

Beleidskader "Vanuit de lucht naar de grond: richtlijnen voor drone-inzet door de gemeente Losser 2026"

Het college van burgemeester en wethouders van Losser;

BESLUIT:

het beleidskader "Vanuit de lucht naar de grond: richtlijnen voor drone-inzet door de gemeente Losser 2026" vast te stellen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nieuwe technologieën bieden kansen om ons werk efficiënter, veiliger en effectiever uit te voeren. Een belangrijke ontwikkeling in dit kader is het gebruik van drones. Landelijk worden drones al ingezet door hulpdiensten zoals de brandweer bij brandbestrijding of de politie voor handhaving, opsporing en het voorkomen van veiligheidsrisico's. Ook gemeenten hebben verschillende toepassingsgebieden voor drones. Voorbeelden zijn het doen van topografische opmetingen, waarbij drones snel en nauwkeurig luchtfoto's en 3D-modellen kunnen maken van terreinen. Maar ook inspectie van infrastructuur of de monitoring van bouw- en onderhoudsprojecten zijn mogelijke toepassingsgebieden.

Dit dronebeleid heeft betrekking op de inzet van drones voor toezicht en handhaving binnen het fysieke domein. Drones bieden hierin een duidelijke meerwaarde: ze maken het mogelijk om moeilijk bereikbare locaties te inspecteren en om vanuit de lucht sneller vast te stellen of vergunningvoorschriften worden nageleefd of dat sprake is van illegale bebouwing.

De inzet van drones is binnen de gemeente Losser uitgegroeid tot een structureel onderdeel van het werkproces. Wat begon met enkele proefvluchten, heeft zich ontwikkeld tot een professioneel en audit-proof kader voor dronegebruik, met diverse toepassingsmogelijkheden binnen toezicht en handhaving. Deze ontwikkeling vormt de aanleiding om het bestaande beleidskader *Vliegen met drones voor toezicht en handhaving – gericht controleren van objecten en gebieden* uit 2021 te herzien en te actualiseren, zodat het aansluit bij de huidige praktijk.

1.2 Doel van dit beleid

Met dit Losserse dronebeleid beschrijven we hoe en waarom de gemeente drones inzet. We geven richting aan de inzet van drones voor toezicht en handhaving binnen het fysieke domein en zorgen dat dit gebeurt op een verantwoorde, transparante en rechtmatige manier.

Concreet heeft dit Lossers dronebeleid de volgende doelen:

- **Inzicht geven** in hoe drones de gemeente ondersteunen bij toezicht en handhaving binnen het fysieke domein.
- **Bieden van een duidelijk kader** waarmee de gemeente bepaalt voor welke eigen taken een drone wordt ingezet en onder welke voorwaarden dit gebeurt.
- **Zorgen voor transparantie** door duidelijk te maken wat we doen, waarom we het doen en hoe dit bijdraagt aan een veilige en leefbare omgeving.

1.3 Rollen en verantwoordelijkheden

Dit beleid richt zich uitsluitend op de inzet van drones voor gemeentelijke taken, zoals toezicht en handhaving binnen het fysieke domein, en op het waarborgen van transparantie richting haar inwoners. Het is belangrijk om te benadrukken dat de regelgeving en handhaving rondom het gebruik van drones niet onder de bevoegdheid van de gemeente vallen. De gemeente mag zelf drones inzetten voor eigen taken (zoals toezicht en handhaving), maar heeft geen bevoegdheid om luchtruim of externe dronevluchten te reguleren.

Het door de VNG gepubliceerde rapport *Uitvoeringsanalyse Digital Decade Urban Air Mobility* gaat in op de rol van de gemeente binnen de UAM¹. Onze rol ligt in het beschermen van leefomgeving en inwoners, het geven van advies, het faciliteren van innovatie en het zorgen voor duidelijke informatie-

1) UAM staat voor Urban Air Mobility en is een verzamelbegrip voor innovatieve vormen van luchtmobiliteit in stedelijke en regionale gebieden. Het gaat om het gebruik van drones en lichte luchtvaartuigen voor uiteenlopende toepassingen.

voorziening. In de tabel hieronder geven we een overzicht van de rollen en verantwoordelijkheden van de diverse betrokken overheidsinstanties.

