

# HANDREIKING CAMERATOEZICHT

Uitgave 2006

VEILIGHEID DOOR SAMENWERKING



**HANDREIKING CAMERATOEZICHT**

Uitgave 2006



# HANDREIKING CAMERATOEZICHT

Uitgave 2006



# INHOUDSOPGAVE

<b>INLEIDING</b>	<b>9</b>
<b>VEELGESTELDE VRAGEN</b>	<b>11</b>
<b>1 WETTELIJK KADER</b>	<b>17</b>
1.1 Inleiding	17
1.2 Hoofddoel van het cameratoezicht	17
1.3 Vast en langdurig cameratoezicht	17
1.4 De openbare plaats	18
1.4.1 Wat is een openbare plaats?	18
1.4.2 Het aanwijzen van openbare plaatsen	19
1.4.3 Mag de gemeente camera's plaatsen op particulier eigendom?	19
1.5 Wanneer is cameratoezicht noodzakelijk?	19
1.5.1 Het belang van een grondige veiligheidsanalyse	20
1.5.2 Aanvullende maatregelen	21
1.5.3 Wat mag er worden opgenomen?	21
1.5.4 Cameratoezicht altijd gekoppeld aan een bepaalde duur	21
1.6 Betrokken partijen	22
1.6.1 Rol van gemeentebestuur en burgemeester	22
1.6.2 Wat als de privacy per ongeluk geschonden wordt?	23
1.6.3 Rol van de politie	23
1.6.4 Rol van de Officier van Justitie	24
1.6.5 Publiek-private samenwerkingsverbanden	24
1.6.6 Schematisch overzicht taak- en rolverdeling	25
1.7 Welk privacyregime is van toepassing?	25
1.8 Hoe lang mogen de beelden bewaard worden?	26
1.9 Gebruik van de camera's moet kenbaar gemaakt worden	27
1.10 Overgangstermijn naar nieuwe regelgeving: 1 jaar	27
<b>2 ORIËNTATIE</b>	<b>29</b>
2.1 Inleiding	29
2.2 Effect van cameratoezicht	29

2.3	Tijdsinvestering	31
2.4	Kosten en financiering	31
2.5	Draagvlak	32
<b>3</b>	<b>IMPLEMENTATIE</b>	<b>33</b>
3.1	Inleiding	33
3.2	Projectstructuur	33
3.3	Deskundigheid	34
3.4	Operationele eisen	34
3.5	Besluit cameratoezicht op openbare plaatsen	36
3.5.1	Eisen aan het camerasysteem	36
3.5.2	Eisen aan de toezichtcentrale en de cameraobservant	37
<b>4</b>	<b>UITVOERING</b>	<b>39</b>
4.1	Inleiding	39
4.2	Realisatiefase	39
4.3	Exploitatiefase	40
<b>5</b>	<b>EVALUATIE</b>	<b>41</b>
5.1	Inleiding	41
5.2	Nut van evalueren	41
5.3	Evaluatiekunde in vogelvlucht	42
5.4	Consequenties van de evaluatie	43
<b>BIJLAGE I</b>		<b>45</b>
	Artikel 151c Gemeentewet	45
<b>BIJLAGE II</b>		<b>47</b>
	Verwijzingen	47
	Literatuur	47
	Kamerstukken	47
	CCV-beoordelingsrichtlijnen	47
<b>COLOFON</b>		<b>48</b>





# INLEIDING

De toepassing van cameratoezicht heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Zowel de private als de publieke sector benutten in toenemende mate camera's voor de beveiliging van gebouwen, goederen en personen. Ook gemeenten kiezen steeds vaker en eerder voor het plaatsen van camera's als aanvulling op het politietoezicht op straat. Deze ontwikkeling beantwoordt aan de groeiende behoefte die in de samenleving bestaat aan toezicht ter bevordering van de veiligheid.

Uit onderzoek van het College Bescherming Persoonsgegevens uit 2003<sup>1</sup> blijkt dat 93 gemeenten (20%) gebruikmaakten van camera's. Van deze gemeenten had 14% korter dan een jaar cameratoezicht terwijl 40% langer dan 1 jaar en korter dan 3 jaar hiervan gebruik maakte. Bijna de helft (46%) oefende langer dan drie jaar cameratoezicht uit. Ruim 25% van de gemeenten met cameratoezicht had plannen om het cameratoezicht uit te breiden. Voor gemeenten zonder cameratoezicht gold dat 6% van plan was om cameratoezicht in te voeren.

