

HANDREIKING CAMERATOEZICHT

Mei 2009

1	INLEIDING	4
2	UNIVERSELE UITGANGSPUNTEN VAN CAMERATOEZICHT	7
3	PUBLIEK CAMERATOEZICHT	8
	3.1 Inleiding	8
	3.2 Doelomschrijving	9
	3.3 Noodzakelijkheid	9
	3.4 Vast cameratoezicht	11
	3.5 De openbare plaats	12
	3.6 Betrokken partijen	14
	3.7 Kenbaarheid	18
	3.8 Gegevensverwerking	18
	3.9 Amvb	19
	3.10 Praktijkvoorbeelden	19
4	(PUBLIEK)-PRIVAAT CAMERATOEZICHT	21
	4.1 Inleiding	21
	4.2 Privaat cameratoezicht	21
	4.3 Publiek-private samenwerking (pps)	21
	4.4 Juridische grondslag	23
	4.5 Bijvangst	24
	4.6 Gemengd uitkijken	24
	4.7 Praktijkvoorbeelden	25
5	ORIËNTATIE	27
	5.1 Inleiding	27
	5.2 Effect van cameratoezicht	27
	5.3 Tijdsinvestering	28
	5.4 Kosten en financiering	29
	5.5 Draagvlak	30
6	IMPLEMENTATIE	31
	6.1 Inleiding	31
	6.2 Projectstructuur	31
	6.3 Deskundigheid	31
	6.4 Operationele eisen	32
7	UITVOERING	35
	7.1 Inleiding	35
	7.2 Realisatiefase	35
	7.3 Exploitatiefase	35
8	EVALUATIE	37
	8.1 Inleiding	37
	8.2 Nut van evalueren	37
	8.3 Evaluatiekunde in vogelvlucht	38
	8.4 Consequenties van de evaluatie	39
9	VEELGESTELDE VRAGEN	40

BIJLAGE 43

1 INLEIDING

Gemeenten gebruiken camera's steeds vaker als middel bij het handhaven van de openbare orde. Daarnaast zetten bedrijven, maar ook overheden, op grote schaal camera's in voor de beveiliging van gebouwen, goederen en personen. En ook in supermarkten, winkelcentra, bedrijventerreinen en het openbaar vervoer is cameratoezicht min of meer vanzelfsprekend.

Deze handreiking heeft als doel (overheids)professionals inzicht te geven in de aspecten van cameratoezicht in de openbare ruimte. Daarbij zal de nadruk liggen op de kaders van de Gemeentewet en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). In deze handreiking worden drie vormen van cameratoezicht onderscheiden.

PUBLIEK CAMERATOEZICHT

Onder publiek cameratoezicht verstaan we het cameratoezicht door de overheid waarbij het waarborgen van de openbare orde in openbare ruimten het voornaamste doel is. Veelal gaat het hier om cameratoezicht in binnensteden en uitgaansgebieden. Maar indien er voldoende aanleiding voor is, komt het ook terug in woonwijken, stationsgebieden en andere openbare plaatsen. Deze vorm van cameratoezicht is wettelijk geregeld in artikel 151c Gemeentewet en wordt in bijna een kwart van de Nederlandse gemeenten ingezet .

De besluitvorming over het al dan niet inzetten van publiek cameratoezicht ligt bij de gemeenteraad en de burgemeester. De operationele regie bij cameratoezicht is bij wet in handen gelegd van de politie. Op grond van de Wet politiegegevens (Wpg) is de politie verantwoordelijk voor het verwerken van de beelden.

PRIVAATCAMERATOEZICHT

De bepalingen uit de Gemeentewet gelden niet voor particulier of bedrijfsmatig gebruik van camera's, dat gericht is op de bescherming en veiligheid van de private eigendommen. In deze gevallen is het cameragebruik volledig gebonden aan de voorschriften van de Wbp. Dit geldt overigens ook in situaties waarin de gemeente als eigenaar van een pand of terrein camera's gebruikt met het oog op de bescherming van dat eigendom.

Privaat cameratoezicht treffen we bijvoorbeeld aan in winkels, op bedrijventerreinen en in parkeergarages. Net als bij publiek cameratoezicht geldt ook voor privaat cameratoezicht het uitgangspunt dat het cameratoezicht in verhouding moet staan tot de ernst van de situatie en niet door andere, minder ingrijpende, maatregelen vervangen kan worden.

PUBLIEK-PRIVAAT CAMERATOEZICHT

Publiek-privaat cameratoezicht is een vorm van cameratoezicht die sterk in opkomst is. Publieke en private partijen slaan steeds vaker de handen ineen om de veiligheid te bevorderen. Waar vroeger voornamelijk werd ingezet op fysieke maatregelen zoals hekken en alarmsystemen omvat de aanpak van inbraken op bijvoorbeeld bedrijventerreinen steeds verdergaande preventieve maatregelen. Surveilleren en aanspreken op verdacht gedrag, zoals personen die een pand observeren, kan een inbraak voorkomen, maar brengt ook een andere informatiebehoefte met zich mee. Niet alleen beelden van het bedrijfspand zelf, maar ook van de openbare weg en van de

toegangswegen tot een bedrijfspark worden daarom opgenomen. Op meerdere plaatsen in Nederland komt deze mengvorm voor en de behoefte groeit. Daarom is er in deze handreiking uitgebreid aandacht voor deze vorm van cameratoezicht.

ANDERE TOEPASSINGEN VAN CAMERATOEZICHT

Naast bovenstaande vormen van cameratoezicht vinden er ook andere toepassingen van cameratoezicht plaats. Bijvoorbeeld dynamisch cameratoezicht. Dit is aan de orde bij o.a. onvoorziene ordeverstoringen of (de vrees voor) ordeverstoringen van tijdelijke aard, bijvoorbeeld bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal. Deze vorm van cameratoezicht wordt uitgevoerd op basis van artikel 2 van de Politiewet 1993.

Voorts experimenteert de politie met helmcamera's en maakt hij onder meer gebruik van Automatic Number Plate Recognition (ANPR).

EFFECTIVITEIT

Tot slot een opmerking vooraf over het effect van cameratoezicht. Gericht cameratoezicht kan een waardevol instrument zijn vooral als het onderdeel uitmaakt van een breder pakket aan veiligheidsmaatregelen. Bij deze maatregelen kan gedacht worden aan verbeteringen in de aanleg van de fysieke ruimte, betere straatverlichting en extra toezicht van surveillanten. Als het cameratoezicht samen met deze maatregelen wordt ingevoerd, kan het zeker bijdragen aan het vergroten van veiligheid en het terugdringen van de criminaliteit. Cameratoezicht is echter geen wondermiddel. Evaluaties laten zien dat de vraag of cameratoezicht werkt, niet met een simpel 'ja' of 'nee' beantwoord kan worden. In sommige gevallen werkt het wel, soms niet en in weer andere gevallen is de effectiviteit eenvoudigweg niet bekend.

LEESWIJZER

Deze handreiking gaat dieper in op het gebruik van cameratoezicht in de openbare ruimte: Hoe werkt het? Welke wetten zijn precies van toepassing? En hoe wordt cameratoezicht in de praktijk ingezet?

De handreiking is thematisch opgebouwd. Naast een overzicht van de universele uitgangspunten van cameratoezicht (hoofdstuk 2) worden achtereenvolgens publiek cameratoezicht (hoofdstuk 3), privaat en publiek-privaat cameratoezicht (hoofdstuk 4) behandeld.

De vervolghoofdstukken gaan dieper in op de verschillende fases die moeten worden doorlopen om van cameratoezicht een succes te maken. Daarbij komen achtereenvolgens de oriëntatie-, de implementatie-, de uitvoering en de evaluatiefase van cameratoezicht aan bod. Deze hoofdstukken zijn primair geschreven met het oog op publiek cameratoezicht (op grond van artikel 151c Gemeentewet), maar zijn zeker ook aan te bevelen voor professionals die bezighouden met privaat cameratoezicht.

2 UNIVERSELE UITGANGSPUNTEN VAN CAMERATOEZICHT

Cameratoezicht in Nederland is, net als in de meeste landen om ons heen, primair gekaderd in privacywetgeving¹. Daarmee is de voornaamste vraag die uit juridisch oogpunt gesteld moeten worden de vraag of cameratoezicht in specifieke gevallen een inbreuk maakt op de privacy van burgers.

Het recht op privacy in algemene zin is vastgelegd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. Op Europees niveau kennen we artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).

Indien cameratoezicht een inbreuk op de privacy inhoudt, dient vervolgens de vraag te worden beantwoord of deze inbreuk al dan niet rechtmatig is. Daartoe dient de gebruikte vorm van cameratoezicht met name te worden getoetst aan de eisen die artikel 8 van het EVRM in dit verband stelt. Dit impliceert dat de uitoefening van cameratoezicht (indien zij een inbreuk op de privacy oplevert) moet zijn voorzien bij de wet, in het belang van een in artikel 8 EVRM genoemd doel moet zijn én nodig moet zijn in een democratische samenleving.

Deze laatste eis is in de jurisprudentie over artikel 8 EVRM uitgewerkt in een aantal nadere voorwaarden. Vertaald naar de uitoefening van cameratoezicht die een inbreuk op de privacy oplevert, houdt de eerste voorwaarde in dat voor de uitoefening daarvan een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need») dient te bestaan. De tweede voorwaarde is dat de uitoefening van zo'n vorm van cameratoezicht evenredig moet zijn met het doel dat daarmee zou moeten worden bereikt (eis van proportionaliteit). De derde en laatste voorwaarde is dat het met de desbetreffende vorm van cameratoezicht beoogde doel niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt (eis van subsidiariteit).

In artikel 8 EVRM staan meerdere doelen omschreven die een inbreuk op de privacy kunnen rechtvaardigen. Het artikel noemt achtereenvolgens 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. Het cameratoezicht is in Nederland in meerdere wetten voorzien, ondermeer in de Wbp, de Gemeentewet en de Politiewet 1993. Over de Wbp en de Gemeentewet zal deze handreiking in de komende hoofdstukken uitweiden.

¹ C. Norris, *A review of the increased use of CCTV and Video-surveillance for crime prevention purposes in Europe*, Europees Parlement, april 2009

3 PUBLIEK CAMERATOEZICHT

3.1 INLEIDING

Cameratoezicht heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Gemeenten kiezen vaker voor het plaatsen van camera's als aanvulling op het politietoezicht op straat. Cameratoezicht betekent in bepaalde gevallen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Tot de komst van artikel 151c Gemeentewet konden gemeenten de algemeen geldende privacynormen als richtlijn nemen, zoals kenbaarheid, doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit. Maar met het toenemen van de mogelijkheden voor cameratoezicht ontstond een behoefte aan meer duidelijkheid op dit gebied. Met artikel 151c Gemeentewet is de wetgever aan deze behoefte tegemoet gekomen door dieper in te gaan op de privacynormen waaraan cameratoezicht op openbare plaatsen moet voldoen.

Dit artikel biedt gemeenten een wettelijk kader voor het plaatsen van camera's op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. Het moet bijdragen aan het bevorderen van de rechtszekerheid voor de burger en tot uniformering van de toepassing van cameratoezicht. Het artikel luidt als volgt:

ARTIKEL 151C GEMEENTEWET

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. De burgemeester bepaalt de duur van de plaatsing en wijst de openbare plaats of plaatsen aan, met inachtneming van hetgeen daaromtrent in de verordening is bepaald.
2. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.
3. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.
4. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die de desbetreffende openbare plaats betreedt.
5. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
6. De met de camera's gemaakte beelden mogen in het belang van de handhaving van de openbare orde worden vastgelegd en gedurende ten hoogste vier weken worden bewaard.
7. De vastgelegde beelden, bedoeld in het zesde lid, vormen een tijdelijk register in de zin van de Wet politieregisters. Met inachtneming van artikel 13, zevende lid, van de Wet politieregisters kunnen uit dat register gegevens worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels gesteld omtrent:

a. de vaste camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;

b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en

c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

3.2 DOELOMSCHRIJVING

Als algemene privacynorm geldt dat er een helder omschreven en concreet gesteld doel moet zijn bij het vergaren en verwerken van persoonsgegevens. In artikel 151c Gemeentewet is bepaald dat bij de toepassing van gemeentelijk cameratoezicht dit doel het handhaven van de openbare orde is. Hieronder valt ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.² Cameratoezicht op grond van 151c heeft als eerste een signalerende functie. De camera ziet meer en met die informatie kunnen de politie en andere hulpdiensten op straat worden aangestuurd.³

Naast dit hoofddoel mag gemeentelijk cameratoezicht ook bijvangst opleveren. Zo biedt artikel 151c lid 7 Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden onder bepaalde voorwaarden op te slaan en te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten zoals vandalisme en fietsendiefstal.