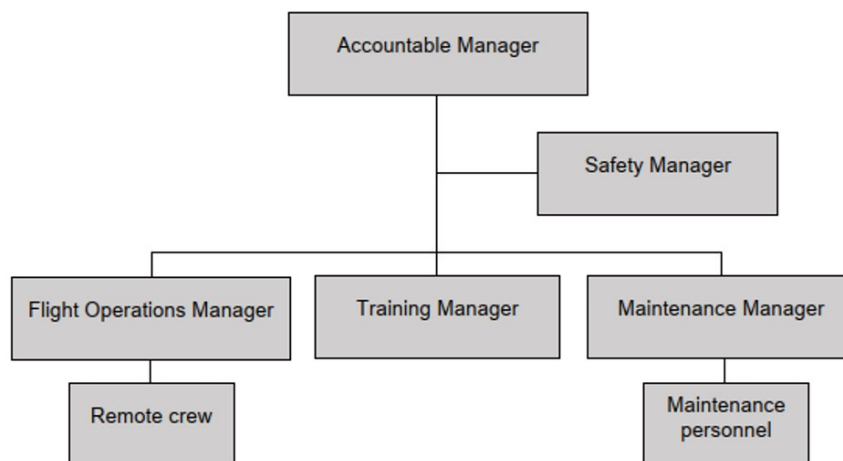
Partij	Bevoegdheden / taken
Ministerie van infrastructuur en Waterstaat (IenW)	Vaststellen van droneregelgeving en UAM-regels; aanwijzen van no-flyzones; beheer luchtruim.
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	Verlenen van vergunningen voor dronegebruik; toezicht op naleving van (drone)regelgeving.
Provincie	Bevoegd gezag voor ruimtelijke inpassing van start- en landingsplaatsen voor UAM.
Gemeente	▪ Beperkte bevoegdheid voor specifieke start- en landingsplaatsen (luchtballonnen, paragliders, etc.). ▪ Adviseren bij provinciale besluiten. ▪ Beschermen van lokale belangen (veiligheid, privacy, leefbaarheid). ▪ Faciliteren van innovatie (testlocaties, samenwerking). ▪ Communicatie richting inwoners en bedrijven. ▪ Eigen inzet van drones voor specifieke doeleinden.
Politie	Handhaving van de openbare orde en optreden bij incidenten met drones

Organisatiestructuur

Binnen onze eigen droneorganisatie hebben wij een duidelijke rolverdeling. We onderscheiden de volgende rollen:

- **CEO/ Accountable Manager:** Eindverantwoordelijk voor veiligheid, naleving en voldoende middelen. Doorgaans ook aanspreekpunt voor collega's en externe partijen.
- **Safety Manager:** Heeft een onafhankelijk functie en zorgt voor veiligheid, rapporteert en onderzoekt incidenten, beheert het Emergency Response Plan (ERP) en documentatie.
- **Flight Operations Manager:** Verantwoordelijk voor het plannen en uitvoeren van dronevluchten en controleert of alle veiligheidschecks in orde zijn.
- **Training Manager:** Organiseert trainingen waarborgt bekwaamheid van remote crew.
- **Maintenance Manager:** Zorgt voor de planning en uitvoering van het onderhoud aan de drones. Zorgt dat de apparatuur in orde is en voorzien van de laatste (software)updates.
- **Remote crew:** Operationele functie binnen de droneorganisatie. Dit zijn in feite de drone operators.

Schematisch ziet onze organisatiestructuur er als volgt uit:



Alle management rollen zijn ingevuld door personen met een functie binnen het team Plannen, Vergunnen, Handhaving (PVH). Hetzelfde geldt voor de remote crew. De remote crew bestaat uit:

- Pilot in Command (gezagvoerder)
- Observer (waarnemer)
- Payload Operator (sensor bedienaar)

In de praktijk worden dronevluchten met minimaal twee personen uitgevoerd. Daarmee borgen we de veiligheid van de operatie, een goede visuele waarneming van de omgeving en een duidelijke taakverdeling. De Pilot in Command richt zich volledig op het besturen van de drone, terwijl de Observer toezicht houdt op het luchtruim en grondrisico's. Indien nodig bedient een Payload Operator de camera of sensoren, zodat de piloot zich niet hoeft te concentreren op beeldregistratie.

