



Plan van aanpak

Werktitel van het project **Het gebruik van drones**

Doelstelling van het project Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de implicaties van het gebruik van onbemande luchtvaartuigen (verder: drones) voor wetgeving en beleid. De mogelijke toepassingen van drones worden in kaart gebracht. Daarnaast komen vraagstukken aan bod die ingaan op waarborgen en bescherming tegen ongewenste effecten van het gebruik van drones. Hierbij valt onder andere te denken aan de manier van omgaan met het luchtruim en diverse privacy- en veiligheidsvraagstukken. Ook komt aan bod de vraag in hoeverre de huidige wetgeving voldoende ruimte biedt om de verschillende toepassingen van drones te kunnen faciliteren. Wat kan en mag binnen de huidige wetgeving? De focus van dit onderzoek ligt op het gebruik van drones door de overheid voor civiele (dat wil zeggen niet-militaire) doeleinden en gebruik in de particuliere sector. Bij gebruik in de particuliere sector, zowel bedrijfsmatig als niet bedrijfsmatig, valt te denken aan het gebruik van drones om foto- en videorapportages vanuit de lucht te maken, om gebouwen te inspecteren, maar ook in de landbouw om landmetingen te doen en gewassen te controleren. Het onderzoek zal dus ook gericht zijn op toepassingen buiten het domein van Veiligheid en Justitie. Het gebruik van drones voor militaire doeleinden valt wel buiten de scope van dit onderzoek.

Probleemstelling Wat zijn de verwachte mogelijkheden en bedreigingen van het gebruik van drones, in hoeverre bieden de huidige wettelijke kaders ruimte voor deze mogelijkheden en voor maatregelen tegen deze bedreigingen en, voor zover die ruimte er niet is, wat zijn de contouren van de wet- en regelgeving die daarvoor wel ruimte zou bieden?

Beleidscontext In 2013 is een motie van de Kamerleden Schouw en Segers aangenomen waarin de regering wordt verzocht onderzoek te laten uitvoeren naar het gebruik van drones. Deze motie ligt ten grondslag aan het hier beschreven onderzoek. In de motie wordt verzocht om het uitvoeren van een vergelijking van de wet- en regelgeving in de ons omringende landen met

betrekking tot het gebruik van drones. Daarnaast wordt verzocht de kaders voor benodigde wet- en regelgeving te formuleren, waarbij aandacht wordt geschonken aan de effecten op privacy. Ten slotte wordt in de motie verzocht om de verwachte kansen en bedreigingen van drones voor de nationale veiligheid en criminaliteit in kaart te brengen. In de notitie "Vrijheid en veiligheid in de digitale samenleving" heeft het kabinet bevestigd het voorgestelde onderzoek uit te zullen voeren.

Onderzoeksvragen en
Toelichting

Onderstaande vragen zijn overeenkomstig de toezegging van de Minister van Veiligheid en Justitie in zijn brief van 5 februari 2014 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 2013/14, 30806, nr. 18), ontleend aan de Toekomst- en onderzoeksagenda van de Tweede Kamer 2014 (kamerstukken II, 2013/14, 32224, nr. 8, blz. 10).

We willen allereerst in kaart brengen wat voor soorten drones er bestaan en wat er technisch mogelijk is. Zo kan er worden gedacht aan drones met camera's maar ook aan drones met een geheel ander instrumentarium (geursensoren, audiosensoren, materiaal om branden te blussen, etc.). Ook de manier van data verzamelen kan verschillen; wordt er gestructureerd data verzameld (bv kentekenplaatherkenning) of ongestructureerde data (bv het opnemen van beeldmateriaal). Daarnaast is er een verschil in autonomie tussen de verschillende soorten drones. Zo zijn er drones die op afstand worden bestuurd maar ook gedeeltelijk of volledig autonome drones.

