

Bewust in beeld



Nota regionaal Cameratoezicht Noord-Holland Noord

Songül Akkaya en Agnes Ranzijn

Versie 7: 9 april 2010

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Voorwoord	2
Samenvatting	3
 Hoofdstuk 1.....	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Leeswijzer	8
1.3 Opdracht verstrekking	8
1.4 Doelstelling werkgroep cameratoezicht	8
1.5 Taken werkgroep cameratoezicht.....	8
 Hoofdstuk 2.....	9
2.1 Juridische inbedding van cameratoezicht.....	9
2.2 Ontwikkelingen in de toepassing van cameratoezicht.....	10
2.3 Drie vormen van cameratoezicht	11
2.3.1 Publiek cameratoezicht.....	11
• Doel.....	11
• Juridische grondslag	11
• Sociale grondslag	11
• Wettelijke criteria voor het plaatsen van camera's ten behoeven van openbare orde	11
• Mobiele camera's ten behoeve van de openbare orde en veiligheid	14
• Betrokken partijen bij publiek cameratoezicht	14
2.3.2 Privaat cameratoezicht	14
• Doel.....	14
• Juridische grondslag	15
• Wettelijke criteria voor het plaatsen van camera's	15
• Mobiele camera's ten behoeve van privaat cameratoezicht.....	16
• Betrokken partijen bij privaat cameratoezicht	16
2.3.3 Hybride cameratoezicht	16
• Doel.....	16
• Juridische grondslag	16
• Wettelijke criteria voor het plaatsen van camera's	17
• Mobiele camera's ten behoeve van hybride cameratoezicht.....	18
• Betrokken partijen bij hybride cameratoezicht	18
 Hoofdstuk 3.....	19
3 Uitkijkmogelijkheden en operationele regie	19
3.1 Toezichtcentrales.....	19
1. Publieke cameratoezichtcentrale.....	19
2. Particuliere cameratoezichtcentrale	19
3.2 Uitkijkvormen.....	20
1. Achteraf uitkijken	20
2. Live uitkijken	20
3. Intelligente analyse en koppelingen	20
3.3 Privacy	20
3.4 Bewijslast in strafketen	20
3.5 Technische knelpunten	21
3.6 Organisatorische knelpunten	21
3.7 Financiële aspecten	22
 4. Bijlagen	23

Voorwoord

Voorwaarden voor invoering van camera's op de openbare weg in Noord-Holland Noord

Camerabeveiliging kan een goed instrument zijn, maar daarvoor is het wel nodig dat aan veel voorwaarden op een adequate wijze wordt voldaan:

1. privacy
2. operationele regie en opvolging door politie
3. Juridische kaders (subsidiariteit en proportionaliteit) en jurisprudentie
4. andere flankerende maatregelen

In het voorliggend rapport zijn de **noodzakelijke voorwaarden verwoord**, opdat iedere gemeente in Noord-Holland Noord die camera's wenst, weet aan welke eisen ze moeten voldoen.

Door een regionale werkgroep van de Commissie Criminaliteitsbeheersing Openbare Orde en Veiligheid (Commissie COOV), waarin alle participanten met jurisdictie vertegenwoordigd waren (OM, Politie en Gemeenten), is hiertoe deze compilatie en handleiding gemaakt.

Wanneer een gemeente op een bepaalde locatie aan de genoemde voorwaarden voldoet, dan gaan we er vanuit dat camera's geautoriseerd geplaatst mogen worden.

De Regionale Werkgroep Cameratoezicht:

Ewout van den Broeke (OM)

Evert Terpstra (Politie)

Erna Tamis (Politie)

Jan Pels (gemeente Alkmaar)

Marco van Sprang (gemeente Alkmaar)

Monique Verschuur (gemeente Graft-de Rijp)

Steven Wagenaar (gemeente Hoorn)

Inge Ottens (Programmabureau Integrale Veiligheid)

Agnes Ranzijn (projectmedewerker, Programmabureau Integrale Veiligheid)

Songul Akkaya (projectleider, gemeente Heerhugowaard)

Han ter Heegde (voorzitter, burgemeester Heerhugowaard)

Samenvatting

De laatste jaren wordt in veel gemeenten cameratoezicht ingezet. De belangrijkste redenen van cameratoezicht is het handhaven van de openbare orde en beveiligen van particuliere eigendommen. De werkgroep Cameratoezicht is ingesteld op initiatief van de Commissie Criminaliteitsbeheersing Openbare Orde en Veiligheid (Commissie COOV). De werkgroep Cameratoezicht heeft in mei 2009 een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar de huidige stand van zaken met betrekking tot cameratoezicht in het publieke domein bij de gemeenten in de regio Noord-Holland Noord. Uit het onderzoek blijkt dat 8 gemeenten (private) camerasystemen hebben onder wie 2 waar het toezicht is gericht op het publieke domein ten behoeve van bewaken en beveiligen van private eigendommen. Verder bleek dat er meestal geen goed overzicht is bij de gemeenten waar, waarom en onder wiens verantwoordelijkheid camera's zijn geplaatst en functioneren. Daarnaast ontbreekt vaak een wettelijk kader en zijn gemeenteraden niet geïnformeerd. Duidelijk afspraken over het uitlezen en gebruik van de beelden ontbreken vaak. De werkgroep heeft als taak gekregen een regionaal beleid over cameratoezicht te maken.

Bij het plaatsen van camera's zijn diverse wettelijke regelingen van toepassing.

Een belangrijke regeling is de *Gemeentewet*. Op grond van artikel 151c Gemeentewet kan de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid verlenen om camera's te plaatsen op openbare plaatsen. Daarnaast is de *Wet politiegegevens* van belang. Bij het plaatsen van camera's op grond van artikel 151c Gemeentewet houdt de politie, de operationele regie over de beelden in het publieke domein, conform de *Wet politiegegevens*. De politie is verantwoordelijk voor de opvolging van de beelden. De burgemeester blijft eindverantwoordelijk voor het cameratoezicht in het publieke domein. De korpsbeheerder is op grond van de *Wet politiegegevens* verantwoordelijk voor de politiegegevens. Op basis van *Strafvordering* kan het openbaar ministerie gebruik maken van camera's om bewijs te verzamelen in een strafrechtelijk onderzoek.

Ten slotte is de *Wet bescherming persoonsgegevens* van toepassing bij cameratoezicht.

Inzet van camera's voor particulier of bedrijfsmatig gebruik -gericht op de bescherming en beveiliging van private eigendommen- valt niet onder artikel 151c Gemeentewet. Dergelijk gebruik valt onder de bepalingen van de *Wet bescherming persoonsgegevens* (Wbp) en de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht (verbod op heimelijk cameratoezicht).

De vraag naar cameratoezicht is de laatste jaren sterk toegenomen. Inmiddels zet bijna een kwart (23%) van de gemeenten (94) cameratoezicht in op openbare plaatsen. Cameratoezicht op openbare plaatsen wordt vooral toegepast in stadscentra, uitgaansgebieden en in winkelgebieden. De belangrijkste aanleidingen voor gemeenten om cameratoezicht in te voeren zijn de wensen om veiligheid te bevorderen en overlast te voorkomen.

In de toepassing van cameratoezicht is een onderscheid te maken in drie vormen: publiek cameratoezicht, privaat cameratoezicht en hybride cameratoezicht.

Publiek cameratoezicht

Cameratoezicht op grond van artikel 151c Gemeentewet mag uitsluitend plaatsvinden voor het handhaven van de openbare orde. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.

Bij verordening kan de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot het plaatsen van camera's in het kader van handhaving van de openbare orde.

Voorafgaand aan het plaatsen van camera's dient de burgemeester in overleg met de officier van justitie de periode vast te stellen waarin de geplaatste camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de tijden en plaatsen waarop de beelden direct bekeken worden op grond van artikel 151c lid 2 Gemeentewet. Cameratoezicht op grond van artikel 151c Gemeentewet dient aan de volgende wettelijke criteria te voldoen:

1. Cameratoezicht mag alleen plaatsvinden op een openbare plaats.
2. Het betreft statisch en langdurig cameratoezicht.
3. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet zoveel mogelijk worden beperkt door onder andere het te bepalen doel van cameratoezicht en de periode van cameratoezicht.
 - Het is aan de burgemeester om de duur van de plaatsing te bepalen. Materieel gezien is het nodig om instemming te hebben in de driehoek (politie en OM) over de duur van de plaatsing.
 - De burgemeester stelt, na overleg met officier van justitie, de periode vast de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.

- Er vindt elk half jaar een evaluatie plaats om vast te stellen of het cameratoezicht het gewenste effect met betrekking tot het doel sorteert.
4. Cameratoezicht mag uitsluitend plaatsvinden conform vooraf overeengekomen en vastgestelde doelstellingen.
 5. Het cameratoezicht moet noodzakelijk zijn. Hiervoor is een veiligheidsanalyse nodig. Cameratoezicht is het slotstuk van een samenhangend pakket aan maatregelen.
 6. Cameratoezicht dient kenbaar te zijn.
 7. Zo kort mogelijke bewaartermijn.
 8. Protocolplicht.
 9. Melding bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP).
 10. Politie heeft de operationele regie over de beelden.
 11. Korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de politiegegevens.

Op grond van artikel 2 Politiewet 1993 kan kortstondig en/of mobiel cameratoezicht worden gebruikt bij evenementen, rellen, onvoorziene ordeverstoringen of (de vrees voor) ordeverstoringen van tijdelijke aard zijn.

Privaat cameratoezicht

Cameratoezicht dat tot primair doel heeft de bescherming van private eigendommen en daarbij deels het publieke domein in beeld brengt, valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Dit kan het geval zijn bij cameratoezicht op bedrijventerreinen en/of winkelcentra.

Private partijen of organisaties zijn bevoegd om hun terreinen te beveiligen en te bewaken waarbij het een gerechtvaardigd belang is voor de ondernemers om binnen het kader van de doelstelling een noodzakelijk gedeelte van de openbare weg mee te nemen in het toezicht. Private partijen zijn zelf verantwoordelijk voor het cameratoezicht ten behoeve van bescherming van private eigendommen.

Cameratoezicht dat tot primair doel heeft de bescherming van private eigendommen dient aan de volgende wettelijke criteria te voldoen:

1. Alleen toezicht op openbare weg indien noodzakelijk en in de directe omgeving van het pand.
2. Proportionaliteit. Schriftelijk dient vastgelegd te worden waarom het plaatsen van camera's noodzakelijk is en het bedrijfsbelang prevaleert boven het privacybelang.
3. Subsidiariteit. De verplichting geldt om voorrang te geven aan de maatregel die het minste inbreuk maakt op de privacy van burgers. Denk bijvoorbeeld eerst aan slagbomen, Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) en als laatst pas aan cameratoezicht.
4. Kenbaarheid. Cameratoezicht op grond van de Wbp moet kenbaar gemaakt worden. Dit kan door het plaatsen van borden waardoor bezoekers worden gewezen op het aanwezige cameratoezicht.
5. Maximum bewaartermijn. Beelden mogen niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is voor het doel.
6. Protocol. Politie, private partijen en OM dienen procedures en afspraken vast te leggen over de toepassing van het plaatsen van camera's, de verwerking, vernietiging van beelden en de eventuele verstrekking.
7. Meldingsplicht College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Voor beelden die langer dan 24 uur worden bewaard geldt een meldingsplicht bij het CBP.

