Den Haag: Ministerie Justitie en Veiligheid 2018.

Handreiking toezicht op de DHW 2016

Handreiking toezicht op de DHW. Een dynamisch kennisplatform met betrouwbare informatie over de DHW, Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag: Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2016

Heide & Schermer, NJB 2013/1605

M. van der Heide, B. Schermer, Privacyrechtelijke aspecten van drones, *NJB* 2013/1605.

Heijer, Hins & Nieuwehuis 2021

A.W. Hins, M. den Heijer & A.J. Nieuwenhuis, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021.

Loonstra 2018

C.J. Loonstra, *Hoofdlijnen Nederlands recht*, Groningen: Noordhoff Uitgevers, 2018

Michiels 2016

F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

PLANTOELICHTING BESTEMMINGSPLAN BUITENGEBIED 2013

PLANTOELICHTING BESTEMMINGSPLAN BUITENGEBIED 2013, Gemeente Tytsjerksteradiel, Burgum: Gemeente Tytsjerksteradiel 2013.

Sanders 2020

T.N. Sanders, *Module Algemeen bestuursrecht*, Alpen aan de Rijn: Wolters Kluwer 2020.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Interviewprotocol

1.1 Interviews

Er zullen interviews gehouden worden met mensen die beschouwd kunnen worden als experts. Deze experts kunnen veel informatie overdragen, zij weten namelijk veel over het onderzoeksonderwerp.¹⁸³ Deze experts zijn werkzaam bij overheidsinstanties die toezicht houden met drones, zoals bij de politie, de FUMO, NVWA en brandweer. Er kan ook gedacht worden aan een organisatie als WoonFriesland, die ook gebruik maakt van drones.

Naast experts, zullen er ook respondenten geïnterviewd worden. Respondenten zijn mensen die kunnen informeren over hun positie en situatie.¹⁸⁴ Een voorbeeld hiervan zijn toezichthouders in de zin van art. 5.11 Awb, of dronebestuurders.

In dit onderzoek zal er voornamelijk gebruik gemaakt worden van semigestructureerde interviews en open interviews.¹⁸⁵ Een lijst met vragen zal vastgesteld worden, maar de interviewer heeft wel de mogelijkheid om door te vragen en/of aanvullende vragen toe te voegen. Er zullen vragen opgesteld worden die vaststaan voor elke geïnterviewde. Er kunnen gaandeweg nog specifieke vragen toegevoegd worden per organisatie. Deze specifieke vragen wordt niet aan elke expert gesteld. Alleen als de vraag relevant is voor de organisatie.

De interviews zullen zo veel mogelijk via Microsoft Teams plaatsvinden. De reden hiervan is de corona-crisis die zich momenteel afspeelt.

Voor het interview, zal de geïnterviewde om zijn/haar goedkeuring gevraagd worden om een opname te maken van het interview. Het opnemen van het interview is van belang, zodat de interviewer op een later tijdstip het interview terug kan kijken en uit kan werken tot een samenvatting. Daarnaast wordt de betrouwbaarheid van het interview ook bevorderd, omdat het interview vaker bekeken kan worden. De (gedownloade) opnames zullen nadat het eindcijfer van dit onderzoek bekend is geworden, verwijderd worden.

De experts en respondenten zullen benaderd worden via de mail middels een standaardmail die terug te vinden is in de bijlage.

Tijdens het interview zal er gebruik gemaakt worden van een format. Dit format is opgesteld door de interviewer. In dit format staat onder andere de datum van het interview, de tijd van het interview, het jaartal, de naam van de geïnterviewde en de vragen die van toepassing zijn voor het interview.

Eisen aan de experts en respondenten

Wanneer er een afspraak is vastgesteld met de geïnterviewde, zal er een e-mail verzonden worden aan deze persoon. In deze e-mail staan de voorwaarden waar de geïnterviewde aan moet voldoen.

De geïnterviewden moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:¹⁸⁶

- De respondenten moeten een toezichthouder of BOA zijn.
- De experts/respondenten moeten minimaal een jaar werkzaam zijn in hun functie.
- De experts moeten werkzaam zijn op een gebied dat te maken heeft met het onderwerp (drones als hulpmiddel voor het houden van toezicht).
- De experts/respondenten moeten bekend zijn met de problematiek rondom het inzetten van drones als hulpmiddel.

¹⁸³ G.A.F.M. van Schaaijk, Praktijkgericht juridisch onderzoek, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 100, 101 en 181.

¹⁸⁴ G.A.F.M. van Schaaijk, Praktijkgericht juridisch onderzoek, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 100 en 181.

¹⁸⁵ G.A.F.M. van Schaaijk, Praktijkgericht juridisch onderzoek, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 180

¹⁸⁶ G.A.F.M. van Schaaijk, Praktijkgericht juridisch onderzoek, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 180, 181 en 182.

Verloop van het interview

Voor het interview zal de geïnterviewde bedankt worden voor zijn/haar medewerking aan het onderzoek. Vervolgens zal de interviewer de achtergrondinformatie van het onderzoek mededelen. De interviewer zal uitleggen dat het onderzoek een onderdeel is van haar afstudeerstage en dat het in opdracht van gemeente Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen wordt uitgevoerd. Daarna zal de interviewer de aanleiding van het interview mededelen en kort vertellen over de problematiek rondom het onderwerp van het onderzoek. Ook zal meegedeeld worden dat de geïnterviewde niet verplicht is om te antwoorden.

Hierna zal de interviewer vragen of de geïnterviewde toestemming geeft om een opname te maken van het interview, hierbij zal vermeld worden dat de opname verwijderd zal worden, nadat het onderzoeksrapport is afgerond en het eindcijfer bekend is.

De interviewer zal ondertussen ook steekwoorden meeschrijven, deze steekwoorden zijn bedoeld als geheugensteuntje en geeft tegelijk ook de belangstelling van de interviewer weer.¹⁸⁷

Aan de geïnterviewde zal gevraagd worden of zijn/haar naam gebruikt mag worden in het onderzoeksrapport. Wanneer dit niet het geval is, zal de geïnterviewde aangeduid worden middels een nummer. Zo zal de geïnterviewde geanonimiseerd worden.