3.3 NOODZAKELIJKHEID

Op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet mogen gemeenten cameratoezicht toepassen op openbare plaatsen indien dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. In deze eis ligt besloten dat het cameratoezicht evenredig moet zijn in relatie tot het doel (proportionaliteit). Tevens moet vastgesteld worden dat het doel van de handhaving van de openbare orde niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt (subsidiariteit). Om deze afwegingen op de juiste wijze te kunnen maken zijn de hiernavolgende aspecten van belang:

3.3.1 HET BELANG VAN EEN GRONDIGE VEILIGHEIDSANALYSE

Voordat een gemeente besluit om cameratoezicht toe te passen, zal zij moeten aantonen dat dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Er moet dus sprake zijn van een gebied waarin zich onveilige situaties of met enige regelmaat wanordelijkheden voordoen⁴. Om hier een goed beeld van te krijgen, zal er voor het cameraproject een grondige analyse van de veiligheidssituatie moeten plaatsvinden. Aan de hand van deze analyse moet de gemeente aantonen dat er een evenwichtige verhouding bestaat tussen het doel en het middel (proportionaliteit). Het wordt aanbevolen om deze analyse zo in te richten dat zij dient als 0-meting. Deze 0-meting is noodzakelijk voor de evaluatie van het cameratoezicht (hoofdstuk 8). De mate waarin

² Kamerstukken II, 29 440, nr. 3, p.6

³ Kamerstukken II, 29 440, nr. 3, p. 5

⁴ Kamerstukken II, 29440, nr. 3, p. 4

de openbare orde wordt verstoord, is bepalend voor de vaststelling van de noodzaak om cameratoezicht toe te passen.

Toch is niet alleen de eis tot proportionaliteit de reden om een grondige veiligheidsanalyse uit te voeren. De noodzaak tot cameratoezicht geeft aan dat er nog niet voldoende veiligheidsmaatregelen zijn om de onveiligheid terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau, en dat ook toekomstige maatregelen nog niet voldoende effect zullen hebben. Om tot een dergelijke conclusie te komen, is het dus van groot belang dat er een zorgvuldig en gedegen onderzoek aan vooraf is gegaan.

BETREK DEZE ASPECTEN IN UW VEILIGHEIDSANALYSE

Inbreuk op de privacy

Betrek in de analyse ook de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die cameratoezicht tot gevolg kan hebben.

Analyse van alternatieven

Besteed aandacht aan de effectiviteit van andere maatregelen die in de betreffende situatie (kunnen) worden toegepast. Op deze wijze kan een goede afweging plaatsvinden of het beoogde doel niet op een andere, minder ingrijpende manier, kan worden gerealiseerd (subsidiariteit).

Breed pakket van maatregelen

Een uitgangspunt van cameratoezicht is dat het middel vooral effect sorteert indien het wordt ingebed in een pakket van andere maatregelen, zoals verbeteringen in de aanleg van de fysieke ruimte, betere straatverlichting, regelmatig fysiek toezicht en dergelijke. Zo'n samenstel van maatregelen beoogt vooral bij te dragen aan de preventie van overlast, hinder, ordeverstoring, vandalisme en andere vormen van criminaliteit die in de publieke ruimte veel voorkomen.

Beleving van buurtbewoners

Maak niet alleen gebruik van politiecijfers om vast te stellen welke delicten op welke plaatsen worden gepleegd, maar ook van de cijfers uit de wijk- en buurtmonitor. Hierin wordt de veiligheidsbeleving van de bewoners, winkeliers of horecaondernemers gemeten. Zo wordt een vollediger beter beeld van de werkelijke veiligheidssituatie binnen een bepaald gebied verkregen. Niet alle delicten of verstoringen zijn immers terug te vinden in de politiestatistieken, omdat niet altijd aangifte wordt gedaan. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan.

3.3.2 AANVULLENDE MAATREGELLEN

Cameratoezicht heeft alleen effect als het wordt ingebed in een pakket van andere maatregelen die samen bijdragen aan het vergroten van veiligheid en het terugdringen van de criminaliteit. Bij aanvullende maatregelen kan men denken aan verbeteringen in de aanleg van de fysieke ruimte, betere straatverlichting en extra toezicht van surveillanten. Dit samenstel van maatregelen zal de bestrijding van overlast, hinder, ordeverstoring en vandalisme verbeteren.

3.3.3 WAT MAG ER WORDEN OPGENOMEN?

De eis van proportioneel cameratoezicht heeft ook consequenties voor de plaatsing, het bereik en het daadwerkelijke gebruik van de camera's. Cameratoezicht moet zodanig zijn ingericht dat niet meer plaatsen en personen worden waargenomen en vastgelegd dan voor het doel noodzakelijk is. Zo mag door de camera's niet meer van de openbare ruimte worden bestreken dan het gebied dat door de gemeenteraad, c.q. de burgemeester, is aangewezen (zie § 3.6.1). Ook is het uit den boze dat vanuit de openbare ruimte woningen of andere vertrekken binnen de persoonlijke levenssfeer worden geobserveerd. Om die reden is in artikel 151c lid 5 Gemeentewet uitdrukkelijk bepaald dat met de camera's uitsluitend beelden mogen worden gemaakt van openbare plaatsen. Ter uitvoering van deze wet mogen geen beelden worden gemaakt van niet-openbare plaatsen, zoals woningen, bedrijven, besloten tuinen en erven, ook als ze wel voor het publiek toegankelijk zijn, zoals winkels en bibliotheken. Technisch kan dit worden voorkomen door het draaibereik van de camera's te beperken of door 'zwarte vlekken' op te nemen. Een andere beperking kan worden gezocht in de periode waarin de camera's beelden registreren en/of vastleggen en de scherpte van de beelden.

3.3.4 CAMERATOEZICHT ALTIJD GEKOPPELD AAN EEN BEPAALDE DUUR

De eis van de noodzakelijkheid van cameratoezicht, en daarmee samenhangend de criteria voor proportionaliteit en subsidiariteit, verlangen dat periodiek moet worden beoordeeld of de doelstellingen van het cameratoezicht inmiddels gehaald zijn en in hoeverre er nog langer een noodzaak voor bestaat. Daarom geldt op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet dat de plaatsing van camera's altijd aan een bepaalde duur gekoppeld wordt. Mocht na het verstrijken van deze termijn het cameratoezicht nog steeds noodzakelijk geacht worden, dan kan de periode worden verlengd. Het ligt voor de hand om de duur van plaatsing te koppelen aan een evaluatie.

Aanvankelijk was in het wetsvoorstel de wettelijke plicht opgenomen om, na verstrijking van de bepaalde duur, de doeltreffendheid en de effecten van cameratoezicht te evalueren. Bij amendement is deze plicht komen te vervallen.⁵

3.4 VAST CAMERATOEZICHT

Artikel 151c Gemeentewet heeft uitsluitend betrekking op statische en langdurige vormen van cameratoezicht. Met het begrip vast (statisch) wordt bedoeld dat de camera's nagelvast zijn bevestigd. Dit bevestigen gebeurt veelal door montage aan de gevels of dakranden van gebouwen of op speciaal daarvoor geplaatste palen. Met het begrip vast (statisch) wordt dus niet bedoeld dat camera's een vast ingekaderd beeld weergegeven. Het gebruik van de camera's kan dynamisch zijn; dat wil zeggen dat de observatiehoek en de grootte van de observatiehoek op afstand bediend kunnen worden (pendelen / in- en uitzoomen).

Bovengenoemde toepassingen van cameratoezicht kunnen in potentie een grote invloed hebben op zowel de samenleving als de persoonlijke levenssfeer van de burger. Op de wijze omschreven in artikel 151c Gemeentewet, kunnen gemeenten besluiten tot langdurige plaatsing van vaste camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde.

⁵ Kamerstukken I 29440 nr. 10

Er zijn (deel)gemeenten die gebruik maken van kortdurend, mobiel cameratoezicht (draadloze camera's die gemakkelijk verplaatsbaar zijn, maar wel voor enige tijd vast op een plaats staan). De deelgemeente Delfshaven heeft hier bijvoorbeeld positieve ervaringen mee opgedaan. Steeds weer komt de vraag op of plaatsing van deze camera's op deze wijze kan worden gebaseerd op artikel 151c Gemeentewet omdat dit artikel betrekking heeft op toezicht met vaste camera's. Deze vorm van cameratoezicht, valt onder de werking van 151c Gemeentewet omdat de camera's voor bepaalde duur ergens vast geplaatst worden.

Dit is anders wanneer er sprake is van dynamisch cameratoezicht. Dit is aan de orde bij o.a. onvoorziene ordeverstoringen of (de vrees voor) ordeverstoringen van tijdelijke aard, bijvoorbeeld bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal. Vanwege het onvoorziene respectievelijk tijdelijke karakter is een bij raadsverordening aan de burgemeester toe te kennen bevoegdheid niet erg voor de hand liggend, temeer omdat dynamisch cameratoezicht onder omstandigheden altijd mogelijk moet zijn, ook zonder dat de bevoegdheid daartoe door de raad aan de burgemeester is toegekend. Dynamisch cameratoezicht vindt zijn grondslag in artikel 2 van de Politiewet 1993 en moet voldoen aan de algemene eisen die gelden voor de bescherming van persoonsgegevens.⁶

Zoals bij elke vorm van cameratoezicht op grond van 151c Gemeentewet dient de gemeenteraad bij verordening vooraf vast te stellen welk gebied met de camera's bestreken mag worden. Hierbij kan de gemeenteraad bepalen tot welke openbare plaatsen en over welke periode de bevoegdheid tot cameratoezicht zich uitstrekt. De gemeenteraad kan de burgemeester hierin beleidsruimte geven. Het aanwijzen van een hele gemeente als cameratoezichtsgebied staat op gespannen voet met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

3.5 DE OPENBARE PLAATS

3.5.1 WAT IS EEN OPENBARE PLAATS?

De invulling van het begrip 'openbare plaats' uit artikel 151c Gemeentewet is ontleend aan de wetsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties (Wom). Op grond van die wet omvat het begrip openbare plaats in de meest algemene zin van het woord 'alle plaatsen waar men komt en gaat'. In eerste instantie gaat het hierbij om 'de straat' of 'de weg', oftewel alle straten en wegen die voor iedereen vrij toegankelijk zijn. Maar in het verlengde hiervan worden ook andere openbare plaatsen die vrij toegankelijk zijn onder hetzelfde begrip verstaan. Als voorbeelden worden vermeld: openbare plantsoenen, speelweiden, parken en de vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden.

Artikel 2 Wom bevat twee criteria om vast te stellen of er sprake is van een openbare plaats:

1. Vereist is dat de plaats 'openstaat voor het publiek'. Dat wil zeggen dat iedereen vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan. Het verblijf op die plaats mag door de gerechtigde ook niet aan een vooraf bepaald doel gebonden zijn. Dat de plaats 'openstaat' betekent voorts dat geen beletselen in de vorm van een meldingsplicht, voorafgaande toestemming of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het

⁶ Kamerstukken II 29 440, nr. 6, p. 12

betreden van de plaats. Op grond van het voorgaande kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeerterreinen, musea, warenhuizen en ziekenhuizen niet als openbare plaatsen worden aangemerkt.

2. Het openstaan van de plaats dient te blijken uit de bestemming of het daadwerkelijke gebruik (vast gebruik) van de plaats. Aanwijzingen voor de bestemming kunnen zijn: een besluit van de gerechtigde of de inrichting van de plaats. De volgende aanwijzingen duiden erop dat de plaats op basis van het vaste gebruik aan te merken is als openbare plaats: de plaats is gedurende enige tijd gebruikt als een openbare bestemming, en de rechthebbende heeft deze bestemming toegestaan of gedoogd. Een incidentele openstelling van een plaats door de rechthebbende maakt de plaats dus nog niet tot een openbare plaats in de zin van de Wom.

In de Wom zijn kerken en andere gebouwen, die door de rechthebbende zijn bestemd voor de belijdenis van een geloofsovertuiging, uitgesloten van het begrip openbare plaats. Dit betekent dat het ook krachtens artikel 151c Gemeentewet niet is toegestaan toezichtcamera's te plaatsen in kerken, moskeeën en dergelijke. Evenmin is het toegestaan om toezichtcamera's te richten op de ingang van dergelijke gebouwen. Indien echter beelden worden gemaakt van een openbare plaats (een straat of plein) waaraan bijvoorbeeld een kerk is gelegen, mag het exterieur van die kerk wel in beeld komen.

3.5.2 HET AANWIJZEN VAN OPENBARE PLAATSEN

De gemeenteraad heeft bij amendement⁷ de bevoegdheid gekregen om ook andere plaatsen, die voor iedereen toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het gaat dan om plaatsen, zoals parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats uit de Wom vallen. De wetgever heeft hiermee beoogd dat gemeenten snel kunnen inspelen op gebleken lokale behoeften. Het uitgangspunt blijft te allen tijde dat het cameratoezicht noodzakelijk moet zijn met het oog op de handhaving van de openbare orde.

3.5.3 MAG DE GEMEENTE CAMERA'S PLAATSEN OP PARTICULIER EIGENDOM?

Bepaalde openbare plaatsen zijn in particulier eigendom. Voorbeelden hiervan zijn de vrijelijk voor publiek toegankelijke gedeelten van stationsterreinen, stationshallen en winkelpassages. Indien de gemeente in het desbetreffende gebied camera's wil plaatsen met het oog op de handhaving van de openbare orde, is dat toegestaan volgens de Gemeentewet, mits het gemeentebestuur dit in goed overleg met de eigenaar uit kan voeren.

Naast het zelf plaatsen van camera's kunnen gemeenten ook gebruik maken van particuliere camera's voor het handhaven van de openbare orde. Bijvoorbeeld wanneer een gemeente in verband met vernielingen en (jeugd)overlast ook uit willen kijken op een groot overslagterrein. Het uitkijken van deze beelden kan uiteraard alleen met toestemming van de particuliere eigenaar. Het regime van artikel 151c Gemeentewet is van toepassing.

⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29440, nr. 14, A.

3.5.4 MAG DE GEMEENTE CAMERA'S PLAATSEN BIJ STATIONS?

In het geval van stationsterreinen is het goed om te weten dat de NS een eigen publiekrechtelijke verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid en de orde op grond van het Algemeen Reglement Vervoer (ARV). De gemeenten Den Bosch, Delft en Utrecht hebben ervaring met cameratoezicht in stationsgebieden.

3.6 BETROKKEN PARTIJEN

3.6.1 ROL VAN GEMEENTEBESTUUR EN BURGEMEESTER

Het gemeentebestuur is hoofdverantwoordelijke voor het veiligheidsbeleid en toezicht in de publieke ruimte. De besluitvorming over het plaatsen van camera's ten behoeve van het toezicht op openbare plaatsen dient dan ook plaats te vinden door het bestuur van de betrokken gemeente. De burgemeester is volgens artikel 172 Gemeentewet primair belast met de handhaving van de openbare orde. De voornaamste grondslag hiervoor is dat het in het belang is van de openbare orde om bij calamiteiten snel en daadkrachtig te kunnen optreden.

Omdat de toepassing van cameratoezicht diep kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer, heeft de wetgever besloten om de toekenning van de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's met democratische waarborgen te omkleden. De gemeenteraad moet op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet de burgemeester bij verordening deze bevoegdheid verlenen, waarbij de gemeenteraad kan bepalen tot welke openbare plaatsen en over welke periode de bevoegdheid tot cameratoezicht zich uitstrekt. Gelet op het doel van de wet, handhaving van de openbare orde, ligt het voor de hand om een artikel op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft hiervoor een modelartikel ontwikkeld.

De burgemeester moet vervolgens een besluit nemen. Daarbij dient hij duidelijk het gebied aan te wijzen. Dit besluit moet worden gepubliceerd.

Wat betreft het besluit tot *plaatsing* van de camera's is de burgemeester niet verplicht om vooraf overleg te voeren met de officier van justitie (maar het strekt wel tot aanbeveling). Hierbij spelen immers uitsluitend overwegingen van openbare orde een rol. De mogelijke gevolgen voor het Openbaar Ministerie vloeien pas voort uit het *daadwerkelijk gebruik*.

Over de tijden dat de beelden worden uitgekeken, moet worden overlegd in de driehoek.

SCENARIO'S BEVOEGDHEDEN BURGEMEESTER

De gemeenteraad kan de bevoegdheid van de burgemeester in meer of mindere mate inperken. De volgende varianten zijn denkbaar:

- De gemeenteraad besluit om binnen de gemeente geen cameratoezicht toe te passen.
- De gemeenteraad verleent bij verordening aan de burgemeester de bevoegdheid tot het toepassen van cameratoezicht op specifieke plaatsen, bijvoorbeeld in de binnenstad, en geeft daarbij aan voor welke duur de plaatsing van camera's ten hoogste mag geschieden. Het is raadzaam dit op te nemen als een beleidsregel en

het niet op te nemen in de APV, aangezien de APV dan niet hoeft te worden aangepast.

- De gemeenteraad verleent bij verordening zonder beperkingen de bevoegdheid aan de burgemeester tot plaatsing van camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen. Het cameratoezicht moet wel evenredig zijn in relatie tot het doel (proportionaliteit). Tevens moet vastgesteld worden dat het doel van de handhaving van de openbare orde niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt (subsidiariteit).

Het ligt, gelet op de taak van de burgemeester op het gebied van de openbare orde, voor de hand om de burgemeester een grote mate van beleidsvrijheid te geven. Bovendien voorkomt dit een procedure tot wijziging van de APV wanneer de gemeente cameratoezicht wil toepassen in nieuwe gebieden.

3.6.2 ROL VAN DE POLITIE

De politie heeft een belangrijke rol bij het invoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen. De politie is verantwoordelijk voor het verwerken van de beelden op grond van de Wet politiegegevens. De politie is ook de instantie die gebruik maakt van de beelden voor de handhaving van de openbare orde. Om deze reden is op grond van artikel 151c lid 3 Gemeentewet de operationele regie bij cameratoezicht in handen gelegd van de politie. Het is dus van groot belang dat de politie vanaf de oriëntatiefase al betrokken wordt bij de opzet en de uitvoering van het cameratoezicht.

Het feit dat de politie de operationele regie heeft, betekent niet automatisch dat de beelden uitsluitend door politiefunctionarissen mogen worden bekeken. Het rechtstreeks bekijken van beelden vergt een enorme personele inzet. Het is daarom toegestaan dat andere cameraobservanten de beelden rechtstreeks bekijken. Deze cameraobservanten mogen hun werkzaamheden slechts verrichten onder regie van de politie. Het begrip operationele regie laat ruimte voor interpretatie over de mate waarin de politie fysiek betrokken moet zijn bij het cameratoezicht.

Het staat voorop dat de beslissing tot daadwerkelijke inzet van politiepersoneel op basis van camerabeelden slechts genomen kan worden door de politie zelf, uiteraard in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag. Daartoe is het noodzakelijk dat die beelden binnen zeer korte tijd aan de politie ter beoordeling kunnen worden doorgegeven. Dit betekent ook dat de politie op haar beurt dient te zijn ingericht op het ontvangen van deze informatie.

Bij het bekijken van de beelden door niet (executieve) politiefunctionarissen is het van belang dat goede werkafspraken worden gemaakt tussen de cameraobservant en de politie. Dit met oog op de beslissingen die op een signalering volgen en het optreden van de politie dat daaruit mogelijk voortvloeit. De beslissing om over te gaan tot politietoetreden mag, zoals gezegd, uitsluitend worden genomen door daartoe bevoegde politiefunctionarissen. In de praktijk wordt daarom op aangeven van de cameraobservant, gezorgd dat politiefunctionarissen relevante beelden - bijvoorbeeld via een doorschakeling - ook rechtstreeks kunnen bekijken. Naar aanleiding van de doorgeschakelde beelden beslist het politiepersoneel over het al of niet inzetten van de politie .

BELANG VAN CAMERATOEZICHT VOOR DE POLITIE

Menselijk toezicht

Cameratoezicht is dat het geen vervanging voor menselijk toezicht. Het heeft voornamelijk een aanvullende functie. Bij de zorg voor veiligheid blijft de zichtbare aanwezigheid van de politie en andere toezichthouders belangrijk.

Doseermiddel

Cameratoezicht is wel een goed hulpmiddel voor de politie om een beter beeld te krijgen van de aard, frequentie en omvang van ordeverstoringen. Dit maakt het mogelijk om de inzet van politiemensen beter te kunnen inschatten en doseren.

Bescherming

Verder kan cameratoezicht in belangrijke mate bijdragen aan de veiligheid van politiemensen, toezichthouders en andere hulpverleners. De mogelijkheid van herkenning op basis van beelden, kan potentiële daders ervan weerhouden zich gewelddadig(er) te gedragen.

3.6.3 ROL VAN DE OFFICIER VAN JUSTITIE

De bestrijding van onveiligheid is niet alleen een verantwoordelijkheid van het lokale bestuur, maar ook van het Openbaar Ministerie. Daarom is in artikel 151c lid 2 Gemeentewet bepaald dat de burgemeester, na overleg met de officier van justitie, in het 'lokale driehoeksoverleg' de periode vaststelt waarin de geplaatste camera's daadwerkelijk zullen worden gebruikt en de tijden waarop de beelden direct zullen worden bekeken. Aangezien de vastgelegde beelden op grond van de Wet politiegegevens onder bepaalde voorwaarden worden gebruikt voor de opsporing en vervolging van een strafbaar feit, heeft dit consequenties voor de inzet en capaciteitsverdeling van het Openbaar Ministerie.

Voor de vaststelling van de periode waarin de camera's gebruikt worden en de periode waarin de beelden live worden meegekeken, geldt wederom de eis van proportionaliteit. Het besluit om camera's in te zetten zal veelal worden genomen vanwege de onveiligheid op bepaalde kritische momenten. Maar bij het besluit tot live meekijken van de beelden is ook de grote personele inzet een argument. De noodzaak tot live meekijken moet in verhouding zijn met de personele capaciteit die dit vergt.

3.6.4 OPENBARE ORDE EN PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKINGSVERBANDEN (PPS)

In sommige gevallen kan de gemeente een samenwerkingsverband aangaan bij de uitvoering van cameratoezicht. Zo kan de burgemeester op openbare plaatsen die in particulier eigendom zijn, zoals bedrijfsterreinen, gebruikmaken van particuliere camera's en/of het cameratoezicht samen met particulieren uitvoeren. Ook op deze samenwerkingsverbanden is artikel 151c Gemeentewet van toepassing. Zo blijft de burgemeester nog steeds verantwoordelijk voor het cameratoezicht en de politie behoudt de operationele regie. Daarnaast heeft de minister van Justitie in een brief aan de Tweede Kamer te kennen gegeven dat er bij de inzet van particuliere alarmcentrales in het gemeentelijk beleid instemming gevraagd moet worden aan de gemeenteraad en de lokale driehoek.

3.6.5 ROL VAN BURGERS

Ook burgers hebben een rol bij cameratoezicht. Naast het feit dat zij gefilmd worden, kunnen zij als belanghebbende rechten ontleen aan het toezicht. De rechten van de belanghebbende worden geregeld in paragraaf 4 van de Wpg. Zo heeft de belanghebbende recht op kennisneming, verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van zijn persoonsgegevens.

SCHEMATISCH OVERZICHT TAAK- EN ROLVERDELING

GEMEENTE	<p>De gemeenteraad:</p> <ul style="list-style-type: none">•kan aan de burgemeester, bij verordening, de bevoegdheid verlenen om te besluiten tot plaatsing van camera's op openbare plaatsen in de zin van artikel 1 Wom, voor de handhaving van de openbare orde. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid naar plaats en duur inperken, afhankelijk van de beleidsvrijheid die hij de burgemeester wil toekennen.•kan ook andere plaatsen, die voor iedereen vrij toegankelijk zijn, als 'openbare plaatsen' aanwijzen, waarna de burgemeester het recht heeft om op deze plaatsen cameratoezicht uit te voeren conform artikel 151c Gemeentewet. <p>De burgemeester:</p> <ul style="list-style-type: none">•is verantwoordelijk voor het gemeentelijk cameratoezicht.•besluit op welke openbare plaatsen en voor welke duur cameratoezicht zal plaatsvinden (afhankelijk van de beleidsvrijheid die de gemeenteraad heeft gegeven).•bepaalt in overleg met de officier van justitie, de perioden waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de tijden waarop de beelden direct bekeken worden. <p>De BOA's/medewerkers handhaving:</p> <ul style="list-style-type: none">•zijn belast met het waarnemen van de beelden, wanneer de gemeente er voor kiest om deze zelf uit te kijken.
POLITIE	<ul style="list-style-type: none">•Heeft de operationele regie.•Is belast met het waarnemen van de beelden.•Is verantwoordelijk voor het verwerken van de beelden.•Beslist over de opvolging van de signalen uit de toezichtcentrale.
OPENBAAR MINISTERIE	<ul style="list-style-type: none">•Voert overleg met de burgemeester over de periode waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de tijden waarop de beelden direct bekeken gaan worden.•Beslist of de opgenomen beelden worden gebruikt ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

3.7 KENBAARHEID

In artikel 151c lid 4 Gemeentewet is vastgelegd dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn. Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat binnen het bereik van de camera's valt. Aan het kenbaarheidsvereiste moet niet alleen worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt. Door het plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt, kan het publiek worden geattendeerd. Overigens houdt het kenbaarheidsvereiste niet in dat de camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat de burgers op de hoogte moeten worden gesteld van de precieze opnametijden van de camera's.

Naast kenbaarheid van het cameratoezicht is ook het verwachtingspatroon van de burger een belangrijk aandachtspunt. De praktijk laat zien dat er duidelijke communicatie nodig is over bijvoorbeeld bewaartermijnen, inzagerecht en het gebruik van camerabeelden voor andere doeleinden dan toezicht op de openbare orde en opsporing van strafbare feiten.

3.8 GEGEVENSVERWERKING

Op cameratoezicht dat wordt uitgevoerd op grond van 151c Gemeentewet is de Wpg van toepassing. De beheerder van dit register is de korpsbeheerder van het regionale politiekorps. De gegevensverwerking bij cameratoezicht op grond van de Gemeentewet valt onder artikel 8 of artikel 9 Wpg. In afwijking van de Wet politieregisters, de voorloper van de Wet politiegegevens, vormen de camerabeelden geen afzonderlijk tijdelijk register, maar vallen zij nu onder de politiegegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van de dagelijkse politietaak.

Op grond van artikel 151c Gemeentewet mogen camerabeelden, in het belang van de handhaving van de openbare orde, worden vastgelegd. Daar de gegevensverwerking plaatsvindt in het kader van de uitoefening van de politietaak is de Wet politiegegevens op die verwerking van toepassing.

3.8.1 BEWAARtermijn

In afwijking van artikel 8 van de Wpg, mogen, op grond van artikel 151c lid 6 Gemeentewet, de met de camera's gemaakte beelden gedurende *ten hoogste vier weken* worden bewaard.