Hybride cameratoezicht

Er wordt gesproken over hybride cameratoezicht als dit gebieden betreft waarbij het primaire doel van cameratoezicht is de bescherming van private eigendommen en waarbij expliciet het publieke domein in beeld wordt gebracht. Dit cameratoezicht valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij cameratoezicht op bedrijventerreinen (per locatie afhankelijk).

Cameratoezicht in hybride gebieden dient aan de volgende wettelijke criteria te voldoen:

1. Alleen toezicht op openbare weg indien noodzakelijk.
2. Proportionaliteit. Schriftelijk dient vastgelegd te worden waarom het plaatsen van camera's noodzakelijk is en het bedrijfsbelang prevaleert boven het privacybelang.
3. Subsidiariteit. De verplichting geldt om voorrang te geven aan de maatregel die het minste inbreuk maakt op de privacy van burgers. Denk bijvoorbeeld eerst aan slagbomen, Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) en als laatst pas aan cameratoezicht.

4. Kenbaarheid. Cameratoezicht op grond van de Wbp moet kenbaar gemaakt worden. Dit kan door het plaatsen van borden waardoor bezoekers worden gewezen op het aanwezige cameratoezicht.
5. Bij publiek- private samenwerking waarbij cameratoezicht feitelijk door een particuliere organisatie wordt uitgevoerd, is de burgemeester verantwoordelijk en houdt de politie de operationele regie.
6. Maximum bewaartermijn. Beelden mogen niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is voor het doel.
7. Protocol. De gemeente, politie en private partijen dienen procedures en afspraken vast te leggen over de toepassing van het plaatsen van camera's, de verwerking, vernietiging van beelden en de eventuele verstrekking.
8. Meldingsplicht College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Voor beelden die langer dan 24 uur worden bewaard geldt een meldingsplicht bij het CBP.

Uitkijkmogelijkheden en operationele regie

Op dit moment is er een publieke toezichtcentrale in de regio, namelijk in Alkmaar waar de beelden van de camera's in Alkmaar worden bekeken. Aangezien de politie verantwoordelijk is voor de operationele regie en de opvolging van de beelden kan hier optimaal uitvoering aan worden gegeven als er gebruik wordt gemaakt van één toezichtcentrale voor de hele regio Noord-Holland Noord. Daarnaast biedt het efficiency- en kwaliteitsvoordelen voor de politie.

De gemeente Alkmaar heeft zowel de bouw van de toezichtcentrale als het uitkijken van de beelden tijdens nachtelijke uren aanbesteed. Aangezien dit traject al doorlopen is, is dus geen openbare aanbesteding meer nodig voor de toezichtcentrale. Gemeenten die besluiten tot plaatsing van camera's dienen dit wel volgens de aanbestedingsregels te doen. Voor wat betreft het uitkijken en verwerken van de beelden zullen de betreffende gemeenten een overeenkomst moeten sluiten met de gemeente Alkmaar die het beheer heeft over de centrale toezichtcentrale in Alkmaar.

Besluit een gemeente tot cameratoezicht zijn ze dus gebonden aan de toezichtcentrale in Alkmaar. De gemeente Alkmaar heeft aangegeven rond maart 2011 de toezichtcentrale in gebruik te willen nemen. Het is afhankelijk van de uitkomsten van de werkgroep cameratoezicht van de politie of ook de politie vanaf maart 2011 erop ingericht is om de operationele regie te voeren op verwerking van de beelden in deze toezichtcentrale. Hier worden uiteraard tijdig mededelingen over gedaan richting de gemeenten.

Het voordeel van het onderbrengen van alle camerabeelden op deze locatie is:

1. dat er al expertise aanwezig is;
2. het kostenbesparend kan zijn;
3. er zijn opgeleide cameraobservanten;
4. de techniek voldoet aan de gestelde eisen;
5. politie kan optimaal uitvoering geven aan operationele regie en opvolging van de beelden.

Er kan onderscheid gemaakt worden in publieke en particuliere cameratoezichtcentrales. Het uitkijken van beelden vindt in de meeste gemeenten (53%) plaats onder de regie door de politieorganisatie. Het voordeel hiervan is dat de beelden direct gebruikt kunnen worden voor de handhaving van openbare orde, het als bijvangst voor de opsporing van strafbare feiten kan worden gebruikt en de concrete aanpak door de politie op de bewuste locatie veiliger wordt.

Er ontstaat een ongewenste situatie als in toenemende mate particuliere cameratoezichtcentrales gebruikt worden door lokale overheden ten behoeve van handhaving van de openbare orde. Er dienen namelijk voldoende waarborgen te zijn wat betreft kwaliteit, integriteit, democratische controle en de regie van de overheid. De minister van Justitie heeft in een brief aan de Tweede Kamer te kennen gegeven dat er bij inzet van particuliere toezichtcentrales in het gemeentelijk beleid instemming gevraagd moet worden aan de gemeenteraad en de lokale driehoek ten behoeve van openbare orde en veiligheid.

Wordt er gebruik gemaakt van particuliere toezichtcentrales dienen zij te vallen onder de reikwijdte van de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus. Dit omdat alleen dan opvolging en uitwisseling van beelden met de publieke toezichtcentrale mogelijk is, die onder regie staat van de politie.

Verschillende vormen van uitkijkmogelijkheden

Ten eerste is het mogelijk achteraf uitkijken. Ten tweede het live uitkijken en als laatste de intelligente analyse en koppelingen van beelden. Als het gaat om cameratoezicht in het kader van handhaving van de openbare orde is het noodzakelijk deze beelden live uit te kijken. Vooral in uitgaansgebieden heeft live uitkijken meer effect doordat de politie sneller en gericht ingezet kan worden.

Privacy

Bij cameratoezicht dient rekening te worden gehouden met de privacy van de burgers. Betrokkenen hebben recht op inzage in de beelden en de daaraan gekoppelde gegevens en vastgelegde interpretaties. Daarnaast hebben zij recht om te verzoeken om correctie, afscherming en verwijdering. De rechten van belanghebbenden worden geregeld in paragraaf 4 van de Wet politiegegevens (Wpg). De uitoefening van deze rechten moet concreet geregeld worden in een privacyprotocol dat op verzoek aan het publiek bekend gemaakt dient te worden.

In het protocol dient ook opgenomen te worden hoe het inzagerecht is geregeld voor betrokkenen dat voortvloeit uit artikel 35 Wbp. Specifiek gaat het om waar de gegevens kunnen worden opgevraagd, van de particuliere- of publieke toezichtcentrales of van de politie.

Technische en organisatorische aspecten

Doordat beeldmateriaal een cruciale rol kan spelen bij het opsporen en vervolgen van strafbare feiten is het van belang dat de oorspronkelijkheid en integriteit van de beelden die gebruikt worden niet in twijfel worden getrokken. Hier kan door technische maatregelen te treffen aan worden voldaan.

Technische ontwikkelingen volgen elkaar in hoog tempo op en daarom is het lastig om eenduidige technische standaarden vast te stellen.

Uit de praktijk is gebleken dat rekening moet worden gehouden met een aantal knelpunten door de snelle toename van (de hoeveelheid aan) beeldmateriaal.

1. Bij een stijging van het aantal camera's neemt, het aantal observanten niet evenredig toe. Hierdoor moet een observant meer camera's uitkijken dan eigenlijk mogelijk is en kan er een 'observatiegat' ontstaan.
2. Na een incident is het mogelijk dat er vele honderden tot duizenden uren aan beeldmateriaal doorzocht moet worden. Het is daarom noodzakelijk dat er gebruik wordt gemaakt van ondersteunende technieken die het mogelijk maken om grote hoeveelheden beeldmateriaal automatisch te doorzoeken en alleen de relevante beelden te selecteren en aan te bieden aan de politie voor eventuele opsporing.
3. Tijdens opsporingswerkzaamheden is het noodzakelijk om tussen verschillende politiekorpsen en andere veiligheidspartners eenvoudig en eenduidig beeldmateriaal uit te wisselen. Door gebrek aan uniformiteit en afwezigheid van metadata in de archivering van beelden, is er geen efficiënte uitwisseling. Een standaardisering is een cruciale stap naar verbetering van opsporingswerkzaamheden en voorkoming van (grootschalige) incidenten.

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft twee beoordelingsrichtlijnen opgesteld voor camerasystemen en toezichtcentrales. Met deze beoordelingsrichtlijnen kan een camerasysteem worden gecertificeerd. Certificering is niet verplicht.

Er kunnen zich organisatorische knelpunten voordoen omdat publiek en privaat cameratoezicht veelal gescheiden zijn georganiseerd en niet met elkaar in verbinding staan. Daarnaast is er verwarring over wat de 'operationele regie' nu inhoudt en of deze zich ook uitstrekt tot cameratoezicht in publiek-privaat verband. De politie heeft wettelijk de operationele regie toebedeeld gekregen bij cameratoezicht op openbare plaatsen. Dit wordt in de praktijk tot nu toe echter zeer divers ingevuld. Ook de financiële consequenties voor de politie die samenhangen met cameratoezicht op openbare plaatsen zijn divers geregeld.

Cameratoezicht is een dure maatregel. Het is verstandig 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, de grootte van het toezichtgebied en de beschikbaarheid van mensen.

Om een goed inzicht te krijgen in de kosten dient een cameraplan gemaakt te worden. Hierin dient meegenomen te worden hoeveel camera's er moeten worden opgehangen, wat voor soort camera's, wat de bijdrage is van de kosten voor de centrale uitkijkcentrale, enz.

Voor privaat cameratoezicht en hybride cameratoezicht is er een aantal mogelijkheden om cameraprojecten te financieren zoals bijvoorbeeld via een opslag op reclame belastingen of de aanwijzing van een gebied als Business Improvement District (BID).

Zie bijlage 6: Checklist criteria voor invoering cameratoezicht

Hoofdstuk 1

1.1 Aanleiding

De laatste jaren wordt in veel gemeenten cameratoezicht ingezet. Er zijn verschillende redenen om camera's te plaatsen, zoals het handhaven van de openbare orde, beveiligen van particuliere eigendommen en verkeerstoezicht.

Het plaatsen van camera's vereist een wettelijke grondslag omdat door cameratoezicht inbreuk kan worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers.

Op grond van artikel 151c Gemeentewet kan de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid verlenen om camera's te plaatsen op openbare plaatsen in het kader van de handhaving van de openbare orde.