Naar schatting zal de tijdsduur van dit interview een halfuur tot een uur duren, ook dit zal medegedeeld worden aan de geïnterviewde.

Hierna zullen de standaardvragen aan bod komen. Deze vragen zijn voor elke expert/respondent gelijk. Nadat deze vragen zijn beantwoord, zullen de gespecificeerde vragen aan bod komen. Deze vragen zijn toegespitst aan het onderzoeksonderwerp.

Wanneer alle vragen zijn gesteld, zal dit aangekondigd worden aan de geïnterviewde. Daarna zal aan de geïnterviewde gevraagd worden of hij/zij nog vragen heeft voor de interviewer.

Aanleiding

De aanleiding zoals de interviewer zal mededelen aan de experts/respondenten:

“Naar aanleiding van een praktisch probleem ontstond bij het Team Toezicht en Handhaving van de gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel de vraag of het mogelijk is om toezicht op een minder belastende wijze uit te voeren door het inzetten van een drone.

Bij het houden van toezicht op groen komt het namelijk regelmatig voor dat de toezichthouder langere afstanden door een weiland moet lopen om toezicht uit te oefenen.

Gezien de fysieke belasting die hiermee gepaard gaat en de persoonlijke situatie van een toezichthouder werd door de teamcoördinator de vraag gesteld of dit toezicht mogelijkerwijze ook met behulp van de inzet van een drone zou kunnen worden uitgevoerd.

Daaruit voortvloeiend kwam een vervolgvraag of er wellicht meer mogelijkheden zijn om een drone in te zetten voor toezicht en aan welke wettelijke eisen en verplichtingen toezicht met een drone moet voldoen.”

Interviewvragen

De standaardvragen

1. Kunt u zichzelf kort voorstellen?
2. Wat doet de organisatie waar u werkzaam bent precies?
3. Wat is uw functie binnen deze organisatie?
4. Wat weet u vooraf al van dit onderwerp?

¹⁸⁷ G.A.F.M. van Schaaijk, Praktijkgericht juridisch onderzoek, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 183.

5. Heeft u vooraf vragen?

Specifieke vragen over het onderzoeksonderwerp

6. Waarom gebruiken jullie drones?
7. Welke drones gebruiken jullie?
8. Hoe gaan jullie met privacy om?
9. Lopen jullie ook tegen specifieke problemen aan bij het inzetten van drones? En hoe lossen jullie dit op?
10. Zijn er vaak mensen die bezwaar maken als u gebruik maakt van een drone?
11. Hebben jullie ook vergunningen nodig? En welke vergunningen zijn dat?
12. Zijn de bestuurders van de drone ook gelijk toezichthouders?
13. Hoe zijn deze toezichthouders opgeleid? Wat komt er bij kijken?
14. Vallen jullie onder de nieuwe of oude regeling?
15. Merken jullie verschil bij het inzetten van drones door de nieuwe regelgeving? Zijn er meer beperkingen of juist meer vrijheden?
16. Merken jullie ook beperkingen door de luchtvaartwetgeving?
17. Zijn er andere (wettelijke) beperkingen rondom het gebruik van drones?
18. Wat is uw mening over het inzetten van drones als hulpmiddel voor het houden van toezicht (door de gemeente)?

Afsluiting

Wanneer alle vragen zijn gesteld, zal dit aangekondigd worden aan de geïnterviewde. Daarna zal aan de geïnterviewde gevraagd worden of hij/zij nog vragen en/of aanvullingen heeft die nuttig kan zijn voor het onderzoek. Ook zal de interviewer aan de geïnterviewde vragen wat hij/zij van het interview vond. Dit kan nuttig zijn voor de interviewer voor de volgende interviews.

Er zal aangegeven worden dat het interview binnen een week uitgewerkt zal worden in een samenvatting.¹⁸⁸ Deze samenvatting zal via de mail verzonden worden aan de geïnterviewde. De interviewer heeft één week de tijd om het interview goed te keuren. Wanneer de geïnterviewde geen gehoor geeft, zal de interviewer na een week een geheugensteuntje sturen. Wanneer hier ook geen gehoor aan wordt gegeven, zal de interviewer ervan uitgaan dat de geïnterviewde zijn/haar goedkeuring heeft gegeven. Ook dit zal de interviewer mailen. Wanneer de geïnterviewde alsnog geen gehoor geeft, zal het interview gebruikt worden voor de onderzoeksopzet.

Tot slot geeft de interviewer aan dat wanneer de geïnterviewde nadien nog vragen of aanvullingen heeft, hij/zij altijd contact mag opnemen met de interviewer. De geïnterviewde wordt nogmaals bedankt voor zijn medewerking en tijd en het interview wordt afgesloten.¹⁸⁹

¹⁸⁸ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 180 en 186.

¹⁸⁹ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 186.

Bijlage 2: Zoekplan

In samenwerking met [REDACTED] is dit zoekplan opgesteld:

Stap 1: Onderzoeksvraag ¹⁹⁰

In hoeverre kunnen en mogen de **gemeenten** Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, binnen de geldende **wet- en regelgeving**, gebruik maken van **drones** bij **toezicht en handhaving**?

Stap 2: Zoekplan ¹⁹¹

Gemeenten	Wet- en regelgeving	Drones	Toezicht/handhaving
Gemeente Gemeentelijk Gemeentebestuur Overheid "Lokale overheid" Overheidsbestuur "Regionale overheid" "Lagere overheid" "Openbaar bestuur"	Gemeentewet Wetgeving APV "Algemene Plaatselijke Verordening" Bestuursrecht Persoonsgegevens Privacy Privacywetgeving Identiteitsgegevens AVG "Algemene verordening gegevensbescherming" Algemene wet bestuursrecht AWB	Helikopter Quadcopter Cameradrone Camerabeelden Cameratoezicht Luchtopnames Videocamera Videobeelden Surveillance camera Onbemande luchtvaartuig	Overheidstoezicht Toezichthouder Controle "Preventieve controle" Surveilleren Veiligheid "Openbare orde" Ordehandhaving

Stap 3: Informatiebronnen ¹⁹²

Zoekmachines	Databases ¹⁹³
Google Bing Yahoo Google Scholar	Rechtsorde Ars Aequi Boom Bestuurskunde Tijdschriften Boom Digitale Bibliotheek HBO Kennisbank Kluwer Navigator Nexis Uni (voorheen Lexis Nexis Academic) Overheid.nl Tijdschrift voor Toezicht EBSCO databases

¹⁹⁰ 'Zoekplan', informatievaardigheden.nhlstenden.com.