In afwijking hiervan kunnen gegevens langer worden bewaard indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat de gegevens noodzakelijk zijn ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit. De beelden worden dan verwerkt ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (artikel 9 Wpg). De vernietigingstermijn van vier weken is dan niet meer van toepassing.⁸

3.8.2 REGLEMENTSPlicht

Onder het regime van de Wpg is de reglementsplicht, die de Wet politieregisters wel kende, vervallen. Dat ontslaat de overheid en de politie niet van de plicht behoorlijke

⁸ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 391, nr. 3

procedures en afspraken vast te leggen over de toepassing van dit instrument, de verwerking van de beelden en de eventuele verstrekking.⁹

3.9 AMVB

Op grond van artikel 151c lid 8 Gemeentewet dienen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) met het oog op de goede uitvoering van het cameratoezicht regels te worden gesteld.

Aangekondigd is dat ter invulling van artikel 151c, achtste lid, Gemeentewet, een certificeringsregeling in het leven zou worden geroepen (Tweede Kamer 2004-2005, 29440, nr. 6). In dit kader zijn door vertegenwoordigers van belanghebbende partijen, zoals politie, gemeenten, installateurs, verzekeraars en particuliere beveiligers, inmiddels zogenoemde beoordelingsrichtlijnen vastgesteld waarin certificeringseisen zijn verwoord. Gebleken is dat veel gemeenten al volgens deze beoordelingsrichtlijnen handelen. Gelet hierop heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar brief van 8 september 2008 het voornemen gesteld dat nadere regels in een algemene maatregel van bestuur, vooralsnog niet nodig zijn. Een wetswijziging is thans in voorbereiding.¹⁰

3.10 PRAKTIJKVOORBEELDEN

Zoals in de inleiding aangegeven maakt bijna een kwart van de Nederlandse gemeenten gebruik van cameratoezicht. Hoe dit gebeurt, verschilt van gemeente tot gemeente.

EDE

Ede heeft sinds 1998 camera's hangen in het uitgaansgebied van het Museumplein en de directe omgeving. Ede was daarmee de eerste gemeente in Nederland die camera's in de openbare ruimte plaatste. Het doel van dit cameratoezicht is het voorkomen en terugdringen van mishandelingen, openlijke geweldpleging, handel in drugs en auto-inbraken op en rondom het Museumplein. Daarnaast verwacht de gemeenteraad van cameratoezicht dat het veiligheidsgevoel van bezoekers van het plein wordt bevorderd.

In de binnenstad hangen op dit moment 19 vaste en beweegbare camera's. Deze zullen dit jaar vervangen worden door 15 beweegbare camera's. De camera's draaien 24 uur per dag, 7 dagen in de week. Op de uitgaansavonden (donderdag, vrijdag en zaterdag) kijkt de politie live uit.

Het cameratoezicht wordt periodiek geëvalueerd. De laatste evaluatie dateert van maart 2009. Vanwege de waardevolle bijdrage van cameratoezicht aan het voorkomen van delicten, het opsporen van daders van onder meer geweldsdelicten en het verbeteren van de veiligheidsbeleving van inwoners zal het cameratoezicht worden voortgezet tot 1 februari 2011. Dan vindt de volgende evaluatie plaats.

⁹ Uit *Camera's in het publieke domein. Privacynormen voor het cameratoezicht op de openbare orde*. College bescherming persoonsgegevens, Den Haag, november 2004

¹⁰ Kamerstukken II 2008/09 28684, nr. 168

ROTTERDAM

In Rotterdam wordt op verschillende plaatsten in de stad gebruikt gemaakt van cameratoezicht, waaronder de wijk Mathenesse/Spangen, het Stadshuisplein en de Coolsingel en het gebied rond het Centraal Station.

De gemeente maakt sinds 2000 gebruik van cameratoezicht op straat. Er zijn 181 camera's geplaatst verdeeld over twaalf gebieden. Het beslaat uitgaansgebieden, een tippelzone en een aantal woon-werk gebieden. Rotterdam heeft een eigen checklist opgesteld waarlangs zij de beslissing om cameratoezicht in te zetten, afweegt. De camera's hebben als doel het verminderen van geweld en overlast op straat, het vergroten van het veiligheidsgevoel bij burgers en het vergroten van de effectiviteit van het optreden van politie en justitie.

De camera's worden 24 uur per dag, 7 dagen in de week centraal uitgekeken in de Regionaal Cameratoezicht Centrale van de politie door medewerkers van de gemeentelijke dienst stadstoezicht onder supervisie van de politie. Afhankelijk van de aard van het incident worden de beelden doorgeschakeld naar de politiemeldkamer van de veiligheidsregio of de wachtcommandant van het district. Die bepalen hierop de inzet van de politie. Beelden met een hoge prioriteit (steek- en schietpartijen) gaan direct naar de politiemeldkamer. De beelden worden 7 dagen bewaard.

ZOETERMEER

In de gemeente Zoetermeer is er één locatie waar camera's zijn opgehangen. Dat is de Mandelabrug, de fiets- en voetgangersbrug bij het NS station Zoetermeer, die ook dienst doet als stationshal. In 2002 heeft de gemeenteraad besloten cameratoezicht op de Mandelabrug toe te staan. Dit nadat in 2001 bleek dat de brug door burgers als een van de onveiligste plekken in de stad werd beleefd. Het cameratoezicht moet bijdragen aan voorkomen van geweldsincidenten en vandalisme en het vergroten van de veiligheidsbeleving. Het cameratoezicht is in mei 2003 van start gegaan.

Achttien camera's houden deze brug 24 uur per dag, 7 dagen in de week in de gaten. De politie bekijkt de beelden van deze camera's. Dit gebeurt in de Geïntegreerde Monitor Centrale (GMC) van de regiopolitie Haaglanden in Den Haag. Daar worden ook de camera's van andere gemeenten uit de regio uitgekeken.

Iedere twee jaar wordt het cameratoezicht geëvalueerd. De meest recente evaluatie heeft in 2008 plaatsgevonden. Op basis van die evaluatie heeft de gemeenteraad van Zoetermeer besloten het cameratoezicht met twee jaar te verlengen. Daarnaast wordt er de komende tijd geïnvesteerd in het verbeteren van de techniek van de camera's.

4 (PUBLIEK-)PRIVAAT CAMERATOEZICHT

4.1 INLEIDING

Cameratoezicht vindt niet louter plaats met als doel het handhaven van de openbare orde. Camera's worden daarnaast breed ingezet om eigendommen en personen te beschermen. Deze vorm van cameratoezicht vindt zijn wettelijke grondslag in de Wbp en wordt ook wel privaat cameratoezicht genoemd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het wettelijk kader rond privaat cameratoezicht. Daarnaast wordt ingegaan op publiek-privaat cameratoezicht.

4.2 PRIVAAT CAMERATOEZICHT

Het verwerken van beelden verkregen met particulier cameratoezicht valt onder de Wbp. Het college bescherming persoonsgegevens (CBP) is toezichthouder op de verwerking van de persoonsgegevens ingevolge de Wbp. Het gebruik van cameratoezicht is verder geregeld in het Vrijstellingsbesluit Wet bescherming persoonsgegevens (VB). Artikel 38 VB bepaalt onder welke voorwaarden de meldingsverplichting van artikel 27 van de Wbp voor het videocameratoezicht niet van toepassing is.

In de toelichting (p. 72) bij artikel 38, vierde lid, onder a van het VB is onder meer opgenomen dat het gebruik van camera's noodzakelijk moet zijn en dat deze noodzakelijkheid ook wordt bepaald door de vraag wat precies in beeld wordt gebracht: "Noodzakelijk is slechts datgene in beeld te brengen waarvoor de rechthebbende verantwoordelijk is, waarover zijn zorg zich uitstrekt. Tenzij dit onvermijdelijk is, mag de camera van de verantwoordelijke dus geen gebouwen, terreinen en zaken van anderen of de openbare weg in beeld brengen". In het concrete geval moeten deze aspecten in samenhang worden afgewogen. Daarbij dient uiteraard ook rekening te worden gehouden met het privacybelang van betrokkenen.

Er zijn echter wel een aantal voorwaarden aan verbonden zoals kenbaarheid en een maximum bewaartermijn. (Zie hiervoor paragraaf 4.4).

In de notitie cameratoezicht uit 1997 stellen de toenmalige ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken dat particulieren zich niet mogen bezighouden met het cameratoezicht op de openbare weg.¹¹

In dezelfde notitie stelt men ook dat het filmen van de openbare ruimte noodzakelijk kan zijn voor een adequate beveiliging van een pand, maar dat de afweging of dit noodzakelijk is niet bij betrokkene zelf liggen moet liggen, maar bij de overheid.¹²

4.3 PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING (PPS)

Naast het zuiver private cameratoezicht dat veelal een ondernemer of een ondernemerscollectief eenzijdig uitvoert is er in Nederland in toenemende mate sprake

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 760, nr. 1, pagina 24

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 760, nr. 1, pagina 25

van publiek-privaat cameratoezicht. Bedrijfsterreinen en winkelcentra worden beveiligd met camera's die het initiatief zijn van zowel publieke als private partners. Kenmerkend hierbij is dat niet alleen het eigen terrein maar doorgaans ook de gehele openbare ruimte wordt gefilmd. Dit gebeurt niet alleen vanuit het oogpunt van het handhaven van de openbare orde maar vanuit het oogpunt van het *beveiligen* van personen en goederen die zich op het bedrijfsterrein bevinden.

Over dit onderwerp schreef de toenmalige registratiekamer, de voorloper van het CBP, in haar jaarverslag over cameratoezicht dat bij het toezicht op bedrijventerreinen wel een rol voor de overheid moet worden weggelegd. *“De verantwoordelijkheid van de overheid voor het toezicht in het publieke domein moet in zo'n samenwerkingsverband wel duidelijk tot uitdrukking komen.”*¹³ Hoe deze verantwoordelijkheid van de overheid moet worden gerealiseerd wordt echter niet verder uitgewerkt, en blijft daarmee een vraagpunt voor gemeenten.

In Nederland wordt op dit moment op verschillende manieren samengewerkt op het gebied van publiek-privaat cameratoezicht in de openbare ruimte, en daarmee ook op verschillende manieren invulling gegeven aan de rol van gemeenten. In sommige gevallen participeert de gemeente samen met andere partners in een privaatrechtelijke stichting die de uitvoering van het pps cameratoezicht op zich neemt. In de regio IJsselland wordt het concept van de Regionale Toezichts Ruimte (RTR) ingezet. De Stichting Veiligheidszorg is uitvoeringsorganisatie van het pps-cameratoezicht. De gemeenten in de regio hebben wel een afgevaardigde in het bestuur van deze organisatie, evenals de politie, de Kamer van Koophandel, en de ondernemers. In de gemeente Utrecht heeft men ervoor gekozen om de rol van de overheid zo in te vullen dat de gemeente zelf het uitkijken van de camera's verzorgt, zonder regie van de politie. Daarnaast zijn er regio's waar de gemeente een zeer minimale rol heeft en er dus in mindere mate sprake is van pps-cameratoezicht in de openbare ruimte.

De vraag of het cameratoezicht noodzakelijk is en hoe daarop een antwoord te vinden, wordt op verschillende manieren aangesneden. Het CBP is hierin op grond van de Wbp de autoriteit. Maar omdat het gaat om cameratoezicht in grote delen van de openbare ruimte zien een aantal gemeenten een rol voor zichzelf weggelegd om de democratische legitimering rond deze vorm van cameratoezicht meer houvast te geven, in lijn met de democratische noodzakelijkheid van artikel 8 EVRM.

Goede afspraken tussen gemeente en ondernemers verschaft burgers duidelijkheid over de status van deze vorm van pps-cameratoezicht en geeft inzicht in de afweging die gemaakt zijn tussen de noodzaak van beveiliging en het recht op privacy van individuele burgers. In de gemeenten Utrecht, Alkmaar en Tilburg heeft de gemeente(raad) zich uitgesproken over de wenselijkheid van publiek-privaat cameratoezicht in de openbare ruimte, met als doel het beveiligen van zaken en personen. Deze manier biedt gemeenten de mogelijkheid om meer over de privacy van haar burgers te waken. Daarbij kan gedacht worden aan de verplichting aan de ondernemers om zich te organiseren alvorens cameratoezicht te starten of het uitbrengen van periodieke rapportages richting de gemeente over de effecten van het toezicht.

¹³ Jaarverslag registratiekamer, 2000

4.4 JURIDISCHE GRONDSLAG

Publiek-privaat cameratoezicht, dat tot doel heeft het beveiligen van personen en eigendommen, valt net als privaat cameratoezicht onder de Wbp en het VB. De wet stelt een aantal eisen waaraan het cameratoezicht moet voldoen:

4.4.1 PROPORTIONALITEIT

Het vastleggen van beelden mag geen onevenredige inbreuk op de privacy betekenen. De inbreuk in de persoonlijke levenssfeer moet te rechtvaardigen zijn. De afweging dient in elk afzonderlijk geval opnieuw gemaakt te worden. Hierbij zijn onder meer de omgevingsfactoren van belang. Een bedrijventerrein dat is voorzien van toegangscontrole (slagbomen), heeft in mindere mate het karakter van een openbare ruimte. Daarnaast is van belang of een bedrijventerrein ook nog andere functies vervult dan alleen een ruimte voor bedrijvigheid. Wordt er gewoon, of loopt er een doorgaande weg door het bedrijventerrein? Dan kan dat betekenen dat cameratoezicht eerder een inbreuk op de privacy van burgers oplevert. Het is daarom van belang dat altijd schriftelijk wordt vastgelegd waarom het cameratoezicht noodzakelijk is en waarom het bedrijfsbelang prevaleert boven het privacybelang.