1.4 Relatie met ander beleid

Het dronebeleid staat niet op zichzelf. Het vormt een aanvulling op bestaand gemeentelijk beleid en sluit aan bij de bredere visie op toezicht, handhaving en leefbaarheid. Het dronebeleid is een aanvulling op het VTH-beleid en het VTH-uitvoeringsprogramma.

Het VTH-beleid beschrijft de strategische keuzes voor vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het fysieke domein. Het uitvoeringsprogramma vertaalt deze strategie naar concrete acties en prognoses. Het gebruik van drones wordt hierin als innovatieve handhavingsmethode kort beschreven. Daarnaast sluit het dronebeleid aan bij het strategisch informatiebeveiligings- en privacybeleid, om te waarborgen dat de inzet van drones rechtmatig, transparant en proportioneel gebeurt. Zo ontstaat een samenhangende aanpak waarin technologische innovatie bijdraagt aan de doelen van de gemeente Losser.

2. Inzet drone door gemeente

In dit hoofdstuk beschrijven we in welke situaties drones worden ingezet. Zo ontstaat een duidelijk kader voor verantwoord en doelgericht gebruik van drones door de gemeente.

2.1 Wanneer zetten we de drone in

De drone is een waardevol hulpmiddel voor onze toezichthouders. Wij zetten drones in wanneer dit bijdraagt aan een efficiënter, veiliger en objectiever toezicht- en handhavingproces. Het wel of niet inzetten van onze drone vindt plaats op basis van een zorgvuldige afweging en binnen de daarvoor geldende wet- en regelgeving. Zo zorgen we voor een gerichte en verantwoorde toepassing. Hierover in hoofdstuk 3 meer. Concreet zetten wij drones in bij de volgende situaties:

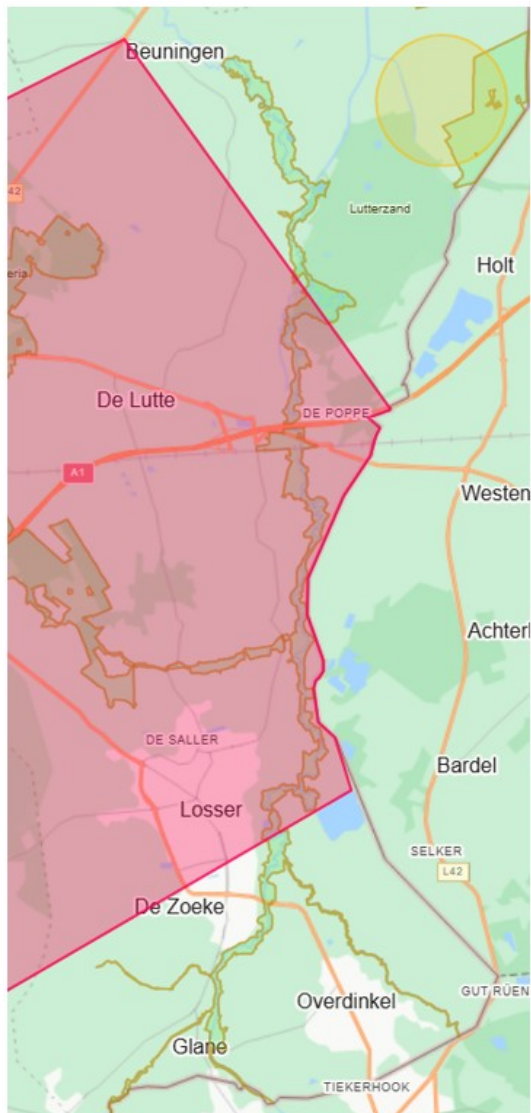
Toepassingsgebied	Toelichting
Bouw en strijdig gebruik	Wij voeren luchtinspecties uit bij bouwprojecten en bij vermoedens van strijdig gebruik van gronden of gebouwen. Met actuele luchtfoto's leggen we de situatie vast, zodat veranderingen duidelijk worden vastgelegd.
Illegale kap en bosbeheer	Door luchtbeelden te vergelijken met referentiebeelden worden veranderingen in boomkruinen zichtbaar. Zo kan objectief worden vastgesteld wat verdwenen is.
Ondermijning	Met warmtebeelden kunnen risico's op verdachte locaties efficiënt, veilig en discreet worden ingeschat.
Voorverkenning bij MIA-acties	Voor gezamenlijke acties met politie en toezichthouders verkennen wij het terrein vanuit de lucht, zodat risico's vooraf bekend zijn en inzet beter onderbouwd kan worden.
Zoekacties	Bij vermissingen kan de drone binnen enkele minuten worden ingezet, ook 's avonds. Lokale beschikbaarheid kan hier het verschil maken.
Evenementen en crowd management	Bij evenementen, zoals de Marathon in Enschede, ondersteunt de drone de centrale post met real-time overzicht. Incidenten worden sneller gelokaliseerd en hulpdiensten effectiever aangestuurd.