Grote gemeenten zetten relatief vaker cameratoezicht in dan kleinere gemeenten. Een aantal heeft in de Meerjaren Ontwikkelingsplannen voor de 30 grote steden in Nederland (G30) expliciet aangegeven de extra middelen voor het Grote Stedenbeleid te willen inzetten voor het plaatsen van camera's. Hieruit blijkt dat er bij de gemeenten veel vertrouwen is in het gebruik van camera's als hulpmiddel bij de handhaving van de openbare orde.

Cameratoezicht betekent in bepaalde gevallen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Tot nu toe konden gemeenten daarbij de algemeen geldende privacynormen als richtlijn nemen, zoals kenbaarheid, doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit<sup>2</sup>. Maar met het toenemen van de mogelijkheden voor cameratoezicht ontstond een behoefte aan meer duidelijkheid op dit gebied. In 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. Deze wet moet leiden tot rechtszekerheid voor de burger en tot uniformering van de toepassing van cameratoezicht. In verband met invoering van artikel 151c Gemeentewet is overigens ook artikel 13 Wet politieregisters gewijzigd.

---

<sup>1</sup> Cameratoezicht in de openbare ruimte, College Bescherming Persoonsgegevens, november 2003.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de Notitie cameratoezicht, Kamerstukken II 1997/98 25 760, nr. 1.

Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van cameratoezicht voor de gemeenten? En aan welke wettelijke eisen moet het gemeentelijk cameratoezicht voldoen? Om gemeenten hier wat meer inzicht in te verschaffen is deze Handreiking Cameratoezicht tot stand gekomen. Primair bedoeld voor gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij de voorbereiding en uitvoering van cameratoezicht op openbare plaatsen. Zij kunnen met behulp van deze handreiking bepalen of cameratoezicht de veiligheid in de openbare ruimte kan vergroten, en zo ja, hoe vervolgens de uitvoering kan plaatsvinden. Maar ook andere betrokken partijen, zoals de politie en het Openbaar Ministerie, kunnen in deze handreiking relevante informatie vinden over hun rol en belang bij de uitvoering van cameratoezicht in het publieke domein. Het is en blijft tenslotte een instrument waarmee alleen door een optimale samenwerking tussen de betrokken partijen in de lokale driehoek, een optimaal resultaat kan worden behaald!

# VEELGESTELDE VRAGEN

Deze lijst bevat antwoorden op belangrijke vragen over het nieuwe artikel 151c Gemeentewet (hierna: de wet) inzake 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. WAAROM EEN NIEUWE WET?**

In de wet zijn de algemene privacynormen zoals kenbaarheid, doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit geconcretiseerd voor de toepassing van cameratoezicht op openbare plaatsen. Dit moet leiden tot rechtszekerheid voor de burger en tot uniformering van de toepassing van cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde.

[Zie hoofdstuk 1](#)

## **2. IS DE WET VAN TOEPASSING OP ALLE VORMEN VAN CAMERATOEZICHT?**

De wet is van toepassing op cameratoezicht op openbare plaatsen dat als doel heeft om de openbare orde te handhaven. Naast dit hoofddoel mag deze vorm van cameratoezicht ook subdoelen dienen. Zo mogen de opgenomen beelden onder bepaalde voorwaarden worden gebruikt voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten of voor de effectieve en efficiënte inzet van politie en andere hulpdiensten. Cameratoezicht voor de bescherming van private eigendommen valt buiten de reikwijdte van de wet. Hierop is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing.

[Zie § 1.2](#)

## **3. GELDT DE WET OOK VOOR KORTSTONDIG EN/OF MOBIEL CAMERATOEZICHT?**

De wet heeft uitsluitend betrekking op het langdurig plaatsen van vaste camera's op openbare plaatsen voor de handhaving van de openbare orde. Met het begrip vast (statisch) wordt bedoeld dat de camera's nagelvast zijn bevestigd aan bijvoorbeeld palen, dakranden of gevels. De camera's mogen wel pendelen of in- en uitzoomen.