Uit de evaluatie 'Cameratoezicht op openbare plaatsen' van mei 2007, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken, is gebleken dat er bij de gemeenten geen eenduidigheid is over het begrip handhaving van de openbare orde. Bij gemeenten die cameratoezicht hebben is geen eenduidig beeld van de veranderingen in de objectieve veiligheid; deze neemt in bepaalde gemeenten af en in andere juist toe. De effecten van cameratoezicht op de onveiligheidsgevoelens zijn niet eenduidig. De kwaliteit van de opzet en evaluatie van veel cameratoezichtprojecten is matig. Daardoor is de effectiviteit moeilijk te meten en bij veel projecten is niet duidelijk in hoeverre cameratoezicht bijdraagt aan veranderingen in veiligheidssituaties.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de vraag waarom de werkgroep cameratoezicht is samengesteld en wat hun opdracht, doelstelling en taak is. Dan volgt in hoofdstuk 2 een uiteenzetting van de ontwikkelingen en knelpunten van cameratoezicht en worden de verschillende vormen cameratoezicht uiteengezet. Hierbij worden de wettelijke kaders geschetst. Hoofdstuk 3 behandelt de mogelijkheden met betrekking tot het uitkijken van de beelden. Hierbij wordt aangegeven waar rekening mee gehouden dient te worden, zoals privacy van burgers, technische, financiële en organisatorische aspecten.

1.3 Opdracht verstrekking

De werkgroep cameratoezicht is ingesteld op initiatief van de Commissie Criminaliteitsbeheersing Openbare Orde en Veiligheid (Commissie COOV). In opdracht van de Commissie COOV heeft de werkgroep Cameratoezicht in mei 2009 een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar de huidige stand van zaken met betrekking tot cameratoezicht in het publieke domein bij de gemeenten in de regio Noord-Holland Noord. Uit het onderzoek blijkt dat 8 gemeenten (private) camerasystemen hebben onder wie 2 waar het toezicht primair gericht is op het publieke domein ten behoeve van bewaken en beveiligen van private eigendommen. Verder bleek dat er meestal geen goed overzicht is bij de gemeenten waar, waarom en onder wiens verantwoordelijkheid camera's zijn geplaatst en functioneren. Daarnaast ontbreekt vaak een wettelijk kader en zijn gemeenteraden niet geïnformeerd. Duidelijk afspraken over het uitlezen en gebruik van de beelden ontbreken vaak.

1.4 Doelstelling werkgroep cameratoezicht

De werkgroep cameratoezicht zal een regionale nota produceren waarin unaniem beleid wordt geschreven zodat duidelijk is wat het wettelijk kader is en waarom en onder wiens verantwoordelijkheid cameratoezicht kan worden ingesteld.

1.5 Taken werkgroep cameratoezicht

De werkgroep heeft als taak gekregen een regionaal beleid over cameratoezicht te maken dat door het Algemeen Bestuur/Regionaal College (AB/RC) unaniem wordt onderschreven. In deze nota wordt het toetsingskader voor plaatsing van camera's geschetst en de wettelijke bepalingen die hierop van toepassing zijn.

Hoofdstuk 2

2.1 Juridische inbedding van cameratoezicht

Doel	Wetgeving/ bevoegdheden
1. Handhaving van de openbare orde waaronder ook de algemeen bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten valt die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving: Subdoelen: • Preventie van criminaliteit en overlast; • Versterking heterdaad kracht; • Informatie gestuurde politie • Signaleren en adviseren richting gemeente; • Opsporing en vervolging van strafbare feiten; • Het versterken van toezicht en handhaving; • Effectievere inzet van politie, andere hulpdiensten en particuliere veiligheidszorg.	• Artikel 151 c Gemeentewet • Artikel 8/9 Wet Politiegegevens
2. Bewaking van personen, gebouwen, terreinen en zaken.	• Wet bescherming persoonsgegevens.
3. Handhaving van de openbare orde (artikel 151c) en of bewaking van personen, gebouwen, terreinen en zaken (Wbp) waarbij gebruik gemaakt wordt van particuliere camera's of private toezichtcentrales.	• Wet bescherming persoonsgegevens • Wet politiegegevens
4. Handhaving van de rechtsorde bij rellen, grootschalige ordeverstoringen en evenementen door dynamische cameratoepassingen zoals verplaatsbare (mobiele) camera's en camera's op helmen, voertuigen enz.	• Artikel 2 Politiewet • Wet politiegegevens (artikel 8/9)
5. Opsporing en vervolging van strafbare feiten.	• Artikel 126, 141 Wetboek van strafvordering • Politiewet • Artikel 8/9 Wet politiegegevens

Bij het plaatsen van camera's zijn diverse wettelijke regelingen van toepassing.

Regelgeving omtrent gebruik van camera's

Gemeentewet

Op grond van artikel 151c Gemeentewet kan de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid verlenen om camera's te plaatsen op openbare plaatsen.

Wet politiegegevens

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. Daarom ligt op grond van artikel 151c lid 3 Gemeentewet de operationele regie over de beelden bij de politie.

De burgemeester blijft eindverantwoordelijk voor het cameratoezicht. De korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de politiegegevens en voor de inhuur van privaat toezicht ten behoeve van handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Strafvordering

Het openbaar ministerie kan op basis van de Strafvordering gebruik maken van camera's om bewijs te verzamelen in een strafrechtelijk onderzoek.

Wet bescherming persoonsgegevens

Inzet van camera's voor particulier of bedrijfsmatig gebruik van camera's -gericht op de bescherming en beveiliging van private eigendommen- valt niet onder artikel 151c Gemeentewet. Dergelijk gebruik valt onder de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht (verbod op heimelijk cameratoezicht).

Camerabeleid

Om het mogelijk te maken dat een gemeente overgaat tot het plaatsen van camera's voor het handhaven van de openbare, dient hiervoor beleid te worden vastgesteld door de gemeente.

Het primaire doel van cameratoezicht is bepalend voor de vaststelling van welke wettelijke regime van toepassing is. Als dit is het beveiligen van private eigendommen dan valt het onder de Wet bescherming persoonsgegevens. Als het doel de handhaving van de openbare orde en veiligheid is dan valt het onder artikel 151c Gemeentewet en de Wet politiegegevens.

2.2 Ontwikkelingen in de toepassing van cameratoezicht

De vraag naar cameratoezicht is de laatste jaren sterk toegenomen. Inmiddels zet bijna een kwart (23%) van de gemeente cameratoezicht in op openbare plaatsen.¹ Cameratoezicht op openbare plaatsen wordt vooral toegepast in stadscentra, uitgaansgebieden en in winkelgebieden. Het doel waarvoor cameratoezicht wordt ingezet, varieert per gemeente. De belangrijkste aanleidingen voor gemeenten om cameratoezicht in te voeren zijn de wensen om veiligheid te bevorderen en overlast te voorkomen. Er is een grote verscheidenheid te zien in de wijze waarop beelden worden uitgekeken, opgeslagen en beheerd. Het gebruik van intelligente cameratoepassingen zoals bewegings- en geluidsdetectie, gezichts- en kentekenherkenning neemt toe. Iets meer dan een derde (36%) van de gemeenten maakt gebruik van dergelijke technieken. Intelligente cameratoepassingen bieden belangrijke voordelen boven de standaard technieken. Bij het gebruik van bewegingsdetectie hoeven gebieden niet meer te worden waargenomen door observanten. Dit verkleint de kans dat een incident gemist wordt. Daarnaast vindt er een professionele doorontwikkeling plaats in cameratoepassingen.²

De toepassing van cameratoezicht in de private sector heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Deze vorm van cameratoezicht, die gericht is op de beveiliging van eigendommen of personen, is niet meer weg te denken.

¹ Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen, driemeting 2009 p. 2.

² Raad van Hoofdd commissarissen, *Beelden van de Samenleving, visie op cameratoezicht in een netwerksamenleving*, vtsPN: 2009, p. 19.

Daarnaast is er een toename van het aantal publiek-private samenwerkingsverbanden. Dit zijn concepten waarbij publieke en private camerabeelden op een centrale plek bij elkaar komen, maar gescheiden worden bekeken in (regionale) cameratoezichtcentrales.

2.3 Drie vormen van cameratoezicht

In de toepassing van cameratoezicht is een onderscheid te maken in drie vormen: publiek cameratoezicht, privaat cameratoezicht en hybride cameratoezicht. De drie vormen zullen hierna verder worden toegelicht.

2.3.1 Publiek cameratoezicht

Doel

Gemeentelijk cameratoezicht op grond van artikel 151c Gemeentewet mag uitsluitend plaatsvinden voor het handhaven van de openbare orde. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.³ Dit hoofddoel laat onverlet dat deze vorm van cameratoezicht ook subdoelen mag dienen. Zo biedt artikel 151c lid 7 Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarnaast mogen camera's worden gebruikt om de politie en andere hulpdiensten efficiënter en effectiever in te zetten. De preventieve werking van cameratoezicht vergroot bovendien de veiligheid van hulpdiensten.

Juridische grondslag

Bij verordening kan de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot het plaatsen van camera's in het kader van handhaving van de openbare orde. Als dit bij verordening nog niet is vastgelegd, dient dit middels een aanvullend artikel in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) opgenomen te worden.

Het geniet daarbij de voorkeur om de bevoegdheid aan de burgemeester te verlenen, zonder daarbij al de gebieden aan te wijzen waar camera's geplaatst kunnen worden. Het met name noemen van gebieden zou tot herhaaldelijke aanpassing van de APV kunnen leiden, wat onwenselijk is. Daarnaast ligt het, 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.

Als de gemeenteraad wel specifieke plaatsen en de duur wil vastleggen kan dit als beleidsregel worden opgenomen zodat hierdoor wijziging van de APV wordt voorkomen.

Sociale grondslag

Voorafgaand aan het plaatsen van camera's dient de burgemeester in overleg met de officier van justitie de periode en plaatsen vast te stellen waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de tijden waarop de beelden direct worden bekeken op grond van artikel 151c lid 2 Gemeentewet.

Voor het plaatsen van camera's met het oog op de handhaving van de openbare orde geldt geen vrijstelling van de meldingsplicht bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP) op grond van artikel 38 lid 2 Vrijstellingsbesluit Wbp. Het toepassen van cameratoezicht dient dus gemeld te worden bij het CBP.

De wijze waarop de burgemeester gebruik maakt van de bevoegdheid tot plaatsen van camera's is onderworpen aan de onderstaande wettelijke criteria.

Wettelijke criteria voor het plaatsen van camera's ten behoeven van openbare orde

1. Cameratoezicht mag alleen plaatsvinden op een openbare plaats.

Conform de Wet openbare manifestaties (Wom) is het kenmerk van een openbare plaats dat er geen beletselen gelden, zoals een meldingsplicht, entreegeld of toestemming vooraf.