Uitgangspunten

- De inzet van onze drone in de eerste plaats gericht is op het controleren van objecten en gebieden.
- Het toezicht met de drone richt zich niet op personen (met uitzondering van vermissingen).
- De drone vervangt geen luchtfoto's of andere vormen van fotografie.
- We zetten de drone in naar aanleiding van een vraag. Dit kan een melding zijn, een signaal of (intern) verzoek.

2.2 Vlieglocaties

Onze drone-operators zijn opgeleid en gecertificeerd om binnen heel Europa vliegen. In de praktijk vliegen zij meestal binnen de gemeentegrenzen. Als we een zorgvuldige afweging hebben gemaakt waarbij is besloten om onze drone in te zetten, moeten we bekijken of er op die locatie zogenaamde restrictiezones zijn. In de gemeente Losser bevinden er diverse gebieden waar restricties gelden. Op onderstaande afbeelding zijn de meeste restrictiezones weergegeven waar dronevluchten beperkt of gereguleerd zijn.



Het groene gebied met bruine contouren is een Natura 2000 gebied. Vliegen met een drone is niet of slechts beperkt toegestaan in Natura 2000-gebieden. Voor elk Natura 2000-gebied gelden eigen regels, die veelal door de provincie worden bepaald.

Het rode gebied is een Aerodrome traffic zone (ATZ), een no-fly zone en in beginsel verboden om te vliegen. Het betreft een luchtruim in de buurt van een ongecontroleerd vliegveld (dus zonder luchtverkeersleiding), ter bescherming van het vliegverkeer dat op het vliegveld landt of start. Wij zijn gecertificeerd om te vliegen in de *Specific Category* en mogen onder strikte voorwaarden vliegen in deze zone.

Het gele gebied is een waarschuwingszone. In deze gebieden is extra voorzichtigheid vereist in verband met mogelijk ander luchtverkeer. Daarom wordt geadviseerd om met een waarnemer te vliegen.

Niet-gemarkeerde gebieden is open luchtruim. In deze gebieden mogen we vliegen zolang we voldoen aan de Europese droneregels.

3. Randvoorwaarden gemeentelijke gebruik

Inwoners van de gemeente mogen erop vertrouwen dat wij veilig, zorgvuldig en verantwoord omgaan met drones. Dit vraagt om een goede organisatie en duidelijke randvoorwaarden. We moeten voldoen aan wet- en regelgeving, zorgvuldig omgaan met privacy en rekening houden met praktische beperkingen zoals veiligheid en weersomstandigheden. Deze voorwaarden zorgen voor een verantwoorde en transparante inzet van drones.

3.1 Veilig vliegen

Om als gemeente veilig met drones te vliegen, zijn er een aantal belangrijke uitgangspunten die we hanteren. In onderstaande tabel geven we de belangrijkste uitgangspunten weer met bij ieder uitgangspunt een toelichting.