Kortstondig en/of mobiel cameragebruik is overigens wel mogelijk bij evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen. In dergelijke gevallen, waarbij steeds een concrete aanleiding bestaat, kan de politie de bevoegdheid tot cameragebruik ontleenen aan artikel 2 van de Politiewet 1993.

[Zie § 1.3](#)

#### **4. OP WELKE PLAATSEN MOGEN GEMEENTEN CAMERATOEZICHT TOEPASSEN ALS BEDOELD IN DE WET?**

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, stationshallen en vliegvelden. 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.

Een plaats is niet openbaar in de zin van de Wom, indien het verblijf op die plaats doelgebonden is of afhankelijk van een meldingsplicht, voorafgaand verlof of betaling van een toegangsprijs. Voorbeelden hiervan zijn stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeerterreinen, musea, warenhuizen en ziekenhuizen. Kerken en andere gebouwen, bestemd voor de belijdenis van een geloofsovertuiging, vallen evenmin onder het begrip openbare plaats.

De gemeenteraad kan ook andere plaatsen, die voor iedereen vrij toegankelijk zijn, aanwijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet brengen. Op deze manier kunnen gemeenten bij de handhaving van de openbare orde snel inspelen op lokale behoeften.

[Zie § 1.4](#)

#### **5. ONDER WELKE OMSTANDIGHEDEN MOGEN GEMEENTEN OVERGAAN TOT CAMERATOEZICHT?**

Op grond van de wet mogen gemeenten cameratoezicht toepassen op openbare plaatsen indien dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Dit betekent dat het cameratoezicht evenredig moet zijn in relatie tot het doel (proportionaliteit) en dat moet worden gezien of dit doel, namelijk de handhaving van de openbare orde, niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt (subsidiariteit). Voor een juiste afweging zijn de volgende aspecten van belang:

Gemeenten moeten met een veiligheidsanalyse aantonen dat er een evenwichtige verhouding bestaat tussen het doel en het middel (proportionaliteit). De mate waarin de openbare orde wordt verstoord, is bepalend voor de vaststelling van de noodzaak om cameratoezicht toe te passen. Ook moeten zij nagaan of het beoogde doel met minder ingrijpende maatregelen kan worden bereikt (subsidiariteit).

De noodzakelijkheidseis werkt ook door in 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. Een andere beperking kan worden gezocht in de periode waarin de camera's beelden registreren en/of vastleggen en de intensiteit waarmee de beelden worden vastgelegd.

Periodiek moet worden beoordeeld of de doelstelling(en), die men met het plaatsen van de camera's wil behalen, zijn bereikt en of er voor het cameratoezicht nog langer een noodzaak bestaat. Daarom mag een besluit tot plaatsing slechts voor bepaalde duur zijn. Na het verstrij-

ken van deze termijn kan het cameratoezicht, bij gebleken noodzaak, worden verlengd. Het ligt daarom voor de hand om de duur van plaatsing te koppelen aan een evaluatie.

[Zie § 1.5](#)

## **6. WELK BESTUURSORGAAN IS BEVOEGD TEN AANZIEN VAN HET TOEPASSEN VAN CAMERA-TOEZICHT?**

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 bepaalde 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.

Het besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's op een openbare plaats is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waartegen bezwaar en beroep openstaan.

[Zie § 1.6.1](#)

## **7. WAT IS DE ROL VAN DE POLITIE BIJ DE UITVOERING VAN DE WET?**

In eerste instantie worden de met cameratoezicht verkregen beelden gebruikt voor de handhaving van de openbare orde. Daarom heeft de politie op grond van de wet de operationele regie bij het toepassen van cameratoezicht. Hieronder valt ook het waarnemen van de beelden en het beslissen over de eventuele vervolgstappen naar aanleiding van de beelden. Andere personen en instanties mogen de beelden alleen bekijken met toestemming van de politie.