Voorbeelden zijn voor iedereen toegankelijke wegen, straten, openbare plantsoenen, speelweiden, parken en openbare gedeelten van winkelpassages. Onder niet openbare plaatsen in de zin van de Wom vallen postkantoren, gemeentehuizen, musea, ziekenhuizen, discotheken en parkeergarages.⁴

³ Kamerstukken II 2003/2004, 29440, nr. 3, p. 6.

⁴ Kamerstukken II 2003/2004, 29440, nr. 3, p. 8.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om bij verordening andere plaatsen aan te wijzen die voor een ieder toegankelijk zijn. Denk hierbij aan parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie openbare plaats uit de Wom vallen.

De eis van proportioneel cameratoezicht brengt met zich mee dat camera's niet meer van de openbare plaatsen en personen worden waargenomen en vastgelegd dat voor het doel noodzakelijk is.

2. Statisch en langdurig cameratoezicht

Artikel 151c Gemeentewet heeft hier alleen betrekking op statisch en langdurig cameratoezicht. Met statisch wordt bedoeld dat camera's worden geplaatst door montage aan gevels, dakranden of op speciaal geplaatste palen. Het gebruik van de camera's kan dynamisch zijn; dat wil zeggen dat de observatiehoek en de grootte op afstand bediend kunnen worden.

Gebruik maken van kortdurend, mobiel cameratoezicht (draadloze camera's die gemakkelijk verplaatsbaar zijn, maar wel voor enige tijd vast op een plaats staan) valt ook onder de werking van artikel 151c Gemeentewet.⁵

3. Inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet zoveel mogelijk worden beperkt.

Om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer tot een minimum te beperken zijn er wettelijk een aantal waarborgen ingebouwd:

- a. Doel van cameratoezicht moet helder en concreet geformuleerd zijn;
- b. Camera's zijn voor een bepaalde periode.
 - Het is de bevoegdheid van de burgemeester om de duur van de plaatsing te bepalen, artikel 151c lid 1 Gemeentewet. Materieel gezien is het nodig om instemming te hebben in de driehoek (politie en Openbaar Ministerie) over de duur van de plaatsing.
 - De burgemeester stelt, na overleg met officier van justitie, de periode vast de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken, artikel 151c lid 2 Gemeentewet.
 - Er vindt elk half jaar een evaluatie plaats om vast te stellen of het cameratoezicht het gewenste effect met betrekking tot het doel sorteert. Bij de evaluatie zal nauwlettend moeten worden beoordeeld of de noodzakelijkheid nog aanwezig is, zie bijlage 7 voor de criteria van een evaluatie. (Er is geen wettelijke verplichting om een evaluatie te doen.⁶ Dit wordt echter wel geadviseerd voor een goede motivering over de noodzaak van verlenging van de periode van cameratoezicht)
- c. Tegen het besluit om een openbare plaats aan te wijzen voor de toepassing van cameragebruik, staat bezwaar en beroep open;
- d. De burgemeester zal ieder besluit tot cameratoezicht aan de gemeenteraad toezenden in het kader van de actieve informatieplicht;
- e. Er mogen geen beelden gemaakt worden van niet-openbare plaatsen zoals, woningen, bedrijven, besloten tuinen en erven, ook als ze wel voor publiek toegankelijk zijn zoals winkels en bibliotheken.⁷

4. Cameratoezicht mag uitsluitend plaatsvinden conform vooraf overeengekomen en vastgestelde doelstellingen.

De burgemeester kan bij verordening (APV) de bevoegdheid krijgen om te besluiten over het plaatsen van camera's.

Hoofddoel van cameratoezicht is het handhaven van de openbare orde, artikel 151c Gemeentewet.

Naast het hoofddoel is het op grond van de wet ook toegestaan dat de beelden subdoelen dienen:

- a. Gebruik van de beelden voor opsporing van strafbare feiten als er concrete aanwijzingen of verdenkingen zijn dat de beelden gegevens bevatten die noodzakelijk zijn voor het opsporen van een strafbaar feit, art 151c lid 7 Gemeentewet;
- b. Het bevorderen van een efficiëntere inzet van politie en hulpdiensten;
- c. Preventieve werking die uitgaat van cameratoezicht.

5. Het cameratoezicht moet noodzakelijk zijn. Cameratoezicht is het slotstuk van een samenhangend pakket aan maatregelen.

- a. Een enkel incident is niet voldoende om aan de noodzakelijkheidseis te voldoen. Er

⁵ CCV Handreiking Cameratoezicht 2009 p. 12.

⁶ CCV Handreiking Cameratoezicht 2009 p. 11.

⁷ CCV Handreiking Cameratoezicht 2009 p. 11.

moet sprake zijn van een gebied waarin zich onveilige situaties of met enige regelmaat wanordelijkheden voordoen;⁸

- b. Onder het besluit inzake cameratoezicht dient een veiligheidsanalyse te liggen. In de veiligheidsanalyse moet worden aangetoond dat in de periode vanaf 1 jaar vóór de aanvraag, zich strafbare incidenten hebben voorgedaan dan wel op ander wijze wanordelijkheden/onveilige situaties hebben plaatsgevonden.
In de analyse kan gebruik gemaakt worden van politiecijfers maar ook van cijfers uit wijk- en buurtmonitor. Hierin wordt de veiligheidsbeleving van bewoners, winkeliers of horecaondernemers gemeten.⁹
Aan de hand van deze analyse dient de toets op proportionaliteit, subsidiariteit, beleving van de buurtbewoners en stedelijke prioriteiten plaats te vinden. De mate waarin de openbare orde is verstoord, is bepalend voor de vaststelling van de noodzaak om cameratoezicht toe te passen. Ook moet worden nagegaan of het beoogde doel met minder ingrijpende maatregelen kan worden bereikt (subsidiariteitsbeginsel). Het soort camera's, het aantal camera's, de duur van het toezicht, het aantal personen dat in beeld gebracht kan worden en de tijdstippen waarop (proportionaliteitsbeginsel) het middel wordt ingezet, moeten goed worden afgewogen;
- c. Cameratoezicht is het ultimatum remedium.

6. Cameratoezicht dient kenbaar te zijn.

Worden de camera's eenmaal geplaatst dan geldt het kenbaarheidsvereiste.

Indien personen een gebied dat is voorzien van cameratoezicht betreden, moeten zij weten dat er cameratoezicht wordt toegepast en wie de verantwoordelijke is. Overigens houdt dit niet in dat de camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat wordt vermeldt wanneer de exacte opnametijden zijn.

7. Zo kort mogelijke bewaartermijn.

Op grond van artikel 151c lid 6 Gemeentewet bedraagt de bewaartermijn van de beelden ten hoogste vier weken. Indien er concrete aanwijzingen zijn van vermoedelijke strafbare feiten op beelden, dan kunnen deze afzonderlijk worden opgeslagen en worden gebruikt voor de opsporing en vervolging van de strafbare feiten, artikel 9 Wet politiegegevens. Voor dergelijke beelden geldt dat de bewaartermijn verlengd wordt tot het tijdstip waarop de beelden niet meer nodig zijn voor de opsporing, vervolging of berechting van de zaak.

De politiegegevens worden vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietaken en worden in ieder geval uiterlijk vijf jaar na de datum van eerste verwerking verwijderd, artikel 8 lid 6 Wpg.

8. Protocol vaststellen.

De gemeente en politie hebben de plicht procedures en afspraken vast te leggen over de toepassing van het plaatsen van camera's, de verwerking en vernietiging van beelden en de eventuele verstrekking hiervan.¹⁰

9. Melding bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP).

Voor beelden die langer dan 24 uur worden bewaard geldt een meldingsplicht bij het CBP, artikel 38 Vrijstellingsbesluit Wbp.

10. Politie heeft de operationele regie over de beelden.

Op grond van artikel 151c lid 3 Gemeentewet heeft de politie de operationele regie over de beelden. Aangezien de politie de eerst aangewezen instantie is om – onder gezag van de burgemeester – de openbare orde daadwerkelijk te handhaven, is er, zoals gezegd, voor gekozen de operationele regie op cameratoezicht in handen te leggen van de politie. De politie is immers de instantie die in eerste aanleg gebruik maakt van de door middel van cameratoezicht verkregen beelden.¹¹
Het is toegestaan dat anderen dan politiefunctionarissen de beelden bekijken, mits het bekijken door deze personen plaatsvindt onder regie van de politie. De beelden moeten live aan de politie ter beoordeling kunnen worden doorgegeven.

⁸ Kamerstukken II 2003/2004, 29440, nr. 3, p. 4.

⁹ CCV Handreiking Cameratoezicht 2009 p. 10.

¹⁰ CCV Handreiking Cameratoezicht 2009 p. 19 en Camera's in het publieke domein 2004.

¹¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29440, nr. 3, p. 10.

11. Korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de politiegegevens

Op grond van artikel 1 jo. 4 Wet politiegegevens is de korpsbeheerder verantwoordelijk voor de juistheid, volledigheid en beveiliging van politiegegevens (beelden).

Indien een betrokkene schriftelijk verzoekt of en zoja er over deze persoon betreffende politiegegevens zijn vastgelegd moet de korpsbeheerder dit behandelen, artikel 25 Wet politiegegevens.

Mobiele camera's ten behoeve van de openbare orde en veiligheid

Op grond van artikel 2 Politiewet 1993 kan kortstondig en/of mobiel cameratoezicht worden gebruikt bij evenementen, rellen, onvoorziene ordeverstoringen of (de vrees voor) ordeverstoringen van tijdelijke aard zijn.

Betrokken partijen bij publiek cameratoezicht

Rollen en bevoegdheden:

Gemeenteraad	• kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om tot het plaatsen van camera's te besluiten in het kader van handhaving van de openbare orde. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid inperken naar duur en plaats.
Burgemeester	• is verantwoordelijk voor het gemeentelijk cameratoezicht; • besluit op grond van de APV op welke openbare plaatsen en voor welke duur cameratoezicht zal plaatsvinden; • bepaalt in overleg met de officier van justitie en politie, de periode waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden direct bekeken gaan worden.
Politie	• heeft de operationele regie, art 151c lid 5 Gemeentewet; • bepaalt wat er met de beelden gebeurt.
Openbaar Ministerie	• voert overleg met de burgemeester over de periode waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden direct bekeken gaan worden; • beslist of de opgenomen beelden worden gebruikt ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.
Korpsbeheerder	• is verantwoordelijk voor de politiegegevens.

2.3.2 Privaat cameratoezicht

Doel

Cameratoezicht dat tot primair doel heeft de bescherming van private eigendommen en daarbij deels het publieke domein in beeld brengt, valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Dit kan het geval zijn bij cameratoezicht op bedrijventerreinen.

Uitgangspunt dient te zijn dat deze wijze van cameratoezicht valt onder de Wbp om te voorkomen dat er verantwoordelijkheden en taken bij de burgemeester en gemeente komen te liggen terwijl het voornaamste belang die van de private partij is. De private partij is hier verantwoordelijk voor de regie. Private partijen of organisaties zijn bevoegd om hun terreinen te beveiligen en te bewaken waarbij het een gerechtvaardigd belang is voor de ondernemers om binnen het kader van de doelstelling een noodzakelijk gedeelte van de openbare weg mee te nemen in het toezicht. Private partijen zijn zelf verantwoordelijk voor het cameratoezicht ten behoeve van bescherming van private eigendommen.