4.4.2 SUBSIDIARITEIT

Wanneer een beveiligingsprobleem ook met andere maatregelen dan cameratoezicht kan worden opgelost, is er een verplichting om voorrang te geven aan de maatregel die het minste inbreuk maakt op de privacy van burgers. We noemen dit de eis van subsidiariteit die voortvloeit uit artikel 8 EVRM. Wanneer bijvoorbeeld met extra surveillance of aanpassing van de straatverlichting een vergelijkbaar effect kan worden verkregen, is cameratoezicht niet de meest voor de hand liggende oplossing omdat het filmen van mensen een grotere inbreuk maakt op de privacy van burgers.

4.4.3 PAKKET VAN MAATREGELEN

Het CBP geeft er de voorkeur aan dat cameratoezicht deel uit maakt van een pakket van maatregelen. Cameratoezicht alleen biedt doorgaans geen effectieve oplossing van beveiligingsproblemen. Zorg dat het cameratoezicht live wordt uitgekeken of dat door middel van intelligente camera's bewakings- en andere hulpdiensten gewaarschuwd kunnen worden. Daarnaast kan gedacht worden aan het aanleggen van rampalen, slagbomen, extra verlichting en dergelijke.

4.4.4 BEWAARtermijn

Op grond van artikel 38 van het VB geldt voor opgenomen camerabeelden die langer dan 24 uur bewaard worden een meldingsplicht en/of een onderzoeksplicht. Wanneer de camerabeelden maximaal een week bewaard worden, is het mogelijk om met een meldingsplicht te volstaan¹⁴. Indien de beelden langer dan zeven dagen bewaard worden dient, voordat met het cameratoezicht gestart wordt, een onderzoek uitgevoerd te worden door het CBP.

4.4.5 KENBAARHEID

Cameratoezicht op grond van de Wbp moet kenbaar gemaakt worden. Het effectiefste middel hiervoor is het ophangen van borden waarop bezoekers gewezen worden op het

¹⁴ Deze zeven dagen-bewaartermijn is terug te voeren op *Opinie 4/2004*, p.22, van de Groep gegevensbescherming artikel 29 (de WP 29).

Zie ook http://www.cbpweb.nl/themadossiers/th_cam_praktijk.stm

aanwezige cameratoezicht. Heimelijk cameratoezicht op grond van de Wbp is alleen toegestaan in speciale gevallen. Op de site van het CBP vindt u daarover meer informatie.

4.4.6 MELDINGSPLICHT

Wanneer persoonsgegevens worden verzameld, is het in een aantal gevallen zo dat dit moet worden gemeld bij het CBP. In sommige gevallen is het zelfs verplicht om, voordat wordt begonnen met gegevens verzamelen, het CBP te laten onderzoeken of deze gegevensverwerking niet teveel inbreuk maakt op de privacy van anderen. Welke uitzonderingen hiervoor gelden op het gebied van cameratoezicht staan vermeld in artikel 38 van het VB. Als vuistregel kan worden aangehouden dat wanneer de beelden langer dan 24 uur worden bewaard, er een verplichting is om melding te doen van het cameratoezicht. Wanneer de openbare weg wordt gefilmd, kan een onderzoek vooraf noodzakelijk zijn. Meer informatie hierover is beschikbaar op de website van het CBP: www.cbpweb.nl.

4.5 BIJVANGST

Naast het hoofddoel van zaaksbescherming is het mogelijk de camerabeelden voor andere zaken in te zetten. Bij constatering van een strafbaar feit kunnen de beelden worden overgedragen aan of worden gevorderd door het bevoegd gezag (zie artikel 151c lid 6 Gemeentewet). Op een aantal bedrijventerreinen worden de beelden ook gebruikt om het beheer van het bedrijventerrein te verbeteren. Het gaat dan om het signaleren van bijvoorbeeld kapotte straatverlichting, zwerfvuil en andere schade aan de infrastructuur. Ook worden in de praktijk beelden van vaste camera's gebruikt voor doelen als brandveiligheid en leefbaarheid. Deze nevensdoelen mogen geen doel op zich worden. Met andere woorden cameratoezicht mag niet worden ingesteld voor (louter) doelen als brandveiligheid en leefbaarheid. Wel mogen beelden die zijn opgenomen ter handhaving van de openbare orde, mede worden gebruikt ten behoeve van de (brand)veiligheid indien het bijvoorbeeld gaat om technische gebreken, zoals kapotte straatlantaarns of slecht verlichte fietstunnels of gebarricadeerde nooduitgangen en ten behoeve van de leefbaarheid indien het gaat om de opsporing van strafbare feiten (zwerfafval is veelal verboden in de APV).

Het verdient de aanbeveling deze nevensdoelen op te nemen in de protocollen voor het cameratoezicht. Niet alleen wordt zo voor de surveillanten inzichtelijk gemaakt wat zij in welke gevallen mogen doen met de camerabeelden. Protocollen maken ook voor derden inzichtelijk waarom er gefilmd wordt en wat er met die beelden gebeurt.

4.6 GEMENGD UITKIJKEN

Om redenen van efficiency en effectiviteit worden de beelden van zowel publieke als private camera's in toenemende mate in toezichtcentrales uitgekeken. Wanneer er in een centrale voor meerdere doelen wordt uitgekeken, en dus onder meerdere privacyregimes wordt gewerkt, moeten de beelden altijd volgens hun eigen privacyregime worden opgeslagen. In de praktijk betekent dit dat met name de toegang tot de beelden en de bewaartermijnen voor de regimes verschillen.

4.7 PRAKTIJKVOORBEELDEN

IJSSELLAND/EINDHOVEN

Samenwerkingspartners:

Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Noord en Zuid Brabant & IJsseland, gemeente, ondernemers, Stichting Crimineel!, politie en stichting Veiligheidszorg.

De informatiestromen van het publiek-privaat cameratoezicht komen bij elkaar in de Regionale Toezicht Ruimte (RTR). Deze RTR is gevestigd in een politiebureau. In de werkwijze van Eindhoven en IJsseland worden de informatiestromen vanuit publiek en privaat gescheiden. Indien de situatie daar om vraagt kan er direct, op basis van vooraf vastgestelde protocollen, naar behoefte opgeschaald worden.

De directe link met de regionale meldkamer van brandweer, politie en GGD maakt het mogelijk om niet alleen criminele activiteiten maar ook andere hulpvragen te verwerken. Naast de publieke hulpdiensten kunnen de observanten van de RTR ook de private beveiligingsorganisaties aansturen bij calamiteiten. De RTR staat onder de regie van de politie.

Wanneer er live uitgekeken wordt, is er altijd een politiefunctionaris aanwezig om opschaling te begeleiden. Het RTR-concept heeft daarnaast aandacht voor het freeriders probleem. Samen met de verzekeraars is een model gevonden waarbij alle ondernemers meebetalen aan de beveiliging.

UTRECHT

Samenwerkingspartners:

Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Utrecht, gemeente Utrecht, ondernemers, politie en particuliere beveiligers.

De camerasystemen zijn aangesloten op een centrale toezichtruimte dat onderdeel is van het Gemeenschappelijk Dienstencentrum Beveiliging van de gemeente Utrecht. De camerabeelden worden uitgekeken door observanten van particuliere beveiligingsorganisaties die hiervoor door de gemeente worden ingehuurd. Het uitkijken vindt onder de directe verantwoordelijkheid van de gemeente plaats.

Samen met de ondernemers worden procedures en werkafspraken neergelegd zodat de vaak al aanwezige particuliere beveiliging door het dienstencentrum direct kan worden aangestuurd op basis van de camerabeelden. Daarnaast staat het dienstencentrum ook in directe verbinding met de meldkamer van de politie.

Met de deelnemende ondernemersverenigingen zijn afspraken gemaakt over de exploitatiekosten van het cameratoezicht waarbij de insteek is dat de gemeente faciliteert maar niet financiert. Overigens komen uitsluitend bedrijventerreinen en winkelgebieden die zijn gecertificeerd met het KVO (of een vergelijkbaar niveau hebben van publiek-private samenwerking hebben bereikt) in aanmerking om te worden aangesloten op cameratoezicht.

ROTTERDAM

Samenwerkingspartners:

Politie Rotterdam, gemeente Rotterdam, Rotterdamse Elektrische Tramwegmaatschappij (RET) en de Nederlandse Spoorwegen (NS).

De toezichtruimte in Rotterdam is gevestigd op een politiebureau. Onder regie van de politie wordt continu toezicht gehouden op het publieke domein door een bezetting van tien speciaal hiervoor opgeleide stadstoezichthouders.

Naast het houden van toezicht op het publieke domein kan er bij incidenten toezicht worden gehouden op private terreinen. Observatie kan tijdelijk onder regie van de politie worden gebracht, bijvoorbeeld bij calamiteiten, opsporingsonderzoek en verstoring van de openbare orde. Vanuit de toezichtruimte van het Rotterdamse vervoerbedrijf kunnen beelden door middel van een aparte verbinding worden doorgeschakeld naar de centrale toezichtruimte op het politiebureau. Voor deze constructie is een juridische grondslag noodzakelijk.

Deze grondslag is geborgd door middel van een convenant. Ditzelfde convenant wordt later ook gebruikt voor bedrijventerreinen. Dit betekent dat particuliere alarmcentrales door middel van een directe connectie beelden kunnen sturen naar de politie.

HEERLEN

Samenwerkingspartners:

Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Zuid Limburg, politieregio Limburg Zuid, gemeente Heerlen en ondernemers (bedrijventerrein).

In Heerlen heeft men twee ruimtes waar men beelden uitkijkt. Er is een Camera Toezicht Ruimte (CTR) in het politiebureau. Hier wordt onder regie van de politie toezicht gehouden op (alleen) de openbare ruimte.

Daarnaast is er een CTR bij Bureau Handhaving van de gemeente ondergebracht. Hier wordt permanent onder regie van de gemeente toezicht gehouden op zowel de openbare ruimte als bedrijventerreinen.

Vanuit CTR bij Bureau Handhaving wordt met verschillende beeldschermen toezicht gehouden op de openbare ruimte als zaaksbescherming op de KVO-gecertificeerde bedrijventerreinen.

Wat verder opvallend is, is dat cameratoezicht wordt ingezet voor subdoelen afgeleid vanuit de Algemene Plaatselijke Verordening in Heerlen. Zo wordt cameratoezicht bijvoorbeeld gebruikt om kleine ergernissen te signaleren en toezicht op het uitgaansgebied te houden. Toezicht wordt gehouden door speciaal opgeleide medewerkers van Bureau Handhaving. Ook is er de beschikking over een mobiele cameraset (drie camera's) die ingezet kunnen worden bij de aanpak van hotspots.

Op de site van het CCV vindt u verdere informatie over deze vier projecten.

5 ORIËNTATIE

5.1 INLEIDING

De discussie over de noodzaak van cameratoezicht vindt meestal plaats binnen het lokale driehoeksoverleg tussen burgemeester, hoofdofficier van justitie en korpschef. Als uitgangspunt voor deze discussie wordt er een startnotitie of een plan van aanpak opgesteld. Uiteraard gaat hier een gedegen oriëntatie op het onderwerp cameratoezicht aan vooraf.

Bij de oriëntatie dienen allereerst de wettelijke kaders, die zijn behandeld in hoofdstuk 3, als leidraad. Voor een goede planvorming over de toepassing van cameratoezicht is het ook van belang dat gemeenten aandacht besteden aan de onderwerpen die in dit hoofdstuk worden behandeld. Aan de hand daarvan kunnen gemeenten een betere afweging maken over de wenselijkheid van cameratoezicht.

5.2 EFFECT VAN CAMERATOEZICHT

De afgelopen jaren heeft cameratoezicht zich - zowel nationaal als internationaal - ontpopt als een veel toegepast instrument. Bijna als vanzelfsprekend wordt aangenomen dat het met de effectiviteit wel goed zit. Toch zijn er veel factoren van invloed op deze effectiviteit en de exacte resultaten zijn niet altijd duidelijk.¹⁵ Studies laten geen eenduidig beeld zien over welk effect cameratoezicht sorteert. Soms is er een toename van de objectief te meten veiligheid, maar een stilstand of achteruitgang van de objectieve veiligheidssituatie wordt ook regelmatig waargenomen. Hetzelfde geldt voor de subjectieve onveiligheidsgevoelens.

Er is een beperkt aantal nationale en internationale kwalitatief goede evaluatiestudies¹⁶ naar de effectiviteit van cameratoezicht beschikbaar. Op basis hiervan komt een aantal voorwaarden in beeld waar cameratoezicht aan moet voldoen om een zo optimaal mogelijk resultaat te kunnen behalen. De vijf belangrijkste aanbevelingen op een rijtje:

¹⁵ Drs S.C.E.M. Hissel en Drs. S. Dekkers, *Cameratoezicht in de openbare ruimte, tweemeeting*, Regioplan, Amsterdam, mei 2008

C. Norris, *A review of the increased use of CCTV and Video-surveillance for crime prevention purposes in Europe*, Europees Parlement, april 2009

¹⁶ Welsh, Brandon C. & Farrington, David P. (2002). *Crime prevention effects of closed circuit television: A systematic review*. London: Home Office Research, Development end Statistics Directorate.