Uitgangspunt	Toelichting
We houden ons aan de geldende wet- en regelgeving	We voldoen aan nationale en Europese regels voor dronegebruik, zoals luchtruimrestricties, privacywetgeving (AVG) en veiligheidsvoorschriften.
We werken volgens de geldende vergunning en binnen het goedgekeurde operationele handboek	Het operationele handboek is de basis voor de uitvoering van veilige dronevluchten. Het operationele handboek bevat procedures voor vluchtvoorbereiding, noodprocedures bij storingen of incidenten, rollen en verantwoordelijkheden van de drone-operator en waarnemer, en privacy maatregelen gegevensbescherming te waarborgen.
Onze drone-operators zijn gekwalificeerd en houden hun kennis up-to-date	Onze drone-operators zijn opgeleid en gecertificeerd en werken volgens het operationele handboek. Dit verkleint risico's en garandeert dat alle stappen correct worden uitgevoerd.
Iedere vlucht die we uitvoeren heeft een zorgvuldige voorbereiding en wordt gelogd	De procedure die we volgen staat beschreven in het operationele handboek, maar in het kort komt het erop neer dat we van tevoren een vluchtplan opstellen waarbij eventuele veiligheidsrisico's goed kunnen worden ingeschat.
Indien nodig nemen we op locatie veiligheidsmaatregelen om risico's zoveel mogelijk te beperken	Bij vluchten nabij wegen of bebouwing plaatsen de drone-operators linten of borden om het gebied af te schermen en voorkomt dat onbevoegden het operatiegebied betreden.
We zijn transparant in onze communicatie	We informeren betrokkenen indien nodig over vluchten in de omgeving. In het kader van toezicht en handhaving kan het wenselijk zijn om controles vooraf niet aan te kondigen. Naast de rol van drone-operators zijn zij ook toezichthouder op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Operationeel handboek

Sinds 2 oktober 2024 beschikt Gemeente Losser over een exploitatievergunning onbemand luchtvaartuig. Een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van deze vergunning is een goedgekeurd RPAS Operator Handboek (operationeel handboek). Dit handboek beschrijft alle procedures, veiligheidsmaatregelen en verantwoordelijkheden die nodig zijn voor een veilige en conforme drone-operatie. Het bevat onder meer regels voor vluchtvoorbereiding, risicobeoordeling, noodprocedures, bemanningskwalificaties en naleving van privacywetgeving. Het handboek is een dynamisch document: wijzigingen in wet- en regelgeving of in onze operationele processen moeten direct worden verwerkt om de actualiteit en veiligheid te waarborgen. In samenwerking met een externe partij dragen wij hier zorg voor en zorgen voor een operationeel handboek dat altijd actueel is.

3.2 Verantwoord omgaan met privacy

In 2024 hebben wij een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitgevoerd voor het gebruik van drones.

Een DPIA is een verplichte risicoanalyse onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) voor verwerkingen die een hoog privacy risico kunnen opleveren. Het doel is om deze risico's inzichtelijk te maken en maatregelen te treffen om ze te beperken. Een DPIA is geen eenmalige stap, maar een continu proces. We herzien deze periodiek, bijvoorbeeld bij wijzigingen in de inzet van drones of als controle op actualiteit. De Functionaris Gegevensbescherming (FG) van de gemeente Losser houdt toezicht op de naleving van privacywetgeving en adviseert ons over gegevensbescherming. De FG heeft een onafhankelijke positie in de organisatie. De FG is de contactpersoon voor zowel interne medewerkers als externe partijen zoals de Autoriteit Persoonsgegevens.

3.3 Checklists en Logging

Wij voeren vluchten uit in de Open categorie en in de Specific categorie. Omdat de Specific categorie bedoeld is voor dronevluchten met meer risico's dan dronevluchten in de Open categorie, zijn er (strengere) eisen gesteld aan de organisatie, de drone piloot en de drone zelf.

De Specific categorie werkt met verschillende scenario's. Deze scenario's kunnen vooraf omschreven zijn (Pre Defined Risk Assessment, PDRA) of complexer en niet standaard omschreven (Specific Opera-

tions Risk Assessment, SORA). Wij vliegen met standaard scenario's die zijn vastgelegd in ons operationeel handboek.

Voor dronevluchten in de Specific-categorie volgens een standaardscenario (PDRA) is het gebruik van checklists en een goed loggingsysteem essentieel. Hoewel standaardscenario's duidelijke kaders bieden, blijft het risico hoger dan bij dronevluchten in de Open-categorie. Checklists en logging zorgen voor:

- Duidelijkheid: Door te werken met checklists weet iedereen precies welke stappen nodig zijn;
- Voldoen aan regels: ILT verwacht dat wij werken volgens goedgekeurde scenario's. Checklists maken dit controleerbaar.
- Risicobeheersing: Door systematische controles verkleinen we de kans op menselijke fouten.
- Audit-proof: Bij inspecties of incidenten zorgen ingevulde checklist en logboeken voor bewijs van correcte uitvoering.