Juridische grondslag

Camera's waarvan de aard van het toezicht uitsluitend is het beveiligen van private eigendommen en het beschermen van personen, winkels, winkelcentra, toezicht bij gebouwen, bedrijven en woningen, vallen onder de Wet bescherming persoonsgegevens.

De operationele regie kan hier middels protocollen worden vorm gegeven.

Het College Bescherming Persoonsgegevens is de instantie die controleert of het cameratoezicht in overeenstemming is met de wet.

Wettelijke criteria voor het plaatsen van camera's

1. Alleen toezicht op de openbare weg indien noodzakelijk

Gebouwen, terreinen en zaken van anderen of de openbare weg, mogen in beeld worden gebracht als dit onvermijdelijk is. Indien het noodzakelijk is voor het beveiligen van private eigendommen dat een deel van de openbare ruimte wordt gefilmd dient de noodzaak door de gemeente te worden beoordeeld.¹²

2. Proportionaliteit

Schriftelijk dient vastgelegd te worden waarom het plaatsen van camera's noodzakelijk is en het bedrijfsbelang prevaleert boven het privacybelang.

3. Subsidiariteit

De verplichting geldt om voorrang te geven aan de maatregel die het minste inbreuk maakt op de privacy van burgers, artikel 8 EVRM. Indien dit bijvoorbeeld met extra surveillance of het plaatsen van slagbomen kan, is cameratoezicht niet de meest voor de hand liggende oplossing.

4. Kenbaarheid

Cameratoezicht op grond van de Wbp moet kenbaar gemaakt worden. Dit kan door het plaatsen van borden waardoor bezoekers worden gewezen op het aanwezige cameratoezicht.

5. Maximum bewaartermijn

Beelden mogen niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is voor het doel.¹³

6. Protocol

De politie en private partijen dienen procedures en afspraken vast te leggen over de toepassing van het plaatsen van camera's, de verwerking, vernietiging van beelden, inzagerecht en de eventuele verstrekking.

7. Meldingsplicht College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)

Voor beelden die langer dan 24 uur worden bewaard geldt een meldingsplicht bij het CBP, artikel 38 Vrijstellingsbesluit Wbp. Wanneer de camerabeelden maximaal een week bewaard worden kan met een meldingsplicht bij het CBP worden volstaan.¹⁴

De melding hoeft niet gedaan te worden als voldaan wordt aan artikel 38 uit het Vrijstellingsbesluit.

De vrijstelling is van toepassing als:

de verwerkingen met het oog op de beveiliging van personen, gebouwen, terreinen, zaken en productieprocessen, zijn toevertrouwd aan de zorg van de verantwoordelijke, door middel van het gebruik van duidelijk zichtbare videocamera's

- de verwerking geschiedt slechts voor:
 - a. de bescherming van de veiligheid en gezondheid van een of meer natuurlijke personen;
 - b. de beveiliging van de toegang tot gebouwen en terreinen;
 - c. de bewaking van zaken die zich in gebouwen of op terreinen bevinden;
 - d. de controle op een productieproces;
 - e. het vastleggen van incidenten.
- geen andere persoonsgegevens worden verwerkt dan:

¹² CCV Handreiking Cameratoezicht 2009 p. 21 en Kamerstukken II 1997/1998, 25760, nr. 1, p. 25.

¹³ CBP, Handleiding verwerken persoonsgegevens.

¹⁴ CCV Handreiking Cameratoezicht 2009 p. 23.

- a. video-opnamen van de gebouwen en terreinen en zich daarop bevindende personen en zaken, waarover de zorg van de verantwoordelijke zich uitstrekt;
 - b. gegevens met betrekking tot het tijdstip, de datum en de plaats waarop de video-opnamen zijn gemaakt.
- de persoonsgegevens worden uiterlijk 24 uren nadat de opnamen zijn gemaakt verwijderd, dan wel na afhandeling van de geconstateerde incidenten.

Bij het niet voldoen aan bovenstaande eisen wordt gehandeld in strijd met de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht (verbod op heimelijk cameratoezicht).

Mobiele camera's ten behoeve van privaat cameratoezicht

Het gebruik van mobiele camera's in het kader van bescherming van private eigendommen is niet zomaar toegestaan. Een voorbeeld hiervan is het plaatsen van een camera op een surveillancevoertuig van een beveiligingsbedrijf. Tijdens het verplaatsen van het voertuig maakt de camera opnames van bedrijven en ook de openbare weg. Dit is niet toegestaan.

Betrokken partijen bij privaat cameratoezicht

Rollen en bevoegdheden:

Private partijen • melden het cameratoezicht bij het CBP tenzij er een vrijstelling geldt.

2.3.3 Hybride cameratoezicht

Doel

Er wordt gesproken over hybride cameratoezicht als dit gebieden betreft waarbij het primaire doel van cameratoezicht is de bescherming van private eigendommen en waarbij expliciet het publieke domein in beeld wordt gebracht. Dit kan het geval zijn bij cameratoezicht op bedrijventerreinen.

Uitgangspunt dient te zijn dat deze wijze van cameratoezicht valt onder de Wbp om te voorkomen dat er verantwoordelijkheden en taken bij de burgemeester en gemeente komen te liggen terwijl het voornaamste belang die van de private partij is. De private partij is hier verantwoordelijk voor de regie. Private partijen of organisaties zijn bevoegd om hun terreinen te beveiligen en te bewaken waarbij het een gerechtvaardigd belang is voor de ondernemers om binnen het kader van de doelstelling de openbare weg mee te nemen in het toezicht. Private partijen zijn zelf verantwoordelijk voor het cameratoezicht ten behoeve van bescherming van private eigendommen.

Juridische grondslag

Indien het primaire doel bescherming van private eigendommen is, waarbij deels het publieke domein in beeld wordt gebracht wordt er vaak gesproken over zogenaamde hybride gebieden. Dit zijn vaak openbare plaatsen op bedrijventerreinen.

Camera's waarvan de aard van het toezicht uitsluitend is het beveiligen van private eigendommen en het beschermen van personen, winkels, winkelcentra, toezicht bij gebouwen, bedrijven en woningen, vallen onder de Wet bescherming persoonsgegevens.

De operationele regie dient hier middels protocollen worden vorm gegeven.

Wordt de openbare ruimte gefilmd dan is een rol weggelegd voor de gemeente om regels te stellen in verband met artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven. De politie is hier verantwoordelijk voor de operationele regie van de beelden en de burgemeester is eindverantwoordelijk. Het College Bescherming Persoonsgegevens is de instantie die controleert of het cameratoezicht in overeenstemming is met de wet.

Wettelijke criteria voor het plaatsen van camera's

1. Alleen toezicht op de openbare weg indien noodzakelijk

Gebouwen, terreinen en zaken van anderen of de openbare weg mogen in beeld worden gebracht als dit onvermijdelijk is. Indien het noodzakelijk is voor het beveiligen van private eigendommen dat de openbare ruimte (of een deel daarvan) wordt gefilmd dient de noodzaak door de gemeente te worden beoordeeld.¹⁵

2. Proportionaliteit

Schriftelijk dient vastgelegd te worden waarom het plaatsen van camera's noodzakelijk is en het bedrijfsbelang prevaleert boven het privacybelang.

3. Subsidiariteit

De verplichting geldt om voorrang te geven aan de maatregel die het minste inbreuk maakt op de privacy van burgers, artikel 8 EVRM. Indien dit bijvoorbeeld met extra surveillance of het plaatsen van slagbomen kan, is cameratoezicht niet de meest voor de hand liggende oplossing.

4. Kenbaarheid

Cameratoezicht op grond van de Wbp moet kenbaar gemaakt worden. Dit kan door het plaatsen van borden waardoor bezoekers worden gewezen op het aanwezige cameratoezicht.

5. Verantwoordelijkheid burgemeester

Ook bij publiek- private samenwerking waarbij cameratoezicht feitelijk door een particuliere organisatie wordt uitgevoerd, is de burgemeester eindverantwoordelijk en houdt de politie de operationele regie als het gaat om cameratoezicht in het publieke domein.¹⁶

De burgemeester bepaalt de duur van plaatsing camera's en heeft instemming nodig van de driehoek (politie en OM).

6. Maximum bewaartermijn

Beelden mogen niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is voor het doel.¹⁷

7. Protocol

De gemeente, politie en private partijen dienen procedures en afspraken vast te leggen over de toepassing van het plaatsen van camera's, de verwerking, vernietiging van beelden, inzagerecht en de eventuele verstrekking.

8. Meldingsplicht College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)

Voor beelden die langer dan 24 uur worden bewaard geldt een meldingsplicht bij het CBP, artikel 38 Vrijstellingsbesluit Wbp. Wanneer de camerabeelden maximaal een week bewaard worden kan met een meldingsplicht bij het CBP worden volstaan.¹⁸

De melding hoeft niet gedaan te worden als voldaan wordt aan artikel 38 uit het Vrijstellingsbesluit.

De vrijstelling is van toepassing als:

de verwerkingen met het oog op de beveiliging van personen, gebouwen, terreinen, zaken en productieprocessen, zijn toevertrouwd aan de zorg van de verantwoordelijke, door middel van het gebruik van duidelijk zichtbare videocamera's

- de verwerking geschiedt slechts voor:
 - a. de bescherming van de veiligheid en gezondheid van een of meer natuurlijke personen;
 - b. de beveiliging van de toegang tot gebouwen en terreinen;
 - c. de bewaking van zaken die zich in gebouwen of op terreinen bevinden;
 - d. de controle op een productieproces;
 - e. het vastleggen van incidenten.
- geen andere persoonsgegevens worden verwerkt dan:

¹⁵ CCV Handreiking Cameratoezicht 2009 p. 21 en Kamerstukken II 1997/1998, 25760, nr. 1, p. 25.

¹⁶ Camera's in het publieke domein, Vuistregels CBP.

¹⁷ CBP, Handleiding verwerken persoonsgegevens.

¹⁸ CCV Handreiking Cameratoezicht 2009 p. 23

- a. video-opnamen van de gebouwen en terreinen en zich daarop bevindende personen en zaken, waarover de zorg van de verantwoordelijke zich uitstrekt;
- b. gegevens met betrekking tot het tijdstip, de datum en de plaats waarop de video-opnamen zijn gemaakt.
 - de persoonsgegevens worden uiterlijk 24 uren nadat de opnamen zijn gemaakt verwijderd, dan wel na afhandeling van de geconstateerde incidenten.

Bij het niet voldoen aan bovenstaande eisen wordt gehandeld in strijd met de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht (verbod op heimelijk cameratoezicht).