[Zie § 1.6.2](#)

## **8. WAT IS DE ROL VAN DE OFFICIER VAN JUSTITIE BIJ DE UITVOERING VAN DE WET?**

De vastgelegde beelden kunnen worden gebruikt ten behoeve van de opsporing en vervolging van een gepleegd strafbare feit. Dit heeft consequenties voor de inzet en capaciteitsverdeling van het Openbaar Ministerie. Daarom is in de wet bepaald dat de burgemeester ná overleg met de Officier van Justitie in het lokale driehoeksoverleg de periode vaststelt waarin de geplaatste camera's daadwerkelijk mogen functioneren en de beelden live bekeken worden. De Officier van Justitie beslist of de opgenomen beelden daadwerkelijk gebruikt mogen worden ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

[Zie § 1.6.4](#)

## **9. MOGEN GEMEENTEN PARTICULIERE VEILIGHEIDSZORG INZETTEN BIJ DE UITVOERING VAN DE WET?**

De burgemeester kan voor de handhaving van de openbare orde gebruikmaken van particuliere camera's en/of het cameratoezicht samen met particulieren uitvoeren. Ook op deze samenwerkingsverbanden is de wet gewoon van toepassing. De burgemeester blijft dus verantwoordelijk en de politie behoudt de operationele regie. Voor de inzet van particuliere veiligheidszorg is echter wel toestemming nodig van de gemeenteraad en de lokale driehoek.

[Zie § 1.6.5](#)

**10. WELK PRIVACYREGIME IS VAN TOEPASSING OP DE VASTGELEGDE BEELDEN?**

De handhaving van de openbare orde vormt een belangrijk onderdeel van de politietaak. In de wet is de verzameling van de vastgelegde beelden daarom aangemerkt als een tijdelijk register in de zin van de Wet politieregisters (Wpolr). De beheerder van deze registraties is de korpsbeheerder van het regionale politiekorps. De Wpolr bevat diverse plichten voor de beheerder, zoals de reglementsplicht, en rechten voor de belanghebbenden, zoals het recht op kennisneming, verbetering, aanvulling, verwijdering en afscherming van persoonsgegevens.

[Zie § 1.7](#)

**11. HOE LANG MOGEN DE VASTGELEGDE BEELDEN WORDEN BEWAARD?**

De beelden mogen gedurende ten hoogste vier weken worden bewaard. Een uitzondering op deze regel vormen alle beelden die door de politie ingezet worden voor de opsporing en vervolging van daders van een gepleegd strafbaar feit.

[Zie § 1.8](#)

**12. 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 op voor publiek toegankelijke plaatsen is dus strafbaar!

[Zie § 1.9](#)

**13. WELKE EISEN STELT DE WET AAN HET CAMERASYSTEEM, DE TOEZICHTCENTRALE EN DE CAMERA-OBSERVANT?**

In het Besluit cameratoezicht op openbare plaatsen zijn specifieke regels gesteld over het camerasysteem, de toezichtcentrale en de cameraobservant. Personen, bedrijven en instellingen die zijn belast met of anderszins direct zijn betrokken bij de uitvoering van cameratoezicht, moeten in het bezit zijn van één of meer diploma's en/of certificaten, waarmee ze kunnen aantonen dat zij voldoen aan deze regels.

[Zie § 3.5](#)

**14. GELDT ER EEN OVERGANGSTERMIJN VOOR BESTAANDE PROJECTEN?**

Voor bestaande projecten geldt een overgangstermijn van één jaar, te rekenen vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. De overgangstermijn is slechts van toepassing indien de camera's op het moment van inwerkingtreding van de wet reeds zijn geplaatst.

[Zie § 1.10](#)

**15. WELKE ASPECTEN ZIJN BELANGRIJK BIJ DE ORIËNTATIE OP CAMERATOEZICHT?**

Voor een gedegen oriëntatie op de toepassing van cameratoezicht is het aan te bevelen dat gemeenten zich verdiepen in reeds opgedane ervaringen met cameratoezicht, de tijd die het kost om cameratoezicht in te voeren en de kosten die hiermee zijn gemoeid. Voorts 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 wettelijk betrokken partijen, het gemeentebestuur, de politie en het Openbaar Ministerie, maar ook voor particulieren, zoals burgers en horecaondernemers.

[Zie hoofdstuk 2](#)

#### **16. 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. Bij de keuze voor het camerasysteem, de toezichtcentrale en de cameraobservanten moeten gemeenten rekening houden met de eisen die hieraan zijn gesteld in het 'Besluit cameratoezicht op openbare plaatsen'.