¹⁹¹ 'Zoekplan', informatievaardigheden.nhlstenden.com.

¹⁹² 'Zoekplan', informatievaardigheden.nhlstenden.com.

¹⁹³ 'Thorbecke academie', bibliotheek.nhlstenden.com.

Bijlage 3: Methodenmatrix

Methodenmatrix

Deelvraag	Welke bronnen zullen gebruikt worden?
1. In hoeverre is de gemeente bevoegd om een drone in te zetten als cameratoezicht?	Rechtsbronnen: - <i>Artikel 151c van de Gemeentewet</i> - <i>Algemene wet bestuursrecht</i> - <i>Proportionaliteitsbeginsel</i> - <i>Subsidiariteitsbeginsel</i> Literatuur: - <i>F.C.M.A. Michiels, Hoofdzaken van het bestuursrecht</i> - <i>B. Schermer, M. van der Heide, Privacyrechtelijke aspecten van drones, Nederlandse Juristenblad</i> Documenten: - <i>Kamerstukken II 2012/13, 33582, nr. 1</i> - <i>Kamerstukken II, 2012/13, 33582, nr.2</i> - <i>Kamerstukken II, 2012/13, 33582, nr.2</i> - <i>Staatsblad, 2016, 130</i> - <i>Drones en privacy, Ministerie Justitie en Veiligheid, : Ministerie Justitie en Veiligheid 2015</i> - <i>W.de Jager, Drones binnen de gemeente, VNG 2020</i> - <i>M.G.J. Maas-Cooymans, A. Danopolous, J. Barendsen, Handhaving door en voor gemeenten Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk Vereniging van Nederlandse Gemeente</i> Internetbronnen: - <i>'Regels cameratoezicht', rijksoverheid.nl</i> - <i>'Cameratoezicht', hetccv.nl</i> - <i>'Proportionaliteit', hetccv.nl</i> - <i>'Subsidiariteit', hetccv.nl</i> - <i>'Afwegingskwadrant', hetccv.nl</i> - <i>'Locatie', hetccv.nl</i> Door middel van interviews zal ook informatie omtrent de bevoegdheid van de gemeente om drones in te zetten als cameratoezicht vergaard worden.
2. Wat zijn de bevoegdheden van een toezichthouder?	Rechtsbronnen: - <i>Hoofdstuk 5 Handhaving van de Algemene wet bestuursrecht</i>

	- <i>Algemene Plaatselijke Verordening Tytsjerksteradiel</i> - <i>Algemene Plaatselijke Verordening Achtkarspelen</i> - <i>Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar</i> - <i>Aanwijzingsbesluit toezichthouder fysieke leefomgeving en sociaal domein Strct, 2020, Nr. 49423</i> - <i>Wetboek van Strafvordering</i> <i>Documenten:</i> - <i>M.G.J. Maas-Cooymans, A. Danopolous, J. Barenzen, Handhaving door en voor gemeenten Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk Vereniging van Nederlandse Gemeente</i> <i>Internetbronnen:</i> <i>'Bevoegdheden toezichthouders - Welke bevoegdheden hebben toezichthouders en waar zijn die te vinden?', infomil.nl</i>
3. In hoeverre is het houden van toezicht met een drone privacy technisch verantwoord?	Rechtsbronnen: - <i>Artikel 8 van de EVRM</i> - <i>Artikel 10 jo. 12 van de Grondwet</i> - <i>Algemene verordening gegevensbescherming</i> - <i>Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming</i> - <i>Protrecht</i> <i>Literatuur:</i> - <i>A.W. Hins, M. den Heijer & A.J. Nieuwenhuis, Hoofdstukken Grondrechten</i> - <i>B. Schermer, M. van der Heide, Privacyrechtelijke aspecten van drones, Nederlandse Juristenblad</i> - <i>K. Heij & W. Visser, De Grondwet in eenvoudig Nederlands</i> <i>Documenten:</i> - <i>Drones en privacy, Ministerie Justitie en Veiligheid, : Ministerie Justitie en Veiligheid 2015</i> - <i>W.de Jager, Drones bin</i> - <i>Cameratoezicht Beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming</i>

	<i>persoonsgegevens en de Wet politiegegevens, Autoriteiten persoonsgegevens en de gemeente, VNG 2020</i> Door middel van interviews zal ook informatie verzameld worden over hoe gemeenten omgaan met de privacy wetgeving rondom het gebruiken van een drone.
4. Aan welke wet- en regelgeving moet een toezichthouder voldoen voordat zij/hij een drone mag besturen?	Rechtsbronnen - <i>Luchtvaartwet</i> - <i>Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947</i> - <i>Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/945</i> Internetbronnen: - <i>'Heb ik een vliegbewijs nodig om met een drone te vliegen?', rijksoverheid.nl</i> Documenten: - <i>Europese droneregels voor piloten die momenteel vliegen onder een RPAS Operator Certificate (ROC), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat</i> - <i>van Nieuwenhuizen Wijbenga C. (9 maart 2020) Het borgen van de veiligheid op luchthavens in verband met drones (Kamerbrief)</i> Door middel van interviews zal er informatie verzameld worden over de overige eisen waaraan voldaan moet worden voordat een toezichthouder een drone mag gebruiken als hulpmiddel.