Wilson, Dean & Sutton, Adam (2004). *Open-street CCTV in Australia*. Canberra: Australian Institute of Criminology.

Gill, Martin & Spriggs, Angela (2005). *Assessing the impact of CCTV*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

Bieleman, Bert en Snippe, Jacco (2005), *Mensenwerk; Voorwaarden van succesvol cameratoezicht*, Secondant #5, oktober 2005, jaargang 19

<http://www.hetccv.nl/overccv/secondant/index.html>

AANBEVELINGEN

1. FORMULEER REALISTISCHE DOELSTELLINGEN

Het is goed om als gemeente bewust te zijn voor welke toepassingen cameratoezicht het meest geschikt is. Het heeft bijvoorbeeld meer zin om cameratoezicht te gebruiken bij de aanpak van vermogenscriminaliteit, zoals auto-inbraak en fietsendiefstal, dan bij het tegengaan van geweldsdelicten. Laatstgenoemde zijn veel impulsiever van aard en het wel of niet aanwezig zijn van camera's oefent daar weinig invloed op uit. Wel kunnen camera's weer nuttig zijn bij het efficiënt kunnen afhandelen van geweldsdelicten.

2. KIES ZORGVULDIG DE LOCATIE EN HET BEREIK VAN DE CAMERA'S UIT

De plaatsing van de camera's en het te bestrijken gebied dienen goed op elkaar aan te sluiten. Deze voorwaarde kan voor een gemeente bij de financiële afweging van belang zijn; met zo min mogelijk camera's een zo groot mogelijk bereik realiseren.

3. BEKIJK DE BEELDEN LIVE EN ZORG VOOR EEN DIRECTE, GOED AANGESTUURDE OPVOLGING DOOR DE

Het is zaak om bij een openbare ordeverstoring onmiddellijk te kunnen reageren en de politie zo snel mogelijk ter plaatse te krijgen. Het is daarbij van belang dat de cameratoezichthouders een gedegen opleiding hebben gevolgd, zodat ze weten waar ze op moeten letten. Vervolgens dient er een goede en directe communicatie tussen de cameratoezichthouders en de politie te zijn. Vergeet ook niet om zorg te dragen voor een zodanige kwaliteit van het beeldmateriaal, zodat goed te beoordelen valt welke opvolging wenselijk is.

4. BEWAAR DE OPNAMES

Vooraf de opnames waar opvolging aan gegeven is, dienen goed bewaard te worden. Zo kunnen zij ingezet worden voor de opsporing en vervolging van de verdachten. Zorg in ieder geval dat ze apart gehouden worden van de andere beelden, die in principe maar vier weken bewaard mogen worden.

5. ZORG VOOR AANVULLENDE MAATREGELEN

Pas cameratoezicht toe in combinatie met andere preventieve maatregelen, zoals een verhoging van surveillance op straat of een verhoging van het verlichtingsniveau in het gebied.

5.3 TIJDSINVESTERING

De benodigde tijd voor de invoering van cameratoezicht verschilt per situatie. Het is daarom lastig om een indicatie te geven van de tijd die nodig is om een gemeentelijk cameraproject op te zetten. Dit hangt onder andere af van het doel dat een gemeente voor ogen heeft, het beschikbare personeel en de omstandigheden in het toezichtgebied. Ook de bestaande infrastructuur in het toezichtgebied is van grote invloed op de tijdsinvestering. Als een gemeente speciaal voor cameratoezicht een infrastructuur moet aanleggen, of hier nog verbeteringen in aan moet brengen, zal dit uiteraard meer tijd kosten.

Cameratoezicht vergt echter vooral veel mankracht. In de eerste plaats zullen de (gemeentelijke) ambtenaren die zich specifiek met cameratoezicht bezig houden, tijd moeten steken in de voorbereiding en implementatie. Vergeet ook niet dat de beelden bij voorkeur live bekeken moeten worden door hiervoor opgeleid personeel, en dat er

door de politie ook meteen opvolging moet kunnen worden gegeven als de beelden daartoe aanleiding geven.

5.4 KOSTEN EN FINANCIERING

Cameratoezicht is een dure maatregel. Gemeenten doen er verstandig aan om in de begroting vooraf rekening te houden met het invoeren van cameratoezicht. De kosten zijn onder meer afhankelijk van het doel dat met het toezicht wordt beoogd, de plaatselijke omstandigheden in het toezichtgebied en de beschikbaarheid van mensen. Hieronder volgt een overzicht van de mogelijke kosten waar gemeenten zoal rekening mee moeten houden.

Vaste kosten:

- onderhoudskosten en vervangingskosten van verouderde apparaten (afschrijvingskosten);
- personeelskosten (opleiding en salaris voor toezichthouders en surveillanten, uitlezen en live bekijken van beelden, opvolgen van beelden);
- kosten voor nevenactiviteiten (bijvoorbeeld extra verlichting, snoeien van bomen, plaatsen van masten voor de camera's en overige bouwkundige voorzieningen);
- schoonmaakkosten (camera's moeten ongeveer vier tot zes keer per jaar worden schoongemaakt);
- kosten voor datatransmissie (bijvoorbeeld het huren van een glasvezelnetwerk of UMTS-bandbreedte).

Incidentele kosten:

- aanschafkosten van apparatuur (camera's, transmitter en receiver);
- kosten voor infrastructurele aanpassingen (graafwerkzaamheden en bestrating voor de aanleg van glasvezelkabels of radioverbindingen);
- verplaatsingskosten (als een plek weer veilig is, kunnen de camera's worden verplaatst naar andere een locatie).

Aangezien de wetgever de gemeente aanwijst als hoofdverantwoordelijke voor het veiligheidsbeleid en het toezicht in de publieke ruimte, is in principe de gemeente verantwoordelijk voor de kosten van het cameratoezicht op openbare plaatsen. Dat neemt niet weg dat op lokaal niveau, afhankelijk van de lokale situatie, financiële afspraken gemaakt kunnen worden die van dit uitgangspunt afwijken¹⁷. Zo neemt in een aantal gemeenten de politie op dit moment de kosten voor extra personeel voor haar rekening. Een andere mogelijkheid is dat bedrijven een deel van het cameratoezicht financieren.

In 2008 waren de verhoudingen als volgt:

- bij 65% van de gemeenten die cameratoezicht toepasten, kwamen de kosten voor rekening van de overheid (gemeente en/of politie);
- bij 14% droegen particuliere instellingen de kosten;
- bij 21% werden de kosten verdeeld tussen de overheid en particuliere instellingen.¹⁸

¹⁷ Kamerstukken II, 2003-2004, 29440, nr. 3, pagina 11.

¹⁸ Drs S.C.E.M. Hissel en Drs. S. Dekkers, *Cameratoezicht in de openbare ruimte, tweemeeting*, Regioplan, Amsterdam, mei 2008

5.5 DRAAGVLAK

Om het cameratoezicht goed te laten verlopen, is het belangrijk dat gemeenten in de oriëntatiefase aandacht besteden aan het peilen en het creëren van draagvlak voor de maatregel. Dit geldt niet alleen voor de partijen die op grond van artikel 151c Gemeentewet bij het cameratoezicht zijn betrokken, het gemeentebestuur, de politie en het Openbaar Ministerie (zie hoofdstuk 3), maar ook voor particulieren, zoals burgers en horecaondernemers.

Uit evaluatie blijkt dat er een groot maatschappelijk draagvlak is voor cameratoezicht¹⁹. Dit is van belang omdat met name burgers en horecaondernemers direct met deze maatregel worden geconfronteerd. Indien een groot deel van deze groepen tegen de invoering van cameratoezicht is, kan dit een negatieve invloed hebben op de uitvoering van de maatregel. Gemeenten kunnen het draagvlak bij de burgers en de maatschappelijke partners vergroten door vroegtijdig goede en volledige informatie te geven over het doel van de maatregel en de consequenties voor de betrokkenen. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van informatiebijeenkomsten. De praktijk wijst uit dat burgers het privacyaspect erg belangrijk vinden. Ze willen graag weten wat er met de beelden gebeurt en of de camera's ook in woonhuizen kunnen kijken.

¹⁹ Drs S.C.E.M. Hissel en Drs. S. Dekkers, *Cameratoezicht in de openbare ruimte, tweemeeting*, Regioplan, Amsterdam, mei 2008

C. Norris, *A review of the increased use of CCTV and Video-surveillance for crime prevention purposes in Europe*, Europees Parlement, april 2009

6 IMPLEMENTATIE

6.1 INLEIDING

Als een gemeente besluit om in een bepaald gebied cameratoezicht toe te passen, moet implementatie plaatsvinden van de voorstellen die tijdens de oriëntatie zijn gemaakt. Hierbij kunnen gemeenten gebruikmaken van de onderwerpen die in dit hoofdstuk worden besproken.

6.2 PROJECTSTRUCTUUR

Zodra er vastgesteld is dat cameratoezicht in een bepaald gebied wenselijk is, zal de gemeente over willen gaan tot het uitwerken van de gemaakte voorstellen. Hiervoor moet allereerst een projectleider worden aangewezen. Het is sterk aan te raden om in dit stadium een werkgroep op te richten, of eventueel voor een al bestaande werkgroep te kiezen die al bij verschillende veiligheidsprojecten in de gemeente is betrokken (bijvoorbeeld voor het integraal veiligheidsbeleid).

Essentieel voor de werkgroep is dat in ieder geval die partijen deelnemen die wettelijk bij cameratoezicht zijn betrokken; het gemeentebestuur, de politie en het Openbaar Ministerie. Al deze partijen moeten een vertegenwoordiger afvaardigen. Binnen de werkgroep vindt de voorbereiding en de uitvoering van de besluitvorming plaats. Van gemeenten zullen deze werkzaamheden de nodige personele capaciteit vergen. Ook moet er bij de politie, zeker bij de uitvoering van de maatregel, personeel vrijgemaakt worden. Er zal zowel extra mankracht nodig zijn om de beelden te bekijken (live én achteraf) als om hier opvolging aan te kunnen geven als de beelden hiertoe aanleiding geven. De deelnemende partijen moeten zich hiervan goed bewust zijn.

Naast de werkgroep kan er ook een zogenaamde klankbordgroep in het leven worden geroepen. In deze klankbordgroep kunnen bijvoorbeeld private partijen deelnemen, zoals horecaondernemers, winkeliers en burgers. Op deze manier worden zij rechtstreeks en vanaf een vroeg stadium betrokken bij de invoering van het cameratoezicht. Dit zal een gunstig effect hebben op het draagvlak voor de maatregel. Een bijkomend voordeel is dat deze deelnemers het betreffende gebied als geen ander kennen. Ze kunnen de werkgroep daarom van extra informatie voorzien.

6.3 DESKUNDIGHEID

Doorgaans heeft de werkgroep cameratoezicht een vaste bezetting die gedurende het hele proces bij de maatregel betrokken is - meestal bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente, politie en het Openbaar Ministerie. Toch kan de werkgroep in verschillende fasen van het cameratoezicht ook wisselen van samenstelling.

Zo zal er op bepaalde momenten speciale deskundigheid nodig zijn, bijvoorbeeld juridische, technische en organisatorische kennis. Voor de juridische aspecten is het aan te bevelen een jurist te laten deelnemen aan de werkgroep die op de hoogte is van de juridische randvoorwaarden van cameratoezicht. Daarnaast kan deze persoon aanverwante zaken onder zijn hoede nemen, zoals de eventuele vergunningen die vereist zijn voor het plaatsen van camera's op grond van de Woningwet en/of de Monumentenwet en/of de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Voor de organisatorische aspecten is het van belang dat de mensen die de beelden moeten bekijken of moeten opvolgen bij de uitwerking van de plannen worden betrokken. Zij spelen tenslotte een belangrijke rol bij de uitvoering van het cameratoezicht.

In de opstartfase van het project is er ook behoefte aan technische deskundigheid voor het opstellen van een programma van eisen oftewel het technisch bestek. Hierin worden de eisen opgesteld die de gebruiker aan het camerasysteem stelt. Deze verschillen per situatie en zijn onder meer afhankelijk van de lokale wensen en omstandigheden en het beschikbare budget. Denk er ook aan dat cameratoezicht vaak moet worden aanbesteed.

6.4 OPERATIONELE EISEN

Ook de operationele eisen moeten door de gemeente worden opgesteld. Om dit programma van eisen te kunnen opstellen, moet er op zijn minst antwoord worden gegeven op de volgende vragen:

WAAR?

Geef aan in welk gebied of welke deelgebieden het cameratoezicht zal worden toegepast. Ter afbakening van het toezichtgebied kan men bijvoorbeeld gebruik maken van statistische gegevens en informatie van de politie over de plekken die bekend staan als onveilig. Daarnaast is het mogelijk om te kijken naar locaties die gevoelig zijn voor criminaliteit, zoals stationsgebieden of andere verzamelplaatsen van mensen.

WAT?