[Zie hoofdstuk 3](#)

#### **17. 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 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 4](#)

#### **18. WAAROM IS EEN PERIODIEKE EVALUATIE VAN HET CAMERATOEZICHT AAN TE BEVELEN?**

Alle inspanningen van de toepassing van cameratoezicht zijn niet of nauwelijks aantoonbaar te maken als niet geregeld een evaluatie wordt uitgevoerd. Als de resultaten niet bijgehouden worden, is het ook niet mogelijk om van gemaakte fouten en successen te leren en zo te komen tot verbeteringen in de toepassing van cameratoezicht. Een kwalitatief goede evaluatie is in feite een basisvoorwaarde om de juiste argumenten in beeld te krijgen voor het continueren, stoppen of bijstellen van het cameratoezicht.

[Zie hoofdstuk 5](#)

#### **19. MAG VOOR AANLEG VAN EEN CAMERASYSTEEM EEN WILLEKEURIGE INSTALLATEUR WORDEN INGESCHAKELD?**

Voor de aanleg van een camerasysteem moet op grond van het 'Besluit Cameratoezicht op openbare plaatsen' een gekwalificeerde installateur worden ingeschakeld. Deze moet voldoen aan de criteria uit de beoordelingsrichtlijnen voor het ontwerp, de aanleg en het onderhoud van het camerasysteem. Zowel de installateur als het camerasysteem moeten gecertificeerd zijn.

[Zie § 3.5.1](#)

**20. WELKE EISEN GELDEN ER VOOR HET MEEKIJKEN VAN LIVE BEELDEN?**

Het bekijken van beelden, zowel live als opgenomen, mag op grond van het 'Besluit Camera-toezicht op openbare plaatsen' alleen gedaan worden door personeel dat bevoegd en gekwalificeerd is, en in ruimten die aan bepaalde minimumeisen voldoen. De criteria voor het personeel en de ruimte zijn opgenomen in de beoordelingsrichtlijnen voor de toezichtcentrale.

[Zie § 3.5.2](#)

# WETTELIJK KADER

## HOOFDSTUK 1

### 1.1 INLEIDING

Het nieuwe artikel 151c Gemeentewet biedt gemeenten een wettelijk kader voor het langdurig plaatsen van vaste camera's op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. Dit hoofdstuk bevat een uiteenzetting van dit kader.

### 1.2 HOOFDDOEL VAN HET CAMERATOEZICHT

Als algemene privacynorm geldt dat er een helder omschreven en concreet gesteld doel moet zijn om het vergaren en verwerken van persoonsgegevens mee te kunnen verantwoorden. In artikel 151c Gemeentewet is bepaald dat bij de toepassing van gemeentelijk cameratoezicht dit doel het handhaven van de openbare orde is. Dit begrip omvat ook de voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.

Naast dit hoofddoel mag gemeentelijk cameratoezicht ook subdoelen dienen. Zo biedt artikel 151c lid 7 Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden onder bepaalde voorwaarden te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarnaast kunnen camera's worden gebruikt om de inzet van politie en andere hulpdiensten te kunnen verbeteren, en aan de betrokkenen zelfs enige bescherming te kunnen aanbieden door de preventieve werking die er van cameratoezicht uitgaat.

De bepaling uit de Gemeentewet geldt 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.

### 1.3 VAST EN LANGDURIG CAMERATOEZICHT

Artikel 151c Gemeentewet heeft betrekking op het langdurig plaatsen van vaste camera's op openbare plaatsen voor de handhaving van de openbare orde. 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 kan worden bediend (pendelen / in- en uitzoomen). Ook zijn er interactieve toepassingen mogelijk, zoals het gebruik van noodknoppen en de mogelijkheid om burgers toe te kunnen spreken vanuit de centrale.

Bovengenoemde toepassingen van cameratoezicht kunnen in potentie een grote invloed hebben op zowel de samenleving als de persoonlijke levenssfeer van de burger. Daarom heeft de wetgever besloten om dit onderwerp bij formele wet uitputtend te regelen. Uitsluitend 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. Ander gebruik van camera's ten behoeve van de openbare orde en veiligheid, wordt dus niet toegestaan, tenzij het onder een andere wet te scharen valt. Zo kan in het geval van kortstondig en/of mobiel cameragebruik bij evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen, waarbij steeds een concrete aanleiding bestaat, de bevoegdheid tot cameragebruik worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993.