Bijlage 4: Interview

De standaardvragen

1. Kunt u zichzelf kort voorstellen?

Mijn naam is . Ik ben toezichthouder en Buitengewoon Opsporingsambtenaar bij de FUMO. Daarnaast is het uitvoeren van drone-operaties ook een deel van mijn taak. Wij gebruiken de drone voor toezicht, voor wettelijke taken voor zowel de gemeenten als provincie. We zijn in bezit van een drone en hebben vier gecertificeerde piloten. Het toezicht bestaat hoofdzakelijk uit het opsporen van milieuovertredingen en toezicht op naleving van bodem.

2. Wat doet de organisatie waar u werkzaam bent precies?

De FUMO is een omgevingsdienst, dat betekent dat wij namens de gemeenten en provincie milieucontroles doen en daarnaast strafrechtelijk optreden bij overtredingen.

3. Wat is uw functie binnen deze organisatie?

Reeds beantwoord.

4. Wat weet u vooraf al van dit onderwerp?

Ik ben zelf ook gecertificeerd piloot. Wij hebben vorig jaar uitgebreid een opleiding gedaan voor het besturen van een drone. Dit jaar wordt dat omgezet naar het Europese dronebrevet. Daarnaast heeft de FUMO een 'data protection impact assessment' uitgevoerd en opgesteld voor het verwerken van persoonsgegevens. Wij willen met de drone-operaties zo min mogelijk persoonsgegevens verwerken. Maar het kan voorkomen dat er een persoon op beeld staat. Daarvoor hebben wij die DPIA opgesteld. Daarmee voldoen wij aan de AVG en mogen wij gebruik maken van drones. Daarnaast staat de Awb aan onze kant als het gaat om toezichthouden. Toezichthouden is wettelijke taak waarbij wij bevoegdheden hebben en die ook mogen inzetten.

- Wat is een DPIA?

Data protection impact assessment: dat is een document waar in je beschrijft hoe je omgaat met het verwerken van persoonsgegevens op basis van de AVG.

5. Heeft u vooraf vragen?

Nee, vooraf niet.

Specifieke vragen

6. Waarom gebruiken jullie drones?

Wij gebruiken een drone om effectief toezicht te kunnen houden. Er moeten inderdaad soms grote afstanden worden afgelegd, soms ook op onbereikbare plaatsen. Zo kunnen wij dan toch letterlijk kijken hoe het gaat. Wij gebruiken de drone ook als instrument voor mapping, een cartografie-instrument. Wij nemen stukken terrein dan heel gedetailleerd op om vervolgens het te vergelijken met het beeld die op een ander moment is opgenomen.

Mapping dat is een methode waarbij wij op gedetailleerde wijze een terrein kunnen opnemen en een 3D-kaart kunnen maken. Dat gebruiken wij ook voor het bepalen van het volume van een hoeveelheid grond bijvoorbeeld.

7. Welke drones gebruiken jullie precies?

Wij gebruiken een standaard consumenten drone: een Mavic 2 pro, die heeft alleen een camera. Het is wel een hoge resolutie camera voor de gedetailleerde opnames en mapping.

8. Met welke wet- en regelgeving moeten jullie rekening houden?

Sinds dit jaar zijn de regels voor ons versoepeld. De Europese regels zijn ingegaan. Die Europese regels zijn voornamelijk om de risico's met betrekking tot de veiligheid van personen te verminderen. Voorheen was dat uitgebreider, je mocht dan niet boven gebouwen en wegen vliegen. Nu het gaat het meer om vliegen boven personen. Dat geeft ons meer mogelijkheden om gebouwen te inspecteren.

9. Lopen jullie ook tegen specifieke problemen aan bij het inzetten van drones?

Ja, je moet van tevoren wel nagaan waar je wel of niet mag vliegen. De Natura 2000 gebieden staan op dit moment op de no-fly zones en ook de CTR (de cirkel rondom vliegvelden) mag je ook niet vliegen. Als toezichthoudende instanties hebben wij meer mogelijkheden. Wij zouden voor de Natura 2000 gebieden wel vrij makkelijk een vergunning kunnen krijgen van de provincie. Dat is nog niet nodig geweest. Wel heb ik van defensie een keer toestemming gehad om binnen de CTR Leeuwarden een drone-operatie uit te voeren.

Hoelang zijn jullie bezig met drones?

Sinds vorig jaar september zijn wij gecertificeerd en hebben wij een drone. Vanaf dit jaar maken wij er echt gebruik van.

10. Heeft u meegemaakt dat een burger bezwaar maakte op het gebruik van drones?

Nee, dat hebben wij nog niet meegemaakt.

11. Wat is uw mening over het inzetten van drones als hulpmiddel voor het houden van toezicht (door de gemeente)?

Ik vind het een goede manier. Ik heb al een aantal operaties gedaan op plekken die uitgestrekt zijn, moeilijk begaanbaar en bijvoorbeeld een pas ingezaaid weiland. Een boer zal het niet waarderen als je daarover heen loopt, maar er overheen vliegen is geen probleem.

Voor gemeenten, als die nog specifieke toezichtzaken hebben die niet belegd zijn bij de FUMO, kunnen zij zelf een drone inzetten wat mij betreft. Maar voor milieutoezicht kan ik mij heel goed voorstellen dat zij van de expertise van FUMO gebruik gaan maken in het vervolg.

12. Op welke bevoegdheid beroept FUMO zich, als zij een drone inzetten bij het houden van toezicht?

Wij beroepen ons op de bevoegdheden die bepaald zijn in artikel 5:15 van de Awb.

13. Ziet u een drone ook als het 'virtueel betreden' van een plek? (artikel 5:15 van de Awb geeft namelijk een toezichthouder de bevoegdheid om plaatsen te betreden zonder toestemming)

Ja, dit is ook hoe wij het zien. Er is hier verder geen uitspraak over of je het zo mag opvatten. Wij vatten het wel zo op en als wij ooit teruggefloten worden, dan merken wij dat vanzelf. Er moet toch voor drones op enig moment jurisprudentie ontstaan over wat wel en niet kan en over hoe je de bevoegdheden van de Awb mag interpreteren.