Wat moet er te zien zijn? Omschrijf eerst *welke gebeurtenissen* men met het cameratoezicht wil kunnen observeren. Indien het doel is om vroegtijdig agressieve handelingen te zien, gelden andere eisen dan wanneer men zakkenrollers en drugsdealers wil betrappen. Ook de mate waarin opvolging kan worden gegeven aan de beelden speelt hierbij een rol.

Kies vervolgens voor de *mate van intensiteit van de opnames*, die het beste past bij bovenstaande doelstelling. Er kan gekozen worden voor één van de volgende drie niveaus van toezicht:

- Waarnemen: bij waarneming moet de toezichthouder kunnen waarnemen of op de beelden één of meerdere personen aanwezig zijn.
- Herkennen: bij herkenning moet de toezichthouder bij een gebeurtenis de betrokken personen of voorwerpen kunnen herkennen.
- Identificeren: bij identificatie moet de toezichthouder op basis van de beelden ondubbelzinnig de gezichtskenmerken van een persoon kunnen benoemen of onderscheiden.

Iedere vorm van toezicht stelt andere eisen aan het camerasysteem (type camera, lens, mate van zwenkbaarheid en inzoomen enz.). Daarnaast heeft ieder observatieniveau consequenties voor de wijze waarop de gemaakte beelden bekeken en gebruikt kunnen worden. Als men vooral wil waarnemen om snel te kunnen reageren op incidenten, dan ligt het voor de hand om de beelden live te bekijken. Als de nadruk op identificeren ligt, kunnen beelden ook achteraf worden bekeken.

WIE?

Welke specifieke kenmerken moeten de camera's kunnen onderscheiden? Bij een vechtpartij of een beroving moeten er mensen te zien kunnen zijn die zich druk bewegen. Bij drugsdelicten moet de aandacht juist weer komen te liggen op verdachte voorwerpen of personen die zich verdacht gedragen. Het is daarom belangrijk om van tevoren precies te definiëren naar welke kenmerken de camera 'op zoek' moet gaan. Op basis hiervan kunnen de technische eisen worden geformuleerd waaraan het camerasysteem moet voldoen. In bepaalde situaties moeten bijvoorbeeld kleuren van elkaar kunnen worden onderscheiden. Ook is de snelheid waarmee voorwerpen of personen zich voortbewegen van belang om de hoeveelheid beelden per seconde te bepalen.

Het is mogelijk om camera's te plaatsen die reageren op geluid of beweging, en camera's die kunnen in- en uitzoomen. Uiteraard zijn dergelijke camera's vaak wel prijziger. Ook zijn camera's met veel technische mogelijkheden vaak kwetsbaarder dan standaard camera's. Dit zijn belangrijke aspecten om rekening mee te houden bij de aanschaf.

WANNEER?

De burgemeester moet in overleg met de officier van justitie de tijdstippen vaststellen waarop de camera's actief moeten zijn. Camera's kunnen 24 uur per dag draaien, maar ook op speciale tijdstippen. De keuze voor de tijdstippen hangt af van het doel dat men nastreeft. Beoogt men bijvoorbeeld het tegengaan van uitgaansgeweld, dan hoeven de camera's alleen tijdens (kritische) uitgaansavonden actief te zijn. Op andere tijdstippen ontbreekt deze noodzaak en is cameratoezicht geen proportioneel middel. De tijden waarop cameratoezicht plaatsvindt, moeten altijd in verhouding zijn tot het doel.

HOE?

Hoe worden de beelden bekeken? De wetgever is van mening dat gemeenten in principe zoveel mogelijk live moeten meekijken. Omdat zij onderkennen dat dit een grote personele inzet vergt, is hiertoe geen verplichting opgenomen. Het doel dat men nastreeft met het cameratoezicht speelt hierbij een doorslaggevende rol. Indien de nadruk van het toezicht ligt op preventie en het snel kunnen optreden tijdens (dreigende) incidenten, zal men voornamelijk live meekijken. Dit maakt een effectievere en efficiëntere inzet van politiepersoneel mogelijk. Met het systeem geeft de politie meer ogen op straat waardoor zij meer kan zien en daardoor gericht kan ingrijpen.

Indien het toezicht voornamelijk bedoeld is om na een incident de reacties beter te kunnen coördineren, kan er ook gekozen worden voor een systeem dat pas na een melding wordt geactiveerd. Dit kan bijvoorbeeld door het camerasysteem te verbinden aan een geluidsdetectiesysteem zodat de camera's worden geactiveerd bij een bepaald type geluid of geluidsniveau. Dit scheelt uiteraard in de benodigde personele inzet doordat minder camera's continu live worden uitgekeken.

Het is van belang om bij de keuze voor camerasystemen rekening te houden met de intensiteit van het bekijken van beelden. In de praktijk is gebleken dat toezichthouders die live meekijken hun concentratie beter kunnen vasthouden wanneer, in plaats van vaste camera's, gebruik wordt gemaakt van zogenaamde 'dome-camera's' (beweegbare camera's die kunnen in- en uitzoomen). Op deze manier kunnen zij namelijk bewegen over het toezichtgebied, terwijl men bij vaste camera's uitsluitend naar één en hetzelfde beeld kijkt.

Daarnaast moet men zich realiseren dat bij waargenomen dreiging van incidenten er opvolging moet zijn, omdat het cameratoezicht anders beperkte preventieve waarde heeft. Dit betekent dat bij voorbeeld de surveillance van de politie anders moet worden ingericht, maar ook dat er capaciteit voor opvolging aanwezig moet zijn.

7 UITVOERING

7.1 INLEIDING

Als alle voorbereidende formele en praktische stappen zijn verricht, kunnen gemeenten beginnen met de uitvoering van de besluitvorming en de werkafspraken waarmee het cameratoezicht operationeel wordt. De uitvoering is op te splitsen in de realisatie- en de exploitatiefase.

7.2 REALISATIEFASE

De uitvoering van het cameratoezicht in de openbare ruimte begint met het realiseren van de plannen die tijdens de oriëntatie en de implementatie zijn gemaakt (bijv. beleidsnota's, convenanten, programma's van eisen etc.). De eerste stap hierbij is het aanvragen van offertes bij installatiebedrijven en/of leveranciers van cameratoezicht. Het is van belang om voor de aanvaarding te controleren of het programma van eisen in de offerte is opgenomen. Ook moeten gemeenten met de leverancier goede afspraken maken over de leveringstermijn. Mogelijk moet de aanschaf en het onderhoud worden aanbesteed.

Als alle afspraken zijn nagekomen, kan de installatie van het camerasysteem plaatsvinden. Het is belangrijk om het systeem daarna eerst uitvoerig te testen (overdag, 's nachts, verschillende weersomstandigheden, etc.). Aan de hand van de testresultaten kunnen er eventueel aanpassingen plaatsvinden. Zo kan het nodig zijn om een camera te verplaatsen naar een betere locatie.

Het is eveneens raadzaam om - liefst nog voordat het camerasysteem operationeel wordt - met de politie en de officier van justitie in een protocol of convenant afspraken vast te leggen over de rechtmatige en efficiënte uitvoering van het cameratoezicht.

De praktijk laat zien dat communicatie met belanghebbenden over doel en uitvoering van het cameratoezicht van essentieel belang is. Een gedegen communicatieplan in de realisatiefase versterkt het draagvlak voor het cameratoezicht, en daarmee de effectiviteit. Ook 'verwachtingsmanagement' bij de burger (ten aanzien van bijvoorbeeld inzagerecht, beeldgebruik, bewaartermijnen, feitelijk meekijken door cameratoezichthouders) draagt bij aan een hogere waardering van dit instrument.

7.3 EXPLOITATIEFASE

Daarna kan het cameratoezicht daadwerkelijk van start gaan. Het camerasysteem treedt in werking en het toezicht wordt volgens de eerder gemaakte afspraken uitgevoerd. De beelden worden bekeken, opgeslagen en gebruikt. De meldingen vanuit de cameratoezichtcentrale worden opgevolgd door de politie. In de exploitatiefase is het van belang dat er met enige regelmaat tussentijdse evaluaties worden uitgevoerd. Op deze wijze kunnen de betrokken partijen vaststellen of alle afspraken worden nagekomen, of het systeem nog goed werkt en of het project naar wens verloopt. Zo niet, dan kunnen de problemen in ieder geval in kaart gebracht worden en naar behoren worden opgelost.

Daarnaast dient de evaluatie om te beoordelen of de doelstellingen, die aan het plaatsen van de camera's ten grondslag hebben gelegen, zijn gerealiseerd en of er nog langer een noodzaak bestaat voor cameratoezicht. Bij het ontbreken van deze noodzaak brengen de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit met zich mee dat het cameratoezicht moet worden opgeheven. Indien het resultaat van de evaluatie echter uitwijst dat cameratoezicht nog steeds noodzakelijk is, kan de burgemeester besluiten tot verlenging.

Meer informatie over de evaluatie van cameratoezicht staat in hoofdstuk 8.

8 EVALUATIE

8.1 INLEIDING

Cameratoezicht is een maatregel die subsidiair en proportioneel moet worden ingezet. Na verloop van tijd moet er een beslissing worden genomen over het voortzetten van het project. Daarvoor is evaluatie nodig: op basis van het oorspronkelijke doel kan worden bepaald of de maatregel doeltreffend is. Evaluatie is daarom een vast onderdeel van ieder cameraproject.

Een evaluatie kan niet pas aan het eind van een project worden opgepakt. Het onderzoek omvat het geheel van werkzaamheden en gebeurtenissen van de oriëntatie tot en met de uitvoering. Het is belangrijk om aan te geven wat de situatie was vóór men overging tot cameratoezicht. Deze nulmeting kan samenvallen met de veiligheidsanalyse. Vervolgens zal de evaluatie moeten aantonen op welke wijze en met welk resultaat gemeenten uitvoering hebben gegeven aan het cameratoezicht.

Een gedegen evaluatie levert een schat aan informatie op. Deze kennis kan gebruikt worden om het project te verbeteren of aan te passen. Recentelijk hebben de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Delft en Heerlen hun cameratoezicht geëvalueerd. U vindt deze evaluaties op de site van het CCV.

8.2 NUT VAN EVALUEREN

Zowel de Tweemeting cameratoezicht (Regioplan 2008) als het rapport 'Sociale veiligheid ontsleuteld, veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid' (2008) geven aan dat er door gemeenten niet altijd, of op zeer uiteenlopende wijze wordt geëvalueerd. Daarom nog even de vier belangrijkste redenen om regelmatig een gedegen evaluatie uit te voeren:

EVALUEER, WANT:

1. NIET GEMETEN IS NIET GELEERD

Evaluaties maken het mogelijk om van gemaakte fouten en successen te leren, de context te identificeren waaronder mensen en middelen optimaal kunnen worden ingezet en de waarde of effectiviteit te bepalen van het toegepaste cameratoezicht.

2. VOORBEELDFUNCTIE VOOR ANDEREN

De resultaten van de evaluaties kunnen dienst doen als voorbeeld voor andere gemeenten of partijen.

3. SUCCES IS ANDERS NIET VAST TE STELLEN

Alle inspanningen van de toepassing van cameratoezicht hebben een onbekend nut als niet standaard een evaluatie wordt uitgevoerd. Het vaststellen van de effecten is een noodzakelijke stap om te komen tot een systematische vergroting van kennis en verbetering van beleid rond cameratoezicht.

4. DOELSTELLINGEN EN VERANTWOORDING BLIJVEN ACTUEEL

Evaluaties bieden de mogelijkheid om gemaakte keuzes te beargumenteren. Daarbij kunnen o.a. de bestedingen aan mensen en middelen worden verantwoord. Tevens kunnen zo de subsidiariteit en proportionaliteit van het cameratoezichtproject worden onderbouwd.

Een complicerende factor is dat cameratoezicht juist wordt ingezet in een mix met andere maatregelen. Zuiver op het effect van de camera's evalueren is daarom buitengewoon lastig, maar niet te min wel van belang.

8.3 EVALUATIEKUNDE IN VOGELVLUCHT

Over methoden en technieken van evalueren zijn boekenkasten vol geschreven. Het valt buiten het bestek van deze handreiking om daar inhoudelijk diep op in te gaan. Grofweg kan een onderscheid gemaakt worden tussen de *effectevaluatie*, waarbij de uitkomst van een cameraproject centraal staat en de *procesevaluatie*, waarbij het verloop van het project centraal staat.

Beide evaluaties zijn van belang om vast te stellen in hoeverre (effect) en/of op welke wijze (proces) de projectdoelstellingen zijn gehaald. Het hoofddoel is om zelf van deze ervaringen te leren en de waarde van cameratoezicht ook voor andere partijen inzichtelijk te maken.

Vaak wordt bij voorbaat van een evaluatie afgezien omdat het resultaat van 'preventie' niet direct waarneembaar is, aangezien het gaat om de afwezigheid van een gebeurtenis. Het is moeilijk vast te stellen hoeveel geweldsmisdrijven of autokraken *niet* hebben plaatsgevonden. Een oplossing voor dit probleem vormt de vergelijking van criminaliteitscijfers vóór en na het cameratoezicht.