- 1. Wat zijn het nut, de noodzaak en de bedreigingen van het gebruik van drones?*
- 2. Wat zijn de knelpunten van bestaande wet- en regelgeving op het gebied van het gebruik van drones door de overheid (voor civiele doeleinden) en door particulieren?*
- 3. In hoeverre voldoet de wet- en regelgeving van de ons omringende landen met betrekking tot gebruik van drones aan de eisen van proportionaliteit en effectiviteit?*
- 4. Wat zijn de contouren van de benodigde wet- en regelgeving om voorbereid te zijn op het gebruik van drones?*
- 5. Wat zijn de verwachte kansen en bedreigingen van het gebruik van drones op de nationale veiligheid en de criminaliteit?*
- 6. Wat zijn de mogelijke (negatieve) effecten van het gebruik van drones op het gebied van privacy en op welke manier kan de privacy het meest effectief worden gewaarborgd?*

Aan de hand van bovenstaande onderzoeksvragen wordt een beeld

geschetst van de mogelijkheden en bedreigingen van dronegebruik en wordt nagegaan in hoeverre deze mogelijkheden een basis hebben in bestaande en potentiële wet- en regelgeving. Daarnaast wordt er een beeld geschetst van mogelijke privacy- en veiligheidsvraagstukken met betrekking tot dronegebruik. De onderzoeksvragen 2, 3 en 4 zijn juridisch van aard en worden beantwoord door middel van literatuurstudie. De vragen 1, 5 en 6 worden beantwoord door naast literatuurstudie verdiepende interviews af te nemen.

Methoden en technieken

- In dit onderzoek wordt een analyse van wetenschappelijke literatuur, jurisprudentie en wet- en regelgeving naar het gebruik van drones uitgevoerd in binnen- en buitenland. Dit gebeurt hoofdzakelijk om de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 te kunnen beantwoorden.
- Daarnaast worden de onderzoeksvragen 1, 5 en 6 beantwoord door 12 tot 15 verdiepende interviews af te nemen bij verschillende stakeholders, onder meer bij: politie, OM, ministerie I&M, brandweer, NCTV, defensie, experts op het gebied van privacyvraagstukken en experts op het gebied van (de technologie van) drones. Bij experts op het gebied van privacyvraagstukken moet worden gedacht aan wetenschappers die hier in zijn gespecialiseerd, maar ook aan privacybelangenorganisaties als Bits of Freedom. Bij experts op het gebied van drones kan worden gedacht aan technische wetenschappers, maar ook aan fabrikanten van drones, ondernemingen die drones exploiteren en hun opdrachtgevers. Gesprekken met defensie zijn vooral gericht op de manier waarop ze gebruik maken van drones voor civiele doeleinden.

Gevraagde producten en/of diensten (inclusief wijze van kennisoverdracht)

Het onderzoek zal uitmonden in een door het WODC te publiceren rapportage. Het streven is om begin november 2014 een conceptrapportage op te leveren.

Wijze van uitvoering

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door onderzoekers van het WODC. Ruwweg is het onderzoekstraject op te delen in drie fasen, die elkaar in de praktijk enigszins zullen overlappen.

Fase 1

In de eerste fase van het onderzoek wordt een literatuurstudie uitgevoerd om een voorlopig antwoord te kunnen geven op de eerder gestelde onderzoeksvragen. Bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie uit binnen- en buitenland worden onderzocht, waarbij in kaart wordt gebracht wat de knelpunten zijn met betrekking tot het gebruik van drones. We hebben het voornemen om ons, naast Nederland, te richten op toegankelijke landen als België (waar drones op het moment hoog op de agenda staan) en Engelstalige landen als Groot-Brittannië, de VS en Australië. De Duitse situatie is eveneens interessant, mede door de gevoeligheid binnen de Duitse cultuur voor maatregelen die inbreuk

maken op de privacy. De uiteindelijke keuze van de landen is afhankelijk van de zoekresultaten. Mocht er weinig tot niets over bepaalde landen te vinden zijn, dan zullen we ons op andere landen moeten richten.

Binnen het WODC is er in ieder geval een netwerk met internationale politiecontacten beschikbaar om uit te putten.