14. Vallen jullie onder een staatsluchtvaartuig? Of staan jullie daar los van?

Dat heeft betrekking op de overgang van de nieuwe Europese regels. Daar wordt gesteld dat staatsoperaties worden uitgezonderd. Wij hebben contact gehad met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en daaruit blijkt dat er gekozen mag worden waar deze vluchten onder vallen. Wanneer jezelf als een staatsoperatie ziet, dan kun je onder de oude regelgeving opereren. Wij hebben liever de nieuwe regels, want die geeft ons meer mogelijkheden. Daar staat niet zo keihard dat je niet boven bebouwingen mag vliegen. Als je dat wel wil, vallen onder de oude regelgeving, dan moet je een ROC hebben en een ontheffing van ILT. Wij willen momenteel, naast de drone, zo min mogelijk investeren. Dit is allemaal nog een pilot. Ze kunnen namelijk nog steeds zeggen: "Het gaat niet door". Het is dan niet de bedoeling dat wij dan duizenden euro's tegen aangooien voor ontheffingen en een volledig ROC. Dus wij hebben geopteerd om te vallen onder Europese regels. Het punt is dat wij dit niet alleen kunnen beslissen, wij hebben een overleg met alle omgevingsdiensten. Alle omgevingsdiensten moeten zo ver komen om dat te willen.

15. Kiezen de omgevingsdiensten daar dan ook voor?

Daar zijn wij mee bezig. Er zijn andere omgevingsdiensten die twijfelen nog of zij liever een staatsoperatie zijn of in de Europese regels handelen.

16. Als jullie onder de Europese regels vallen, onder welke categorie vallen jullie dan?

Zoals het nu lijkt mogen we onder categorie A2 door. Onze drone is nog niet CE gecertificeerd, want die zijn er nog niet. Dat zou betekenen dat je op enig moment in A3 valt, als dat zo is kun je ook ophouden want daar mag je ook weinig. A3 is straks de

categorie voor hele zware drones en moet je zelfs 150 meter afstand houden en dat is niet zo handig.

17. Hebben jullie veel te maken met het verwerken van persoonsgegevens? Zo ja, hoe komt dat?

De operaties die wij uitvoeren, daar staan eigenlijk geen mensen op.

18. Hoe houden jullie er rekening mee om geen persoonsgegevens te verwerken? Blurren jullie bijvoorbeeld de gezichten?

Ja dat doen wij inderdaad. Wanneer de foto die wij hebben gemaakt nauwelijks bruikbaar is, verwijderen wij die.

19. Hoe voorkomen jullie dat de drone persoonsgegevens vastlegt?

Dat voorkom je niet, dat kan gebeuren. Dat zie je achteraf. In principe doen wij operaties boven bedrijfsterrainen en boven allemaal dooie dingen bijvoorbeeld. Maar nee, je kunt niet helemaal voorkomen dat er personen op staan.

20. Lopen jullie ook tegen specifieke juridische problemen aan bij het inzetten van drones? En hoe lossen jullie dit op?

Nee, nog niet eigenlijk. Dat komt misschien doordat wij de regels breed interpreteren. Er is wel een praktisch probleem. In de regelgeving wordt aangegeven dat je niet mag vliegen binnen een CTR-gebied. Voor de vliegbasis Leeuwarden krijgen wij altijd toestemming. Wij vragen via de mail toestemming als wij binnen de CTR vliegen. De CTR in Leeuwarden is best wel groot dat beslaat bijna de helft van de provincie. Het loopt grofweg van Franeker tot Dokkum. Ik krijg altijd toestemming van de vliegbasis om binnen de CTR te vliegen. Ik leg mijzelf wel beperkingen op. De drone komt dan niet hoger dan 60 meter bijvoorbeeld en zij geven aan dat hun straaljagers niet onder de 60 meter vliegen. Maar het technische probleem is dat de drone die wij hebben, die zijn zo geavanceerd dat zij weten waar zij zijn. Rondom vliegbasis Leeuwarden stijgen ze niet eens op. Daar moet ik dus nog even mee stoeien.

Andere omgevingsdiensten geven aan dat dit niet kan, omdat de vliegbasis in een gecontroleerd luchtruim staat. Maar ik krijg expliciet toestemming van de vliegbasis. Voor mij is dat belangrijker dan de landelijke regels.

21. Maken jullie ook gebruik van een handleiding voor het besturen van een drone?

Ik heb een checklist opgesteld met alle punten waar wij rekening mee moeten houden voor, tijdens en na het vlucht.

22. Zou u die met mij willen delen?

Ja zeker, dat is geen probleem.

23. Wat als je niet aan de regelgeving van de drone houdt? Wat zijn de consequenties?

Dat weet ik eigenlijk nog niet. Misschien pakken ze de drone wel af. Er worden door de politie en ILT wel eens boetes uitgedeeld of misschien pakken ze de drone wel af. Maar ik heb hier verder ook geen ervaring mee. Ik weet niet of het ergens beschreven staat.

Bijlage 5: Interview

De standaardvragen

1. Kunt u zichzelf kort voorstellen?

Ik ben _____ en ik ben rayonbeheerder bij Wetterskip Fryslân. Ik word woensdag alweer _____. Sinds 2017 ben ik actief met drones binnen Wetterskip Fryslân. Dit jaar ben ik mogelijk officieel drone-coördinator binnen Wetterskip Fryslân.

2. Wat doet de organisatie waar u werkzaam bent precies?

Ik werk voor Wetterskip Fryslân. Wetterskip Fryslân houdt zich bezig met het peilbeheer binnen Friesland en Groninger Westerkwartier wat aansluit op het watersysteem van Friesland. Mijn rol is rayonbeheerder, ik ben peilbeheerder en toezichthouder voor een gebied binnen de provincie waar ik dan peilbeheer doe. Tevens zijn wij ook de vraagbaak in het veld voor ingelanden, voor mensen die vragen hebben met betrekking tot waterbeheer. Ik ben geen BOA, maar wel toezichthouder. Ik ben bevoegd om mensen aan te spreken die overtredingen begaan.

3. Wat is uw functie binnen deze organisatie?

Reeds beantwoord.