Mobiele camera's ten behoeve van hybride cameratoezicht

Het gebruik van mobiele camera's in het kader van bescherming van private eigendommen is niet zomaar toegestaan. Een voorbeeld hiervan is het plaatsen van een camera op een surveillancevoertuig van een beveiligingsbedrijf. Tijdens het verplaatsen van het voertuig maakt de camera opnames van bedrijven en ook de openbare weg. Dit is niet toegestaan.

Mobiele camera's ten behoeve van de openbare orde en veiligheid kan op grond van artikel 2 Politiewet 1993 worden ingezet bij evenementen, rellen, onvoorziene ordeverstoringen of (de vrees voor) ordeverstoringen van tijdelijke aard zijn.

Betrokken partijen bij hybride cameratoezicht

Rollen en bevoegdheden:

Private partijen	• melden het voornemen tot plaatsing van camera's, waarbij de openbare weg in beeld wordt gebracht, bij de gemeente; • melden het cameratoezicht bij het CBP tenzij er een vrijstelling geldt.
Gemeente/ Burgemeester	• is eindverantwoordelijk voor het gemeentelijk cameratoezicht ten behoeve van openbare orde en ook voor het private cameratoezicht in het publieke domein ten behoeven van bewaken en beveiligen;
Politie	• heeft de operationele regie met betrekking tot cameratoezicht in openbare ruimte, art 151c lid 5 Gemeentewet; • bepaalt wat er met de beelden gebeurt.
Openbaar ministerie	• in geval van cameratoezicht in openbare ruimte, voert overleg met de burgemeester over de periode waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden direct bekeken gaan worden; • beslist of de opgenomen beelden worden gebruikt ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.
Korpsbeheerder	• is verantwoordelijk voor de politiegegevens.

Hoofdstuk 3

3 Uitkijkmogelijkheden en operationele regie

De politie is verantwoordelijk voor de operationele regie en de opvolging van de beelden. Door hier optimaal uitvoering aan te geven dient er gebruikt te worden gemaakt van één toezichtcentrale voor de regio Noord-Holland Noord.

Op dit moment is er een publieke toezichtcentrale in Alkmaar in aanbouw waarbij de beelden van de camera's in Alkmaar en in de toekomst vanuit andere gemeenten in Noord-Holland Noord, kunnen worden bekeken.

Het voordeel van het onderbrengen van alle camerabeelden op deze locatie is:

1. dat er al expertise aanwezig is;
2. het kostenbesparend kan zijn;
3. er zijn opgeleide cameraobservanten;
4. de techniek voldoet aan de gestelde eisen;
5. politie kan optimaal uitvoering geven aan operationele regie en opvolging van de beelden.

De gemeente Alkmaar heeft zowel de bouw van de toezichtcentrale als het uitkijken van de beelden tijdens nachtelijke uren aanbesteed. Aangezien dit traject al doorlopen is, is dus geen openbare aanbesteding meer nodig voor de toezichtcentrale. Gemeenten die besluiten tot plaatsing van camera's dienen dit wel volgens de aanbestedingsregels te doen. Voor wat betreft het uitkijken en verwerken van de beelden zullen de betreffende gemeenten een overeenkomst moeten sluiten met de gemeente Alkmaar die het beheer heeft over de toezichtcentrale in Alkmaar.

Wordt er gebruik gemaakt van particuliere toezichtcentrales dienen zij te vallen onder de reikwijdte van de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus. Dit omdat alleen dan opvolging en uitwisseling van beelden met de publieke toezichtcentrale mogelijk is, die onder regie staat van de politie.

Willen gemeenten cameratoezicht realiseren dienen zij rekening te houden met de inzet van alle partijen, specifiek de politie voor de operationele regie. Dit betekent dat er enige tijd nodig is voor de realisatie van de toezichtcentrale en er niet vanaf augustus 2010 gestart kan worden met het uitkijken van de beelden op één centrale locatie. De gemeente Alkmaar heeft aangegeven rond maart 2011 de toezichtcentrale in gebruik te willen nemen. Het is afhankelijk van de uitkomsten van de werkgroep cameratoezicht van de politie of ook de politie vanaf maart 2011 erop ingericht is om de operationele regie te voeren op de verwerking van de beelden in deze toezichtcentrale. Hier worden uiteraard tijdig mededelingen over gedaan.

3.1 Toezichtcentrales

1. Publieke cameratoezichtcentrale

Het uitkijken van beelden ten behoeve van openbare orde en veiligheid gebeurt in de meeste gemeenten (53%) onder regie van de politieorganisatie.¹⁹

Het voordeel van het uitkijken onder regie van de politie is dat de beelden direct gebruikt kunnen worden voor de opsporing van strafbare feiten en de concrete aanpak door de politie op de bewuste locatie beter wordt. Daarentegen dienen de beelden wel direct uitgekeken te worden om deze voordelen te benutten. Voor de effectiviteit van cameratoezicht is het van groot belang dat omstanders, (potentiële) daders en (mogelijke) slachtoffers opmerken dat de politie door cameratoezicht vroegtijdig kan optreden. Alleen dan kan de aanwezigheid van camera's als wakend oog van de overheid de objectieve en subjectieve veiligheidsbeleving verhogen.²⁰

2. Particuliere cameratoezichtcentrale

Er ontstaat een ongewenste situatie waarbij in toenemende mate particuliere cameratoezichtcentrales worden gebruikt door lokale overheden ten behoeve van handhaving van de openbare orde. Er dienen voldoende waarborgen te zijn wat betreft kwaliteit, integriteit, democratische controle en de regie van de overheid. Er is nog geen normering voor particuliere toezichtcentrales die gemeenten diensten aanbieden. Het is onduidelijk of deze toezichtcentrale onder de reikwijdte van de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus (WPBR) vallen, waarbij het derhalve ook onduidelijk is of

¹⁹ Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen 2008 p. 21.

²⁰ Beter in Beeld 2007 p. 53.

zij vergunningplichtig zijn. Dit kan een knelpunt opleveren met betrekking tot de kwaliteit en integriteit van deze centrales.

Voor particuliere toezichtcentrales die (ook) diensten aan private partijen aanbieden in het kader van bewaken en beveiligen is het duidelijker. Deze centrales vallen onder de reikwijdte van de WPBR en zijn derhalve vergunningplichtig. Gelet op de aard van de werkzaamheden kunnen de particuliere toezichtcentrales gelijk worden gesteld met particulier alarmcentrales.

De Minister van Justitie heeft in een brief aan de Tweede Kamer te kennen gegeven dat er bij inzet van particuliere alarmcentrales in het gemeentelijk beleid instemming gevraagd moet worden aan de gemeenteraad en de lokale driehoek.²¹

3.2 Uitkijkvormen

1. Achteraf uitkijken

Bij deze vorm van cameratoezicht worden de beelden opgenomen om deze achteraf, wanneer zich een incident heeft voorgedaan, te kunnen bekijken. Een derde (33%) van de gemeenten met cameratoezicht bekijken de beelden uitsluitend achteraf in geval van incidenten.²² Veel private camera's worden op deze wijze gebruikt.

2. Live uitkijken

Bij het direct uitkijken van (een selectie van) beelden worden deze veelal digitaal opgeslagen. Ruim tweederde (77%) van de gemeenten met cameratoezicht slaat de beelden digitaal op.

Het voordeel van deze vorm van uitkijken is dat de beelden voor beoordeling direct worden doorgeleid naar de politie en er inzet kan plaats vinden. Deze vorm is overwegend reactief van aard en vindt momenteel veelal plaats bij cameratoezicht op openbare plaatsen in het kader van handhaving van de openbare orde. Uit onderzoek is gebleken dat cameratoezicht in uitgaansgebieden vooral effect heeft indien de beelden direct worden bekeken waardoor politie sneller en gericht ingezet wordt.²³

3. Intelligente analyse en koppelingen

Bij intelligent cameratoezicht is het mogelijk om door intelligente software en koppelingen met bestanden 'waarden' toe te kennen aan beeldmateriaal. Het verzamelde beeldmateriaal over objecten en subjecten die voor politietaken van belang zijn, wordt na analyse omgezet in informatieproducten. Het doel is om met behulp van deze analyse te voorspellen wanneer en waar zich bepaalde problemen kunnen voordoen. Hierdoor worden sneller verdachte personen, voertuigen of andere patronen zichtbaar worden gemaakt. Deze vorm van intelligent cameratoezicht kan plaatsvinden naast het achteraf of live uitkijken van de beelden.

3.3 Privacy

Belanghebbenden hebben recht op inzage in de beelden en de daaraan gekoppelde gegevens en vastgelegde interpretaties. Daarnaast hebben zij recht om te verzoeken om correctie, afscherming en verwijdering. De rechten van belanghebbenden worden geregeld in paragraaf 4 van de Wet politiegegevens (Wpg).

De uitoefening van deze rechten moet concreet geregeld worden in bijvoorbeeld een privacyprotocol. Dit protocol dient op verzoek aan het publiek bekend gemaakt te worden.

Als de opgenomen beelden vallen onder de Wpg dienen betrokkenen verzoeken om inzage dan ook aan de politie te doen en niet aan de gemeente.²⁴

In het protocol dient opgenomen te worden hoe het inzagerecht is geregeld van betrokkenen, dat voortvloeit uit artikel 35 Wbp. Specifiek gaat het om waar de gegevens kunnen worden opgevraagd, de particuliere- of publieke toezichtcentrale of de politie.

3.4 Bewijslast in strafketen

Beeldmateriaal kan een cruciale rol spelen bij het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Daarom is het van belang dat de oorspronkelijkheid en integriteit van de beelden die gebruikt worden niet in twijfel

²¹ CCV Handreiking Cameratoezicht 2009 p. 16.

²² Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen 2008 p. 84.

²³ Beter in beeld 2007 p. 49.

²⁴ CCV Veelgestelde vragen cameratoezicht januari 2010.

worden getrokken. Hiervoor kan door technische maatregelen te treffen aan worden voldaan, bijvoorbeeld door een watermerk.

3.5 Technische knelpunten

Doordat technische ontwikkelingen elkaar in hoog tempo opvolgen, is het lastig om eenduidige technische standaarden vast te stellen.

Door het ontbreken van dergelijke standaarden zijn knelpunten ontstaan in het verzamelen, verwerken, analyseren en uitwisselen van beeldmateriaal tussen politie en veiligheidspartners. Daarbij is de kwaliteit van beeldmateriaal zeer wisselend van aard, wat ook een probleem kan opleveren voor gebruik in de strafrechtketen.

Door de sterk toegenomen hoeveelheid beeldmateriaal is er sprake van een aantal knelpunten waarmee rekening gehouden dient te worden.