Het nadeel van deze methode is dat er eigenlijk niet zonder meer vanuit gegaan mag worden dat een eventuele afname van criminaliteit en onrustgevoelens enkel en alleen aan de preventieve inspanningen te danken zijn. Deze afname had namelijk ook zonder cameratoezicht kunnen plaatsvinden op grond van heel andere factoren. Om dit laatste bezwaar enigszins op te heffen, kan er gekozen worden voor het volgen van een vergelijkbare controlegroep. Naast de 'experimentele groep' waar het cameratoezicht daadwerkelijk wordt toegepast, wordt een vergelijkbare 'controlegroep' gezocht. Bij de controlegroep wordt alleen geen cameratoezicht toegepast, maar wel de ontwikkeling van criminaliteit en onrustgevoelens gemeten.

De methode van evaluatie vindt nu eenvoudig plaats door middel van een vóór- en nameting bij zowel de experimentele groep als de controlegroep. De ontwikkeling in de controlegroep (nameting minus voormeting) vormt de verwachte ontwikkeling. De waargenomen ontwikkeling in de experimentele groep (nameting minus voormeting) wordt hiermee vergeleken. Het effect van het cameratoezicht wordt dan bepaald als het verschil tussen de verwachte en de waargenomen criminaliteit.

In de praktijk wordt deze eenvoudige methode van evaluatie - waarschijnlijk door onwetendheid - nog nauwelijks toegepast. Dat terwijl er weinig tot geen alternatieven zijn voor het vaststellen van de effectiviteit van preventieprojecten. Het is dus onafwendbaar dat men op een dergelijke methode uitkomt, om zo toch het onzichtbare zichtbaar te maken.

8.4 CONSEQUENTIES VAN DE EVALUATIE

De centrale vraag bij evaluaties is hoe de opgedane kennis kan leiden tot een verbetering van cameratoezicht in de toekomst. De resultaten uit de evaluatie dienen ter motivering van de daaropvolgende besluit- en beleidsvorming over de toepassing van cameratoezicht. Veel van de beschikbare evaluaties worden echter niet gebruikt. De oorzaken hiervan zijn onder meer het ontbreken van een goede terugkoppeling en het 'verdwijnen' van evaluaties in de bekende bureaulade. Toch is het van belang dat alle betrokken partijen op basis van een evaluatie kunnen meedenken over de consequenties die aan de resultaten moeten worden verbonden. Een kwalitatief goede evaluatie is daarom een absolute voorwaarde om de juiste argumenten in beeld te krijgen voor het continueren, stoppen, uitbreiden of bijstellen van het cameratoezicht.

9 VEELGESTELDE VRAGEN

Deze lijst bevat veelgestelde vragen en antwoorden op het gebied van cameratoezicht. Bij ieder antwoord staat een verwijzing naar de paragraaf of het hoofdstuk uit de handreiking waarin dieper wordt ingegaan op het betreffende onderwerp.

1. WELK BESTUURSORGAAN IS BEVOEGD TEN AANZIEN VAN HET TOEPASSEN VAN PUBLIEK CAMERATOEZICHT?

De gemeenteraad kan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen tot het plaatsen van camera's, waarbij de gemeenteraad mag bepalen tot welke openbare plaatsen de bevoegdheid zich uitstrekt en voor welke duur de plaatsing van camera's ten hoogste mag geschieden. De gemeenteraad kan de bevoegdheid van de burgemeester dus in meer of mindere mate inperken.
(zie paragraaf 3.6)

2. ONDER WELKE OMSTANDIGHEDEN MOGEN GEMEENTEN OVERGAAN TOT PUBLIEK CAMERATOEZICHT?

Op grond van de wet mogen gemeenten cameratoezicht toepassen op openbare plaatsen indien dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Hieronder valt ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Wel moet het cameratoezicht evenredig zijn in relatie tot het doel (proportionaliteit) en moet worden bezien of dit doel, namelijk de handhaving van de openbare orde, niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt (subsidiariteit).
(zie paragraaf 3.5)

3. OP WELKE PLAATSEN MOGEN GEMEENTEN CAMERATOEZICHT TOEPASSEN ALS BEDOELD IN DE GEMEENTEWET?

De invulling van het begrip 'openbare plaats' is ontleend aan de Wet openbare manifestaties (Wom). Er wordt in het algemeen het begrip 'op straat' mee bedoeld, dus straten en wegen, maar ook openbare plantsoenen, speelweiden, parken en vrij toegankelijke gedeelten van overdekte (winkel)passages en stationshallen. Het feit dat openbare plaatsen mogelijk particulier eigendom zijn, neemt niet weg dat gemeenten op deze plaatsen in overleg met de eigenaar cameratoezicht kunnen toepassen voor de handhaving van de openbare orde. De wet is dan gewoon van toepassing.
(zie paragraaf 3.5)

4. WELKE REGELS GELDEN VOOR KORTSTONDIG EN/OF MOBIEL CAMERATOEZICHT?

Kortstondig en/of mobiel cameragebruik is in ieder geval mogelijk bij evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen. In dergelijke gevallen, waarbij steeds een concrete aanleiding bestaat, kan de bevoegdheid tot cameragebruik door de politie worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993.
(zie paragraaf 3.3 en 3.4)

5. WELK PRIVACYREGIME IS VAN TOEPASSING OP DE VASTGELEGDE BEELDEN?

Dit hangt af van het doel waarmee de beelden verzameld worden. Vindt het cameratoezicht plaats ter handhaving van de openbare orde (artikel 151c Gemeentewet), dan is de Wet politiegegevens van toepassing.

Er kan hierbij sprake zijn van een verwerking ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak (artikel 8 Wet politiegegevens) of een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (artikel 9 Wet politiegegevens²⁰).

Wordt er gefilmd om zaken en personen te beveiligen dan is de Wbp van toepassing, ook al gebeurt dit door een gemeente.

(zie paragrafen 3.3 en 4.4)

6. HOE LANG MOGEN DE VASTGELEGDE BEELDEN WORDEN BEWAARD?

Vindt het cameratoezicht plaats onder het regime van artikel 151c Gemeentewet dan mogen de beelden van publiek cameratoezicht ten hoogste vier weken worden bewaard. Een uitzondering op deze regel vormen alle beelden waarop strafbare feiten zijn vastgelegd en de beelden die door de politie ingezet worden voor de opsporing en vervolging van de verdachten van een gepleegd strafbaar feit.

(zie paragraaf 3.8)

Vindt het cameratoezicht plaats onder het regime van de Wbp dan is de maximale bewaartermijn om niet in aanmerking te komen voor een melding bij het CBP 24 uur (artikel 38, zesde lid VB). De beelden van privaat cameratoezicht mogen, indien aangemeld, ten hoogste zeven dagen worden bewaard²¹.

(zie paragraaf 4.4)

7. MOET HET CAMERATOEZICHT KENBAAR ZIJN?

Op grond van de wet moeten burgers in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat valt binnen het bereik van de camera's. Aan dit kenbaarheidsvereiste moet niet alleen worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt. Het niet kenbaar maken van cameratoezicht is strafbaar!

(zie paragrafen 3.7 en 4.4)

8. MAG EEN GEMEENTE DUMMYCAMERA'S GEBRUIKEN?

Dummycamera's leggen geen beelden vast. Daarmee is er geen sprake van het bewerken van gegevens in de zin van de Wbp. Dummycamera's kunnen daarmee vrij gebruikt worden. Mocht u als gemeente besluiten dummycamera's in te zetten, houd er dan wel rekening mee dat deze enerzijds personen afschrikken, maar aan de andere kant verwachtingen scheppen bij burgers ten aanzien van hun veiligheid op straat. Denk na over het afbreukrisico wanneer er zich een incident voordoet en er geen camerabeelden getoond kunnen worden.

9. MAG EEN GEMEENTE EEN (WEB)CAMERA INZETTEN VOOR PROMOTIEDOELEINDEN?

Veel websites tonen beelden van een openbare locatie voor toeristische promotiedoeleinden. Wanneer hiermee burgers niet herkenbaar in beeld worden gebracht en de beelden niet opgenomen worden, is er geen sprake van gegevensverwerking. Met die beperkingen in gedachte, mogen de camera's worden gebruikt voor promotiedoeleinden.

10. KAN IK ALS GEMEENTE BURGERS VERPLICHTEN OM CAMERA'S AN HUN GEVEL TOE TE STAAN?

²⁰ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 391, nr.3

²¹ Deze zeven dagen-bewaartermijn is terug te voeren op Opinie 4/2004, p.22, van de Groep gegevensbescherming artikel 29 (de WP 29).

In de model APV van de VNG staat genoemd dat de burger deze zaken alleen hoeft te dulden als het om openbare verlichting gaat en/of voorzieningen voor het openbaar verkeer. Deze bevoegdheid komt voort uit de Belemmeringenwet Privaatrecht. Het verplicht toestaan van camera's aan de gevel valt daar niet onder. Burgers kunnen daarmee niet zonder meer verplicht worden camera's toe te staan.

11. WELKE ASPECTEN ZIJN BELANGRIJK BIJ DE INVOERING VAN CAMERATOEZICHT?

Gemeenten die overgaan tot het invoeren van cameratoezicht, moeten een projectstructuur opzetten waarin de nodige organisatorische, juridische en technische deskundigheid is vertegenwoordigd. In deze fase moeten de operationele eisen van het camerasysteem worden geformuleerd. Hiervoor kunnen gemeenten de Beoordelingsrichtlijnen cameratoezicht op openbare plaatsen gebruiken.
(zie hoofdstuk 6)

12. WELKE ASPECTEN ZIJN BELANGRIJK BIJ DE UITVOERING VAN CAMERATOEZICHT?

De uitvoering vangt aan met het aanvragen van offertes bij installatiebedrijven en/of leveranciers van cameratoezicht. Het is van belang om goede afspraken te maken over de leveringstermijn en om na te gaan of het programma van eisen voor het camerasysteem in de offerte is opgenomen. Na installatie moet het systeem worden getest. Aan de hand van de testresultaten kunnen eventuele aanpassingen plaatsvinden.

Het verdient de aanbeveling om als gemeente, alvorens het camerasysteem operationeel wordt, met de politie en de officier van justitie in een protocol of convenant afspraken vast te laten leggen over de rechtmatige en efficiënte uitvoering van het cameratoezicht.

(zie hoofdstuk 7)

BIJLAGE

VERWIJZINGEN

Meer informatie over de Wet bescherming persoonsgegevens of andere regels met betrekking tot privacynormen ten behoeve van cameratoezicht op openbare plaatsen, is te vinden in de handreiking 'Camera's in het publieke domein' van het CBP. Deze is te downloaden op de website van het CBP (www.cbpweb.nl) en de website van het CCV (www.hetccv.nl).

LITERATUUR

Welsh, Brandon C. & Farrington, David P. (2002). Crime prevention effects of closed circuit television: A systematic review. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

Wilson, Dean & Sutton, Adam (2004). Open-street CCTV in Australia. Canberra: Australian Institute of Criminology.

Gill, Martin & Spriggs, Angela (2005). Assessing the impact of CCTV. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

Smeets, A.H.C.M., Camera's in het publieke domein: privacynormen voor het cameratoezicht op de openbare orde, College Bescherming Persoonsgegevens, Den Haag, november 2004.

Drs. G.H.J. Homburg en Drs. S. Dekkers, Cameratoezicht in de openbare ruimte, College Bescherming Persoonsgegevens, Den Haag, november 2004.

Drs S.C.E.M. Hissel en Drs. S. Dekkers, Cameratoezicht in de openbare ruimte, tweemeeting, Regioplan, Amsterdam, mei 2008

L. van Noije en K. Wittebrood m.m.v. C. Nas en W. Lamet, Sociale veiligheid ontsleuteld: veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, juli 2008.

C.Norris, A review of the increased use of CCTV and Video-surveillance for crime prevention purposes in Europe, Europees Parlement, april 2009

KAMERSTUKKEN

Notitie cameratoezicht, Kamerstukken II 1997/98 25 760, nr.1.

Kamerstukken I, 2003-2004, 29440, A

Kamerstukken II, 2003-2004, 29440, nr. 3.

Kamerstukken II, 2004-2005, 29440, nr. 10.

Kamerstukken II, 2003-2004, 29440, nr. 14, A.

Kamerstukken II, 2007-2008, 31391, nr. 3.

Brief d.d. 7 mei 2004 van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II, 2003-2004, 28684, nr. 28.

CCV-BEOORDELINGSRICHTLIJNEN

Beoordelingsrichtlijn Cameratoezicht Openbare Plaatsen - Procescertificaat voor het ontwerp, het aanleggen en het onderhoud van camerasystemen, uitgave CCV, Den Haag, 16 november 2005.

Beoordelingsrichtlijn Cameratoezicht Openbare Plaatsen - Procescertificaat voor de toezichtcentrale, uitgave CCV, Den Haag, 16 november 2005.

MODEL ALGEMENE PLAATSELIJKE VERORDENING VAN DE VNG
Afdeling 10 APV Cameratoezicht op openbare plaatsen.

Colofon

Uitgave Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Jaarbeursplein 17
3512 AN Utrecht
Postbus 14069
3508 SC Utrecht
info@hetccv.nl
www.hetccv.nl

auteur

Pim van Dijk, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Co-auteur

Heidi Obispo, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Handreiking Cameratoezicht is de opvolger van de Handreiking Cameratoezicht Openbare Plaatsen die in 2006 is gepubliceerd.

De stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid is een initiatief van het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, het Verbond van Verzekeraars, werkgeversorganisatie VNO-NCW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad van Hoofdcommissarissen.

© 2009