4. Wat weet u vooraf al van dit onderwerp?

Ja, daar heb ik een mooi document voor gemaakt. Die ga ik met jou delen. Dat is Procedure “privacy by design and privacy by default”. Daar staat in hoe wij volgens de AVG omgaan met personen die in beeld zijn gekomen. Ik heb daar pas van gegeten toen wij dit opgesteld hebben. Vanuit common sense ga je geen mensen lastigvallen met een drone. Dus niet boven eigendommen vliegen of eigendommen op foto zetten die van particuliere eigenaren zijn. Als toezichthouder van watersystemen hebben wij daar geen last van. Ons toezicht ligt op dijken, kanalen of watergangen. Dit zijn voornamelijk eigendommen van Wetterskip Fryslân, of eigendommen die hebben wij onder beheer hebben. Wij zijn meer op zoek naar objecten dan mensen.

Alle drones met een camera moeten zich houden aan de privacy wet- en regelgeving. Dat is vastgesteld door de AVG. Zou je heel dicht bij een foto van een persoon vliegen, dan kan dit ook gezien worden als vastleggen van biometrische gegevens. Er wordt ook gesproken over dat er 'blurringtools' gebruikt moeten worden als er toch onverhoopt mensen op beeld staan die geen toestemming hebben gegeven.

5. Heeft u vooraf vragen?

Nee.

Specifieke vragen

6. Waarom gebruiken jullie drones?

In 2017 ben ik begonnen met drones. Eerst met het volgen van een opleiding en in 2018 heb ik zelf een drone aangeschaft. Mijn doel was om drones te introduceren bij Wetterskip Fryslân voor een stukje toezicht en handhaving. Vanuit de lucht zie je namelijk meer dan vanaf de grond. Je horizon wordt verbreed. We vlogen al voor de schouw, dat is het jaarlijkse toezicht wat wij hebben op

watergangen. We vlogen daar al met een helikopter. Dat neemt risico met zich mee. Wanneer je met een drone vliegt, hoeft er geen persoon de lucht in en krijg je hetzelfde beeld. Het geeft een nieuw inzicht. Er zijn negentien collega's die dronepiloot zijn en wij hebben vijf drones.

Veldwerkers kunnen gewas of vegetatieopnames maken van de waterloop. Veldwerkers die watermonsters nemen, kunnen de drone gebruiken om blauwe alg waar te nemen.

Exotenbestrijders sporen dieren op, zoals een beverrat. Moeilijk doordringbare gebieden kun je makkelijker overheen vliegen met een warmtebeeldsensor dan zelf erdoorheen lopen. Voor de handhavers is het een stukje gereedschap om vanuit de lucht toezicht te houden en overtredingen waar te nemen.

7. Welke drones gebruiken jullie precies?

Wij hebben vijf drones in ons gebruik. Veldwerkers gebruiken de DJI Mavic Air voor het inspecteren van schermwaterlocaties en de DJI Mavic 2 pro voor gewas identificatie. Exotenbestrijders gebruiken de DJI Enterprise DUO voor het opsporen van dieren. De DJI Phantom 4 pro is voor beheer en handhaving en toezicht en promotie. DJI Matrice 100 warmtebeeld en multimeter camera om dieren mee te zoeken etc.

8. Welke drone vind jij het meest geschikt voor de toezichthouders van de eenheid Toezicht en Handhaving?

Dan zou ik een drone kiezen met een camera. Wijzelf hebben gekozen voor een DJI Phantom 4 pro. Deze is uitgerust met een 20 megapixel camera en kan op 20/30 meter hoogte een goede resolutie foto maken. Ook als je hem wilt gebruiken voor mapping is het een goede drone. Ook is deze drone gebruiksvriendelijk. Ook een optie is de DJI Mavic 2 pro. Deze is compacter en makkelijk om mee te nemen.

9. Met welke wet- en regelgeving moeten jullie rekening houden?

In 2017 vielen we onder de ROC-light regeling. Met een theorie-certificaat mocht je dronepiloot worden mits je drone niet zwaarder woog dan 4 kilogram en je de drone had verzekerd en geregistreerd bij de ILT. Dit was afgeleid van regeling op afstand bestuurbare luchtvaartuigen. Deze versie komt te vervallen. De ILT behoudt nu de regeling op afstand bestuurbare luchtvaartuigen voor overheidsinstanties. Hier valt Wetterskip Fryslân ook onder. Hiervoor moet je een RLAP-opleiding voor volgen. Je mag dan met een drone vliegen van 25 kg. Dit is een zware opleiding waar veel kosten aan verbonden zijn. Wij hopen dat onze drones onder de nieuwe Europese regelgeving vallen, de EASA. Dan kun je nog steeds met online training een certificaat behalen waardoor je een exploitatienummer kunt aanvragen bij de RDW. Je krijgt dan een kentekennummer. Wanneer je je drone hebt verzekerd en deze een kentekennummer heeft, mag je vliegen in het buitengebied. We zitten een beetje in de spagaat over onder welke regeling gaan wij opereren. We hopen dat we naar beide kunnen, zodat onze veldmedewerkers onder de lichte opleidingseisen hun werk mogen doen en dat wij voor specifieke vluchten onder de ROC mogen vallen.

9. Lopen jullie ook tegen specifieke problemen aan bij het inzetten van drones?

Ja, de beperkingen die je hebt binnen de vliegvelden. Vliegbasis in Leeuwarden is geen civiele luchtbasis en vrij makkelijk met verlenen van toestemming. Wij hebben een formulier waar wij de vlucht mee kunnen aankondigen binnen het operationele gebied van vliegbasis Leeuwarden. De air-field manager geeft goedkeuring of het wel of niet mag. Telefonisch mogen we contact hebben om het luchtvaartuig aan- of af te melden. Dat is een gedogen constructie die wij daarmee hebben, daar hebben wij mazzel mee in Friesland. Want de CTR- gebied in Leeuwarden is 20 á 30 km om Leeuwarden heen. Alleen onder de Europese regelgeving zou dat absoluut niet mogen. Dus dan zou er gekozen moeten worden voor een staatsoperatie, maar die drempel voor staatsoperaties ligt vele malen hoger. Dan moet je wel mensen hebben affiniteit hebben met drones en die zin hebben om een zware opleiding te volgen.