De literatuurstudie richt zich verder op (wetenschappelijke) literatuur waarin het gebruik van drones aan bod komt. Op deze manier wordt geïnventariseerd welke mogelijkheden dronegebruik biedt, maar ook welke potentiële negatieve aspecten het gebruik van drones met zich meebrengt. Bij mogelijkheden valt bijvoorbeeld te denken aan: inzet van drones bij ongevallen of inzet van drones bij een politieachtervolging. Bij negatieve aspecten valt te denken aan mogelijke inbreuken op de privacy van de burger of in hoeverre dronegebruik veilig is voor bijvoorbeeld de luchtvaart maar ook met betrekking tot het hacken en zelfs overnemen van drones door een andere partij. Daarnaast behoren het neerstorten of het onbestuurbaar raken van een drone (bijvoorbeeld door technische problemen) ook tot de mogelijke risico's, zeker bij het vliegen boven mensenmassa's.

Fase 2

In deze fase van het onderzoek zal worden gestart met het voorbereiden, afnemen en uitwerken van de interviews. We willen semigestructureerde interviews afnemen bij 12 tot 15 stakeholders op het gebied van dronegebruik en wel bij de volgende partijen: politie, OM, ministerie I&M, brandweer, NCTV, defensie, experts op het gebied van privacyvraagstukken en experts op het gebied van (de technologie van) drones. In de interviews wordt gevraagd naar wat de respondenten van dronegebruik vinden. Voorbeelden van vragen die gesteld zullen worden, zijn: Heeft dronegebruik een toegevoegde waarde en zo ja, wat is die dan? Wat wordt gezien als nadelen en negatieve effecten van dronegebruik? Wat zijn de ervaringen met dronegebruik? Waar zou men drones voor willen gebruiken? Hoe zullen drones zich in de toekomst ontwikkelen? In hoeverre zijn de huidige drones veilig te gebruiken? In hoeverre maken drones inbreuk op de privacy? Besluitvorming: hoe wordt bepaald waar of wanneer een drone moet worden ingezet, en wie bepaalt dat?

In deze fase wordt de vragenlijst voor de interviews opgesteld, wordt er naar concrete respondenten gezocht en worden de interviews ingepland. Daarna worden de interviews afgenomen, uitgewerkt en geanalyseerd.

Fase 3

In de slotfase wordt de conceptversie van de eindrapportage opgeleverd. Het streven is om de rapportage begin november 2014 af te hebben.

Risico's, onzekerheden,
Beslispunten

- De politie is recentelijk gestart met het ontwikkelen van een visie op het gebruik van onbemande luchtvaartuigen. Om het risico van overlap

te ondervangen wordt samengewerkt met de betrokkenen bij de politie en door een van deze personen op te nemen in de begeleidingscommissie.

Overig (o.m. relevante eerdere onderzoeken)

- Custers, B.H.M., Calders, T., Schermer, B., and Zarsky, T. (eds.) (2013) *Discrimination and Privacy in the Information Society: Data Mining and Profiling in Large Databases*, Heidelberg: Springer
- FAA (2013). *Integration of Civil Unmanned Aircraft Systems (UAS) in the National Airspace System (NAS) Roadmap*.
- Finn, R. L. & Wright, D. (2012). Unmanned aircraft systems: Surveillance, ethics and privacy in civil applications. *Computer Law & Security Review*, 28, 184-194.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 26 643, nr. 298.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 32 224, nr. 8.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750, nr. 67.
- Keizer, J.A., Halman, J.I.M. & Song, M. (2002). From Experience: applying the risk diagnosing methodology, *Journal of Product Innovation Management*, 19, 213-232
- Knoops, G.G.J. (2013). Politie-drones boven uw tuin? *Nederlands Juristenblad*, 42, 2920-2927.
- Schermer, B. & van der Heide, M. (2013). Privacyrechtelijke aspecten van drones. *Nederlands Juristenblad*, 27, 1773-1779.
- Wall, T. & Monahan, T. (2011). Surveillance and violence from afar: The politics of drones and liminal security-scapes. *Theoretical Criminology*, 15, 3, 239-254.
- Westin, A. (1967). *Privacy and Freedom*. London: Bodley Head.
- Wright, D. & De Hert, P. (2012). *Privacy Impact Assessment*. Heidelberg: Springer