#### **1.4 OPENBARE PLAATS**

##### **1.4.1 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. Er mogen geen beperkingen zijn voor het betreden van de plaats in de vorm van een meldingsplicht, voorafgaande toestemming of de heffing van een toegangsprijs. Het verblijf op die plaats mag door de gerechtigde ook niet aan een vooraf bepaald doel gebonden zijn. 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.

#### 1.4.2 Het aanwijzen van openbare plaatsen

De gemeenteraad heeft bij amendement<sup>3</sup> 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.

#### 1.4.3 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 gemeenten in het desbetreffende gebied camera's willen 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. 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). In de praktijk zal daarom slechts bij uitzondering voor gemeenten aanleiding bestaan om camera's te plaatsen in stationshallen.

Gemeenten kunnen bij openbare plaatsen die in particulier eigendom zijn, zoals bedrijfsterreinen, voor de handhaving van de openbare orde gebruikmaken van particuliere camera's en/of het cameratoezicht samen met particulieren uitvoeren. Deze samenwerking moet dan wel voldoen aan de voorwaarden uit artikel 151c Gemeentewet (zie paragraaf 1.6.5).

### 1.5 WANNEER IS CAMERATOEZICHT NOODZAKELIJK?

Op grond van artikel 151c 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:

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29440, nr. 14, A.

### 1.5.1 Het belang van een grondige veiligheidsanalyse

Voordat een gemeente besluit om cameratoezicht toe te passen, zal zij moeten aantonen dat dit noodzakelijk is in het belang van de openbare orde. Er moet dus sprake zijn van een gebied waarin zich onveilige situaties of met enige regelmaat wanordelijkheden voordoen<sup>4</sup>. 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 moeten gemeenten aantonen dat er een evenwichtige verhouding bestaat tussen het doel en het middel (proportionaliteit). De mate waarin de openbare orde wordt verstoord, is bepalend voor de vaststelling van de noodzaak om cameratoezicht toe te passen. Cameratoezicht is bijvoorbeeld niet proportioneel te noemen als middel ter voorkoming van kleine overtredingen, zoals het spuiten van graffiti of het fout parkeren van een auto.

Toch is niet alleen de eis tot proportionaliteit de reden om een grondige veiligheidsanalyse uit te voeren. Zelfs als het cameratoezicht proportioneel blijkt te zijn als gemeentelijke maatregel, is het namelijk tegelijkertijd een ernstig signaal dat andere veiligheidsmaatregelen tekortschieten. Ook moet van cameratoezicht niet alle heil verwacht worden. De noodzaak tot cameratoezicht geeft nu eenmaal 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 verstrekkende conclusie te komen, is het dus van groot belang dat er een zorgvuldig en gedegen onderzoek aan vooraf is gegaan.

---

#### BETREK OOK DEZE ASPECTEN IN UW VEILIGHEIDSANALYSE

##### *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).

##### *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, en krijgen gemeenten een beter beeld van de werkelijke veiligheidssituatie binnen een bepaald gebied. 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.

##### *Inbreuk op de privacy*

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

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29440, nr. 3, pagina 4.

### 1.5.2 Aanvullende maatregelen

Cameratoezicht moet realistisch worden benaderd, en het effect ervan moet niet worden overschat. Er kan alleen resultaat bereikt worden als cameratoezicht wordt ingebed in een pakket van andere maatregelen die tezamen 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 met name de bestrijding van overlast, hinder, ordeverstoring en vandalisme verbeteren. Het zal echter nooit alle vormen van criminaliteit kunnen voorkomen!

### 1.5.3 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 § 1.6.1). Ook is het uit den boze dat vanuit de openbare ruimte privé-vertrekken 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 om 'zwarte vlekken' op te nemen in de draaibeweging. Een andere beperking kan worden gezocht in de periode waarin de camera's beelden registreren en/of vastleggen en de scherpte van de beelden.

### 1.5.4 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<sup>5</sup>. Een meerderheid van de Tweede Kamer achtte de wijze van evalueren/informereren een zaak van het gemeentebestuur. In de gemeentelijke verordening inzake cameratoezicht (zie § 1.6.1) kan bijvoorbeeld worden bepaald dat cameratoezicht op een openbare plaats voor maximaal twee jaar wordt toegepast en dat ten minste een maand voor de

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 29440, nr. 10.

afloop van deze termijn een evaluatie plaatsvindt. Op basis van deze evaluatie kan het camera-toezicht wordt verlengd of opgeheven. Uiteraard is het daarom wel aan te bevelen om de noodzaak van cameratoezicht te koppelen aan een periodieke evaluatie.