Onder de EASA onder de open categorie mag je niet vliegen binnen deze zones, bij de categorie specifiek mag het volgens mij wel. Waar de FUMO onder zit, open categorie, mag het officieel gezien niet. Maar we hebben een formulier en je kan toestemming aanvragen. Als ze je toestemming geven, dan mag je daar vliegen want zij zijn de baas over het luchtruim.

10. Tijdens het onderzoek loop ik tegen een dilemma aan. Ik kan de gemeente aanbevelen om met een drone te vliegen, maar wanneer er over een groot deel over de CTR-gebied van Leeuwarden niet gevlogen (dat is gelijk een groot deel van de gemeente) kan worden zijn de kosten van een drone onevenredig. Hoe zie jij dat?

Het is inderdaad tweeledig. Willen ze echt een professioneel vliegbedrijf worden en hebben ze paar duizend over dan kunnen ze het beste kiezen voor staatsoperatie. Want dan mag je meer.

Wanneer zij vinden dat de lat heel hoog ligt en ze vliegen toch meer in de buitengebieden, dan kunnen ze ook om toestemming vragen aan de vliegbasis in Leeuwarden dan kunnen ze beter eerst de open categorie doen. Ze kunnen dan in het buitengebied ervaring opdoen.

Wetterskip Fryslân vliegt over de hele provincie, dus er zijn genoeg buitengebieden waar wij over vliegen. Maar toen wij achter het formulier kwamen, maken wij daar ook gretig gebruik van. Als je netjes een aanvraag doet, krijg je meestal ook toestemming. Dat zou ook een insteek zijn voor de gemeente, eerst onder de open categorie vallen om in te stappen.

11. Op welke bevoegdheid beroept het Wetterskip Fryslân zich, als zij een drone inzetten bij het houden van toezicht?

Hoe het juridisch in elkaar zit weet ik niet zo goed.

12. Vallen jullie onder een staatsluchtvaartuig? Of staan jullie daar los van?

Wij zouden onder een staatsluchtvaartuig vallen, mits wij de RLAP-opleiding hebben gevolgd, een gekeurde drone hebben én een procedurehandboek hebben opgesteld die goedgekeurd is door het ministerie. Voor nu vallen we onder de ROC-light.

13. Hebben jullie veel te maken met het verwerken van persoonsgegevens? Zo ja, hoe komt dat?

Nee, we zorgen er expliciet voor dat wij geen mensen op beeld krijgen. We zorgen ervoor dat mensen niet in de buurt zijn of dat wij mensen wegsturen of waarschuwen. Het komt wel eens voor dat iemand er op staat, maar op 50 meter hoogte zie je niet wie er op staat. Wanneer er wel per ongeluk iemand te zien is op beeld, dan 'blurren' we die.

10. Hebben jullie een DPIA opgesteld?

Ja, als het goed is wel.

11. Wilt u die ook met mij delen?

Ja hoor. Het is een concept, als jij vermeldt dat het gaat om een concept van Wetterskip Fryslân dan is het prima.

17. Wat als je niet aan de regelgeving van de drone houdt? Wat zijn de consequenties?

De luchtvaartautoriteit houdt daar toezicht op. Die komen pas om het hoekje kijken als er hele erge dingen gebeuren, zoals een huis invliegen met een drone of zoiets dergelijks. Eigenlijk is het toezicht heel beperkt. Wanneer de overheidsinstanties herkenbaar zijn (door hesjes) dan laten ze je wel met rust.

18. Wat is uw mening over het inzetten van drones als hulpmiddel voor het houden van toezicht (door de gemeente)?

Het verruimt je horizon. Je kunt heel snel en efficiënt een groot gebied monitoren. Dit is een vliegende camera. Wij hebben niet voor niks vijf van die dingen en we vliegen met 19 man en er

komen meer collega's bij. Ik zie het als een welkome bijkomstigheid voor de eenheid Toezicht en Handhaving.

19. Heeft u nog toevoegingen?

De Europese regelgeving schrijft voor dat drones moeten beschikken over een CE-keurmerk. Het keurmerk is al opgesteld, maar de huidige drones zijn nog uitgerust met het CE-keurmerk. Dat houdt in dat je mag vliegen tot eind 2022 met een drone zonder CE-keurmerk en daarna komt de drone automatisch in categorie a3 en daar mag je alleen vliegen in toegewezen gebieden. Of je koopt een Mavic mini, een drone van 250 gram en dan val je onder geen enkele regels. Maar deze mini waait met windkracht 1 meteen weg. De mavic 2 pro of de Phantom 4 kunnen tegen windkracht 4 en 5.

Bijlage 6: Interview met

De standaardvragen

Kunt u zichzelf kort voorstellen?

A: “Ik ben _____ ik ben sinds 2013 werkzaam als toezichthouder bij de afdeling Handhaving en Toezicht bij de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen. _____, waar het de vraag over het inzetten van drones naar voren kwam. “

S: “Ik ben _____ Ik ben sinds 2001 bij werkzaam bij de gemeente. Ik was vroeger medewerker natuur en landschap. Ik deed al vergunningverleningen en deed alle controles in mijn eentje. Dat is sinds 2010 anders door de samenwerking met de gemeente Achtkarspelen. Toen werd er besloten om de controle en vergunningverleningen te scheiden. Toen ben ik de vergunningverlening kwijtgeraakt. In Achtkarspelen heb ik vergunningverlening opgepakt. Voor de rest ben ik BOA en mag proces-verbalen uitdelen en zit in het overleg met de FUMO en ga ik de controle en handhaving ook oppakken in de andere gemeenten. Landschap is wel altijd een onderwerp waar iedereen ook een mening over heeft, dus wij hebben ook te maken met politieke vraagstukken. “

Wat is uw functie binnen deze organisatie?

- Reeds beantwoord.

Wat weet u vooraf al van dit onderwerp?