Voor het maken van checklists en het doen van loggings maken wij gebruik van een webapplicatie, ontwikkelt en gehost in Nederland. Dit systeem ondersteunt ons bij het vastleggen van vluchtgegevens, checklists en onderhoudsregistraties. Onderstaand tabel geeft een overzicht van de vastleggingen.

Vastleggingen	Toelichting
Gebruikers	Beschrijving van de verschillende rollen in onze droneorganisatie
Apparatuur	Beschrijving van de type drone(s) en accessoires (denk aan batterijen)
Vluchtplannen	Het maken van een vluchtplan is de voorbereiding van de dronevlucht. Dit bevat alle belangrijke informatie ter voorbereiding en uitvoering van een dronevlucht.
Vluchtregistratie	Het registreren van gegevens die te maken hebben met de dronevlucht, zoals basisgegevens, locatie, dronegegevens, weergegevens. Veel gegevens uit het vluchtplan worden hiervoor gebruikt.
Risico analyse	Beschrijving van de risico's die zich bij een dronevlucht kunnen voordoen en welke passende risicobeperkende (mitigerende) maatregelen mogelijk zijn.
Communicatie en noodprocedures	Beschrijving van het communicatieplan waarin contactgegevens staan van de eigen organisatie, externe contactpersonen, gebruikte communicatiekanalen, maar ook een beschrijving van noodprocedures.
Onderhoudsrapportage	Beschrijving van de planning en uitvoering van onderhoud aan de drones
Trainingen	Beschrijving van de trainingen die we hebben gedaan, inclusief bijbehorende certificaten. Dit om aan te tonen dat we voldoen aan wettelijke vereisten. Ook plannen we periodieke trainingen om het kennisniveau op peil te houden.
Incidentenrapportage	We beschrijven incidenten
Vergaderingen	We houden een overzicht van de vergaderingen bij met de besproken onderwerpen en aanwezige personen.
Documentenbeheer	We beheren relevantie documenten, waaronder verzekeringen, certificaten en procedures.

Door deze digitale aanpak voldoen wij aan de eisen van de ILT en zorgen we voor een transparante en efficiënte administratie. Door gebruik te maken van één applicatie maakt het eenvoudig om gegevens terug te vinden bij audits of incidentonderzoek. Dit draagt bij aan een veilige en goed gedocumenteerde uitvoering van onze drone-operaties.

4. Samenwerking

Gemeente Losser is een pionier in Twente voor de inzet voor drones in de gemeentelijke praktijk. We zijn klein begonnen met enkele proefvluchten en inmiddels uitgegroeid tot een betrouwbare, auditproof droneorganisatie. In het land weten (overheids-)organisaties ons steeds vaker te vinden. Regelmatig krijgt onze Accountable Manager het verzoek om ons succesverhaal te doen bij diverse (netwerk)bijeenkomsten. Door het delen van onze ervaringen en leermomenten, hopen we andere overheidsorganisaties te inspireren om drones verantwoord en doelgericht in te zetten en daarmee een bijdrage te leveren aan de verdere professionalisering van drone-inzet binnen het publieke domein.

"Het is een kwestie van balans tussen kosten en waarde. Als je te groot begint, loop je vast. Begin klein en groei op ervaring"

Henri Nijssink, toezichthouder bouw en drone operator gemeente Losser



En in de praktijk zien we regionale samenwerking langzaam vorm krijgen. Gemeente Losser en Gemeente Enschede hebben onder andere samengewerkt tijdens de Enschedese Marathon. Daar werd de drone ingezet voor crowdmonitoring, het signaleren van gevaarlijke situaties en het bewaken van de veiligheid rondom evenemententerreinen. Deze samenwerking is door beide partijen als zeer positief ervaren. Het heeft laten zien dat het bundelen van kennis, capaciteit en middelen leidt tot een efficiëntere en veiligere uitvoering van toezichtstaken. We verwachten in de toekomst vaker voor elkaar van betekenis te kunnen zijn, bijvoorbeeld bij grootschalige evenementen of gezamenlijke (handhavings)acties. Hiermee zetten we een belangrijke stap richting structurele regionale samenwerking op het gebied van drone-inzet.

Losser, 17 februari 2026

Het college van burgemeester en wethouders van Losser,

secretaris,

A. Oortgiesen

burgemeester,

J.B. Diepemaat