1. Bij een sterke stijging van het aantal camera's neemt, vanuit kostenoverwegingen, het aantal observanten niet evenredig toe. Hierdoor moet een observant meer camera's uitkijken dan eigenlijk mogelijk is en kan er een 'observatiegat' ontstaan.
2. Na een incident is het mogelijk dat er vele honderden tot duizenden uren aan beeldmateriaal doorzocht moet worden. Het is daarom noodzakelijk dat er gebruik wordt gemaakt van ondersteunende technieken die het mogelijk maken om grote hoeveelheden beeldmateriaal automatisch te doorzoeken en alleen de relevante beelden te selecteren en aan te bieden aan de politie voor eventuele opsporing.
3. Tijdens opsporingswerkzaamheden is het noodzakelijk om tussen verschillende politiekorpsen en andere veiligheidspartners eenvoudig en eenduidig beeldmateriaal te kunnen uitwisselen. Door gebrek aan uniformiteit en afwezigheid van metadata in de archivering van beelden is er geen efficiënte uitwisseling. Een standaardisering is een cruciale stap naar verbetering van opsporingswerkzaamheden en voorkoming van (grootschalige) incidenten.

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft twee beoordelingsrichtlijnen opgesteld voor camerasystemen en toezichtcentrales. Met deze beoordelingsrichtlijnen kan een camerasysteem worden gecertificeerd. Certificering is niet verplicht.²⁵

De CCV-Beoordelingsrichtlijn Cameratoezicht Openbare Plaatsen beoordelingsrichtlijn (BRL) is bedoeld om te worden toegepast voor het ontwerp, het aanleggen en het onderhoud van camerasystemen of delen ervan die gebruikt worden voor cameratoezicht op openbare plaatsen. De beoordelingsrichtlijn is opgesteld om nadere invulling te geven aan de begrippen kwaliteit en kwaliteitsborging in relatie tot het onderwerp cameratoezicht openbare plaatsen met als doel zorgvuldig en rechtmatig gebruik van cameratoezicht te waarborgen.²⁶

3.6 Organisatorische knelpunten

Publiek en privaat cameratoezicht zijn veelal gescheiden georganiseerd en staan niet met elkaar in verbinding. Deze onvoldoende samenhang kan gevolgen hebben voor het elkaar bijstaan van cameratoezichtcentrales en het overnemen van taken bij calamiteiten.

Daarnaast is er verwarring over wat de 'operationele regie' nu inhoudt en of deze zich ook uitstrekt tot cameratoezicht in publiek-privaat oftewel hybride cameratoezicht verband. De politie heeft wettelijk de operationele regie toebedeeld gekregen bij cameratoezicht op openbare plaatsen. Dit wordt in de praktijk echter zeer divers ingevuld. Ook de financiële consequenties voor de politie die samenhangen met cameratoezicht op openbare plaatsen is divers geregeld.²⁷

Op dit moment is de politie er nog niet op ingericht om 'ongeorganiseerde vormen van cameratoezicht' te ontvangen, zoals foto's en filmpjes gemaakt met mobiele telefoons.

²⁵ Cameratoezicht.nu, meer weten.

²⁶ CCV-Beoordelingsrichtlijn, Cameratoezicht Openbare Plaatsen 2005.

²⁷ Raad van Hoofdcommissarissen, *Beelden van de Samenleving, visie op cameratoezicht in een netwerksamenleving*, vtsPN: 2009, p. 25.

3.7 Financiële aspecten

Cameratoezicht is een dure maatregel. Het is verstandig 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, de grootte van het toezichtgebied en de beschikbaarheid van mensen.

De mogelijke kosten waar zoal rekening mee gehouden moet worden:

Vaste kosten

- onderhoudskosten en vervangingskosten van verouderde apparatuur
- personeelskosten (opleiding en salaris voor observanten, live uitkijken, opvolgen van beelden)
- kosten voor nevenactiviteiten (extra verlichting, snoeien van bomen)
- 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
- kosten voor infrastructurele aanpassingen
- verplaatsingskosten

Om een goed inzicht te krijgen in de kosten dient een cameraplan gemaakt te worden. Hierin dient onder andere meegenomen te worden hoeveel camera's er moeten worden opgehangen, wat voor soort camera's, wat is de bijdrage van de kosten voor de toezichtcentrale in Alkmaar, enz.

Voor privaat cameratoezicht en hybride cameratoezicht is er een aantal mogelijkheden om cameraprojecten te financieren zoals bijvoorbeeld via een opslag op reclame belastingen. Deze gelden kunnen ter beschikking worden gesteld voor cameratoezicht (model gemeente Hoorn). De extra betaalde reclame belasting wordt gezet in een fonds. De ondernemers kunnen dit fonds gebruiken voor cameratoezicht.

Een andere mogelijkheid is de aanwijzing van een gebied als Business Improvement District (BID).

Een BID is een samenwerkingsverband van ondernemers, waarbij alle ondernemers in een bepaald gebied samen- en bovenop de taken van de overheid- investeren in het publieke domein.²⁸

De ondernemers in dat gebied kunnen aan de gemeenteraad vragen hun gebied aan te wijzen als zijnde BID gebied. Daarbij kan dan een verhoging van de OZB -van niet woningen- worden gevraagd waarvan de opbrengst wordt gestort in een fonds. Dit fonds is te besteden door de inleggende ondernemers voor bijvoorbeeld cameratoezicht.

²⁸ Business Improvement Districts in Nederland 2006 p. 11.

4. Bijlagen

1. Lijst van afkortingen
2. Literatuurlijst
3. Model collegevoorstel Cameratoezicht op openbare plaatsen
4. Model raadsvoorstel Cameratoezicht op openbare plaatsen
5. Model besluit burgemeester tot plaatsen van camera's op openbare plaatsen
6. Checklist criteria voor invoering cameratoezicht
7. Evaluatie cameratoezicht in de driehoeken

Bijlage 1

Lijst van afkortingen

AB/RC -	Algemeen Bestuur/Regionaal College
APV -	Algemene Plaatselijke Verordening
BRL -	Beoordelingsrichtlijn
CBP -	College bescherming persoonsgegevens
CCV -	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Commissie COOV -	Commissie Criminaliteitsbeheersing Openbare Orde en Veiligheid
EVRM -	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Wbp -	Wet bescherming persoonsgegevens
Wpg -	Wet politiegegevens
Wom -	Wet openbare manifestaties

Bijlage 2

Literatuurlijst

Rapporten

Beelden van de Samenleving 2009

Raad van Hoofdd commissarissen, *Beelden van de Samenleving, visie op cameratoezicht in een netwerksamenleving*, vtsPN: 2009.

Beter in beeld 2007

Frank Schouwstra, *Beter in beeld, de ins en outs van cameratoezicht*, Elsevier: 2007.

Camera's in het publieke domein 2004

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

CCV-Beoordelingsrichtlijn, Cameratoezicht Openbare Plaatsen 2005

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

CCV Handreiking Cameratoezicht 2009

CCV, *Handreiking Cameratoezicht, veiligheid door samenwerking*, mei 2009.

Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen 2008

Regioplan beleidsonderzoek, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen, tweemeting*, Amsterdam: 2008.

Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen 2009

Regioplan beleidsonderzoek, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen, driemeting*, Amsterdam: 2008.

Business Improvement Districts in Nederland 2006

Regioplan, *Business Improvement District in Nederland. Draagvlak, vormgeving en voorwaarden voor toepassing*, Amsterdam: 2006

Kamerstukken

Kamerstukken II 1997/1998, 25760, nr. 1

Kamerstukken II 2003/2004, 29440, nr. 3

Internetbronnen

Camera's in het publieke domein, Vuistregels CBP

<http://www.cbppweb.nl/Pages/av_28_cameras.aspx?refer=true>.

Cameratoezicht.nu meer weten.

<<http://www.cameratoezicht.nu/?ID=385>>.

CBP Handleiding verwerken persoonsgegevens

<http://www.cbppweb.nl/Pages/th_cam_soorten.aspx>.

CCV Veelgestelde vragen cameratoezicht januari

<<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Cameratoezicht+publiek+privaat/index?filter=Faq>>.

Bijlage 3

Model collegevoorstel cameratoezicht op openbare plaatsen

ONDERWERP	
DATUM	
VERKLARENDE WOORDENLIJST	
BIJLAGEN	

1. Voorgesteld besluit

Aan het college wordt geadviseerd om aan de raad voor te stellen in te stemmen met een aanvullend artikel in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) om de burgemeester de bevoegdheid te verlenen cameratoezicht toe te passen voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op openbare plaatsen in het kader van handhaving van de openbare orde.

2. Aanleiding

Beschrijf kort de aanleiding voor je advies (een situatieschets):

- o Vertel waarom er nu een besluit over dit onderwerp genomen moet worden. Denk hierbij aan actualiteit, landelijke/regionale/lokale ontwikkelingen etc.);
- o Verwijs zo veel mogelijk naar eerdere besluitvorming of toezeggingen en vermeld daarbij ook de datum;
- o Houd de aanleiding kort. Beperk je tot een alinea en verwijs waar nodig naar een bijlage of naar het eigenlijke advies.

3. Doel van dit advies

Geadviseerd wordt om middels een bepaling in de APV de burgemeester de bevoegdheid te geven te besluiten tot de plaatsing van vaste camera's voor bepaalde duur op alle plaatsen in de zin van de Wet Openbare Manifestaties (WOM) en een aantal andere ook voor iedereen toegankelijke plaatsen, die echter geen openbare plaats in de zin van de WOM zijn.

4. Betrokken bij advies

Vermeld wie betrokken zijn bij dit advies. Noem de afdelingen, adviesorganen, enz.

5. Landelijke wet- en regelgeving

Bij het plaatsen van camera's zijn diverse wettelijke regelingen van toepassing.

- Gemeentewet, artikel 151c
- Wet politiegegevens
- Wet bescherming persoonsgegevens
- Wetboek van Strafrecht (verbod op heimelijk cameratoezicht).

6. Advies

Werk je advies uit en onderbouw het met argumenten. Schrijf het advies in de vorm van een piramide: het advies eerst en daarna de onderbouwing en argumenten. Geef in je advies antwoord op de volgende deelvragen:

- o Probleemstelling/centrale vraag: wat is het onderwerp en wat is daarmee aan de hand?
- o Conclusie/advies: wat is het advies
- o Argumenten: waarop is dit advies gebaseerd?

Presenteer je advies overzichtelijk door tussenkoppen (voor- en nadelen, risico's, alternatieven, enz.) en opsommingen te gebruiken.

7. Juridische aspecten

Geef een toelichting op de wet- en regelgeving die je hebt genoemd onder 'landelijke wet- en regelgeving'. Is inspraak bijvoorbeeld wettelijk verplicht? En wat zijn de juridische consequenties van je advies? Vermeld hier ook als er geen juridische consequenties zijn.

1. Gemeentewet

Art. 151c lid 1 ziet toe op de plaatsing van vaste camera's, die veelal voor langere tijd nagelvast op een bepaalde locatie worden bevestigd. Daarbij maakt het niet uit of er al dan niet sprake is van een draadloze verbinding.

2. Wetboek van Strafvordering

Het openbaar ministerie kan op basis van de Strafvordering gebruik maken van camera's om bewijs te verzamelen in een strafrechtelijk onderzoek.