A: “Nog niet heel veel. _____ heeft wel eens informatie van die jongen van Wetterskip Fryslân gehad en dan zie je dat hij een camera had op de drone en dat hij de beelden op de Ipad kon zien en rechtstreeks foto's kunt maken en dat kunt verwerken in een dossier. Dat zou geweldig zijn. Ik denk dat het wel toegevoegde waarde heeft op ons werk.”

S: “Je hebt ook de direct de beelden op de Ipad. Stel je voor dat je bij een boer bent en zegt van dat stuk is niet goed, dan kun je het gelijk aan de boer laten zien.”

A: “Ook qua veiligheid kan het wat betekenen. Ik ben wel eens in een weiland geweest en er was iemand met een kraan de sloot aan het hekken. Hij zei tegen mij: ‘ik zou niet doorlopen als ik jou was, want achter de volgende heuvel van het weiland staat een stier en die is onbetrouwbaar’. Dat kun je ook tegenkomen, er zijn genoeg mensen die zwaargewond zijn geraakt of zelfs dood zijn gegaan door zo'n situatie. Als je een drone hebt kun je alvast een overzichtje maken van wat je tegen kunt komen.”

Hebben jullie vooraf vragen?

A: “Nee.”

S: “Nee.”

1. Wat houdt toezichthouden voor jullie in?

A: "Ik hou toezicht op verstrekte kapmeldingen en kapvergunningen. Bij kapvergunning is er controle op de herplantplicht. Kapvergunning is dat de boom met wortel en al weggaat. Omdat de boom ziek is of te groot bijvoorbeeld. Dan ligt er een herplantplicht op. Dan kijken we of er al een boom is geplant. De kapmeldingen hebben betrekking tot afzetten van groot onderhoud van elzensingel. Dan controleren wij vooral hoe het is gezaagd en of de boeren de singels ook echt uit laten groeien. Dat is een beetje het werk."

S: "Dat geldt voor mij precies hetzelfde. Ik heb ook een grote klus erbij en dat is de centrale as. De weg ligt er mooi in, maar het landschap eromheen is achteruit gegaan. Dat is een groot project waar mensen toezeggingen hebben gedaan, die zij niet zijn nagekomen. Dan zit je tussen de gemeente en provincie in."

2. Hoe houden jullie nu groentoezicht?

- A: "Het begint s' ochtends met kijken welke kapmeldingen we gaan controleren. We proberen het in dezelfde omgeving te doen. Anders maak je heel veel kilometers. Want wij doen het echt fysiek, we lopen door de weilanden langs de elzensingels of de dykswâlen. Je ziet dan soms dat er asbest is gedumpt of dat er sloten zijn gedempt waar voorheen bomen stonden. Dat gaat buiten de vergunningen om. Dat zijn illegale handelingen die wij in het veld tegenkomen."

S: "Ik doe hetzelfde als Ik maak ook een lijstje waar ik allemaal bij langs ga. We gaan meestal ook bij de boer langs om een praatje maken en om contacten te onderhouden. Dan horen we ook eens wat van de boer. Het zijn veelal snipsnap dingen. Dat er bijvoorbeeld een klacht binnenkomen van de KCC. Dat zij aangegeven dat we daar en daar heen moeten gaan. Dan gaan wij daar heen."

2. Welke benodigde apparatuur gebruiken jullie voor het toezichthouden?

S: "Ja dat is de Ipad."

A: "en de telefoon is ook belangrijk."

3. Maken mensen daar wel eens bezwaar tegen?

A: "Nee, dat heb ik nog nooit gehoord."

S: "Ik zeg meestal wel even als de boer erbij staat: 'Ik maak even een foto, als jij er op wil blijven staan dan moet je daar blijven staan en anders moet je naast mij staan'. Maar eigenlijk hebben ze daar weinig problemen mee. Meestal gaan ze even aan de kant. Ik heb nog nooit meegemaakt dat er bezwaar werd gemaakt."

4. Hoe gebruiken jullie de beeldmateriaal als bewijs? Waar wordt dat vastgelegd?

A: "Als ik een controle op de kapmelding heb, en het ziet er verder goed uit dan maak een foto. Dan heb je overzicht van hoe het op dat moment was. Via de Powerbrowser op mijn iPad maak ik een foto binnen de zaak (dossier). Als het gaat om handhavingszaken, dan gaat het om meerdere foto's, dan worden die toegevoegd aan het rapport van bevindingen met een verslag."

S: "Zo ver moet ik ook zien te komen, in Powerbrowser en zo. Als het niet goed is, ga ik naar de boer toe en geef ik aan wat er niet goed is. Ik geef hem dan een termijn waar binnen het weer goed moet zijn. Ik maak niet echt verslagen van die controles. [REDACTED] kan nu die foto's erbij plaatsen, eigenlijk moet ik dat ook leren."

5. Hebben jullie voorbeelden van gevaarlijke situaties?

S: "Ja, dat hebben we. Waar bijvoorbeeld waar vleesvee loopt. Daar lopen ook kalveren tussen. Dan kun je beter niet in de weiland lopen. Of als je voor een grote sloot komt, die zijn wel drie meter breed, dan zal je toch om moeten lopen."

A: "Wat ik ook weleens heb meegemaakt was dat ik in een weiland was geweest, waar ik door een ander weiland moest lopen. Hier liepen schapen met klauwziekte. Toen zei de boer: 'Je loopt nu in mijn weiland, terwijl je net in dat ander weiland liep met schapen die klauwziekte hebben. Straks verspreid je de ziekte.' Dat zijn ook dingen die meespelen."

6. Hoe kijken jullie tegen het inzetten van drones

A: "We hebben het zelf voorgesteld. Ik kwam het tegen en ik dacht dat zou zo'n verrijking zijn van het werk. Je kan dan ook een totaalplaatje maken. Je kunt een veel betere inschatting maken of er wel of niet iets speelt."

S: "Daar ben ik het helemaal mee eens. We hebben wel luchtfoto's van jaren terug. Maar met zo'n drone kun je toch singels die langzamerhand achteruitgaan veel beter aantonen. Dus ik zou het mooi vinden als dit erbij kunnen doen."