3. Wet politiegegevens

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. Daarom ligt op grond van artikel 151c lid 3 Gemeentewet de operationele regie over de beelden bij de politie.

De burgemeester blijft eindverantwoordelijk voor het cameratoezicht. De korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de politiegegevens en voor de inhuur van privaat toezicht ten behoeve van handhaving van de openbare orde en veiligheid.

4. Wet bescherming persoonsgegevens

Inzet van camera's voor particulier of bedrijfsmatig gebruik van camera's -gericht op de bescherming en beveiliging van private eigendommen- valt niet onder art. 151c Gemeentewet. Dergelijk gebruik valt onder de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens.

8. Financiën

Vermeld hier de uitgave of investering voor het uitvoeren van je advies.

Gelet op de kosten van het cameratoezicht geschiedt de instelling van vast cameratoezicht voor een periode van ten hoogste <aantal jaren>. Elk half jaar moet er een evaluatie hebben plaatsgevonden, waarna kan worden besloten tot het al dan niet verlengen van de periode van cameratoezicht. Dit dient in het driehoeksoverleg (politie, OM en gemeente) te worden besproken.

9. Personeel

Beschrijf hier wat het besluit voor het personeel en de capaciteit betekent.

Bijlage 4

Model raadsvoorstel cameratoezicht op openbare plaatsen

CAMERATOEZICHT OP OPENBARE PLAATSEN

Situatieschets

Omschrijf kort en bondig de situatie waarover het voorstel wordt gedaan. Denk hierbij aan informatie zoals onlangs genomen besluiten/beslissingen, veranderde wetgeving, actuele ontwikkelingen, etc.

Voorstel

Schrijf hier het concrete voorstel dat daadwerkelijk moet worden aangenomen. Mochten er meerdere voorstellen zijn, dan puntgewijs noteren.

(naam plaats van opstellen voorstel)

Burgemeester en wethouders van (naam gemeente)

De secretaris, De burgemeester,

(naam secretaris)

(naam burgemeester)

Bijlage 5

Model besluit burgemeester tot plaatsen van camera's op openbare plaatsen

De burgemeester van <gemeente>;

Gezien het besluit van de gemeenteraad van <datum>, waarbij is ingestemd met het instellen van cameratoezicht in <gemeente>;

gelet op het bepaalde in artikel 151c Gemeentewet, de Wet Politiegegevens en artikel <nummer> van de Algemene Plaatselijke Verordening.

Overwegende dat:

- het cameratoezicht deel uitmaakt en een noodzakelijk sluitstuk vormt van een bredere aanpak ter vergroting van de veiligheid in <gemeente> en moet worden gezien in samenhang met eerdere maatregelen in het kader van de handhaving van de openbare orde,
- van cameratoezicht een preventieve werking uitgaat;
- het daarnaast voor de daarvoor verantwoordelijke autoriteiten een hulpmiddel kan zijn voor het opsporen en vervolgen van daders en strafbare feiten, die betrekking hebben op de openbare orde;

BESLUIT:

1. over te gaan tot het instellen van cameratoezicht door middel van het plaatsen van <aantal> camera's in het gebied, zoals aangegeven in bijlage 1, behorende bij dit besluit.

2. voor het cameratoezicht de volgende regels vast te stellen:

Artikel 1. Doel van het cameratoezicht

Het cameratoezicht heeft als doel de handhaving van de openbare orde, zoals verwoord in artikel 151c van de Gemeentewet;

In het kader van die handhaving heeft het cameratoezicht als nevendoel:

- de identificatie en vervolging van verdachten van strafbare feiten door de daarvoor verantwoordelijke autoriteiten;
- de ondersteuning van de inzet van politie en hulpdiensten;
- het verlenen van hulp aan personen die deze behoeven.

Artikel 2. Beheer en regie

Het cameratoezicht is in beheer bij <> en vindt plaats onder de operationele regie van Politie Noord-Holland Noord.

Artikel 3. Inwerkingtreding

Het besluit treedt in werking met ingang van de dag volgend op die van zijn bekendmaking.

Het besluit ligt ter inzage <locatie>.

Bijlage 1, behorende bij het besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's op openbare plaatsen d.d. <datum>

Cameratoezichtsgebied

Het cameratoezichtsgebied en de <aantal> cameraposties zijn aangegeven in de bij dit besluit behorende tekening en bevat de volgende straten of delen daarvan:

-
-
-

-

Tijden cameratoezicht

Registratie

Registratie van de beelden van het cameratoezicht vindt plaats gedurende <aantal dagen> per week en gedurende <aantal uren> per dag.

Rechtstreeks uitkijken

De met behulp van het camerasysteem gemaakt beelden zullen in beginsel op <dagen> en <tijd> rechtstreeks worden uitgekeken in de <centrale> van <organisatie en afdeling>

Afwijkingsmogelijkheid

Afhankelijk van het seizoen en de in het <gebied> te houden evenementen kan het rechtstreeks uitkijken zo nodig worden uitgebreid.

Periode

Het cameratoezicht wordt ingesteld voor een periode van maximaal <aantal jaren>, met inachtneming van het volgende. Elk half jaar zal een evaluatie moeten worden gehouden om te beoordelen of het cameratoezicht wel of niet moet worden gecontinueerd.

Vóór invoering van het toezicht zal een zogenaamde nulmeting ten behoeve van de evaluatie worden gehouden.

Bijlage 6

Checklist criteria voor invoering cameratoezicht

Publiek cameratoezicht

Cameratoezicht op grond van artikel 151c Gemeentewet mag uitsluitend plaatsvinden voor het handhaven van de openbare orde.

Voorwaarden	Toelichting
De gemeenteraad dient bij verordening de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om tot het plaatsen van camera's te besluiten in het kader van handhaving van de openbare orde.	
Cameratoezicht mag alleen plaatsvinden op een openbare plaats.	nota p. 9
Hoofddoel van cameratoezicht moet zijn handhaving van openbare orde. Daarnaast kan het ook subdoelen dienen.	nota p. 10
Het cameratoezicht moet noodzakelijk zijn. Hiervoor is een veiligheidsanalyse uitgevoerd.	nota p. 10-11
Elk half jaar vindt een evaluatie plaats om vast te stellen of het cameratoezicht het gewenste effect heeft en verlenging van de periode van cameratoezicht noodzakelijk is.	nota p. 11
Cameratoezicht is het slotstuk van een samenhangend pakket aan maatregelen.	
Het betreft statisch en langdurig cameratoezicht.	nota p. 9-10
De burgemeester bepaalt de duur en locatie(s) van plaatsing camera's en heeft instemming nodig van de driehoek (politie en OM).	nota p. 10
De burgemeester stelt, na overleg met officier van justitie, de periode vast waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.	
Cameratoezicht dient kenbaar te zijn.	
De bewaartermijn dient zo kort mogelijk te zijn. De beelden kunnen ten hoogste vier weken worden bewaard tenzij er concrete aanwijzingen zijn van vermoedelijke strafbare feiten op beelden. Voor dergelijke beelden geldt een langere bewaartermijn.	nota p. 11
Protocolplicht. De gemeente en politie hebben de plicht procedures en afspraken vast te leggen over de toepassing van het plaatsen van camera's, de verwerking en vernietiging van beelden en de eventuele verstrekking hiervan.	nota p. 12
Melding bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP) van het cameratoezicht.	nota p.13
Politie heeft de operationele regie over de beelden.	nota p. 12
Korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de politiegegevens.	

Hybride cameratoezicht

Er wordt gesproken over hybride cameratoezicht als dit gebieden betreft waarbij het primaire doel van cameratoezicht is de bescherming van private eigendommen en waarbij expliciet het publieke domein in beeld wordt gebracht. Dit cameratoezicht valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij cameratoezicht op bedrijventerreinen (per locatie afhankelijk).

Voorwaarden	Toelichting
Cameratoezicht mag alleen plaatsvinden op de openbare weg indien dit noodzakelijk is.	
Proportionaliteit. Schriftelijk dient vastgelegd te worden waarom het plaatsen van camera's noodzakelijk is en het bedrijfsbelang prevaleert boven het privacybelang.	
Subsidiariteit. De verplichting geldt om voorrang te geven aan de maatregel die het minste inbreuk maakt op de privacy van burgers.	nota p. 13
Cameratoezicht is het slotstuk van een samenhangend pakket aan maatregelen.	
De burgemeester is eindverantwoordelijk voor het gemeentelijk cameratoezicht ten behoeve van openbare orde en ook voor het private cameratoezicht in het publieke domein ten behoeven van bewaken en beveiligen;	nota p. 14
De burgemeester bepaalt de duur van plaatsing camera's en heeft instemming nodig van de driehoek (politie en OM).	nota p. 14
Cameratoezicht dient kenbaar te zijn.	
De bewaartermijn dient zo kort mogelijk te zijn. De beelden kunnen ten hoogste vier weken worden bewaard tenzij er concrete aanwijzingen zijn van vermoedelijke strafbare feiten op beelden. Voor dergelijke beelden geldt een langere bewaartermijn.	nota p. 11
Protocolplicht. De gemeente, politie en private partijen dienen procedures en afspraken vast te leggen over de toepassing van het plaatsen van camera's, de verwerking, vernietiging van beelden en de eventuele verstrekking en inzagerecht.	
Melding bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP) van het cameratoezicht.	nota p.13
Politie heeft de operationele regie over de beelden aangezien de opgenomen beelden vallen onder het regime van de Wet politiegegevens.	
Korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de politiegegevens.	

Bijlage 7

Evaluatie cameratoezicht in de driehoeken

Frequentie: eens in de 6 maanden

Aanvang: Direct na in gebruikname (gemeente meldt dit en agendeert)

De tijdsduur van 6 maanden is bepaald door het vereiste dat cameratoezicht noodzakelijk moet zijn. Deze noodzakelijkheid (gebaseerd op artikel 151c gemeentewet) is een juridisch vereiste en kan slechts worden aangetoond door een goede analyse van het effect van cameratoezicht.

Basis van de evaluatie:

- Veiligheidsmonitor: 1 x per jaar, ingebracht door gemeente;
- Meldingen van incidenten in het politiesysteem, zoals mutaties, ter zake doende PV's etc, ingebracht door de politie;
- Meldingen van incidenten in het BOA-registratiesysteem, zoals mutaties, ter zake doende PV's etc, ingebracht door de gemeente;
- Incidentele veiligheidsanalyses, ingebracht door gemeente of politie.

De evaluatie moet gericht zijn op de specifieke periode en het specifieke tijdstip van cameratoezicht, omdat we geïnteresseerd zijn in het effect van het cameratoezicht.

Tijdens de driehoek worden de ingebrachte gegevens besproken en gewogen.

Vervolgens wordt een besluit genomen tot al dan niet verlengen van het cameratoezicht. Dit besluit wordt onderbouwd door de analyse en vastgelegd in een besluitenlijst.