Meer uitgebreide informatie over de evaluatie van cameratoezicht staat in hoofdstuk 5.

## 1.6 BETROKKEN PARTIJEN

### 1.6.1 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 op 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 nieuw artikel op te nemen in de Algemene plaatselijke verordening (APV).

#### SCENARIO'S VOOR BELEIDSVRIJHEID VAN DE BURGEMEESTER

De gemeenteraad kan de bevoegdheid van de burgemeester dus in meer of mindere mate inperken. De volgende varianten zijn bijvoorbeeld 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.
- 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.

Gelet op de taak van de burgemeester op het gebied van de openbare orde ligt het voor de hand om de burgemeester een grote mate van beleidsvrijheid te geven. Bovendien voorkomt dit een doorgaans tijdrovende procedure tot wijziging van de APV bij een gebleken noodzaak om cameratoezicht toe te passen in nieuwe gebieden.

### 1.6.2 Wat als de privacy per ongeluk geschonden wordt?

Het besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's op een openbare plaats is een besluit van algemene strekking waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaan. Hoewel uitsluitend beelden mogen worden gemaakt van de betreffende openbare plaats en in geen geval van het interieur van een aan die openbare plaats gelegen woonhuis, is het niet uitgesloten dat er beelden worden gemaakt van personen die het huis binnengaan of verlaten. De eigenaren van dergelijke panden zijn daarom aan te merken als belanghebbenden in de zin van de Awb, evenals degenen die in zo'n pand wonen, werken of er een regelmatige bezoeker van zijn. Het besluit moet conform de Awb op een gepaste wijze aan hen bekend worden gemaakt.

### 1.6.3 Rol van de politie

De politie heeft een belangrijke rol bij het invoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen. Zij is immers de instantie die gebruik maakt van de met cameratoezicht verkregen 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, mits deze voldoen aan de eisen die bij algemene maatregel van bestuur hieraan worden gesteld (zie § 3.5). Deze cameraobservanten mogen hun werkzaamheden slechts verrichten onder regie van de politie.

#### BELANG VAN CAMERATOEZICHT VOOR DE POLITIE

Een belangrijk aandachtspunt bij de invoering van cameratoezicht is dat het menselijk toezicht niet kan en mag worden vervangen. Cameratoezicht 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 over 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 (of nog gewelddadiger) te gedragen.

#### 1.6.4 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 voorgeschreven 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 beelden direct zullen worden bekeken. Aangezien de vastgelegde beelden op grond van de Wet politieregisters onder bepaalde voorwaarden worden gebruikt ten behoeve van de opsporing en vervolging van een gepleegd strafbare feit, heeft dit consequenties voor de inzet en capaciteitsverdeling van het Openbaar Ministerie.

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. Hierbij spelen immers uitsluitend overwegingen van openbare orde een rol. De mogelijke gevolgen voor het Openbaar Ministerie vloeien pas voort uit het daadwerkelijk gebruik.

Voor de vaststelling van de periode waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt 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.

#### 1.6.5 Publiek-private samenwerkingsverbanden

In sommige gevallen kan de gemeente een samenwerkingsverband aangaan in de uitvoering van het cameratoezicht. Zo kan de burgemeester bij 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<sup>6</sup> te kennen gegeven dat er bij de inzet van particuliere veiligheidszorg in het gemeentelijk beleid instemming gevraagd moet worden aan de gemeenteraad en de lokale driehoek.

---

<sup>6</sup> 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.

### 1.6.6 Schematisch overzicht taak- en rolverdeling

GEMEENTE	<p><b>De gemeenteraad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• kan ook andere plaatsen, die voor iedereen vrij toegankelijk zijn, als 'openbare plaatsen' aanmerken, waarna de burgemeester het recht heeft om op deze plaatsen cameratoezicht uit te voeren conform artikel 151c Gemeentewet.</li> </ul> <p><b>De burgemeester</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• is verantwoordelijk voor het gemeentelijk cameratoezicht.</li> <li>• besluit op welke openbare plaatsen en voor welke duur cameratoezicht zal plaatsvinden (afhankelijk van de beleidsvrijheid die de gemeenteraad heeft gegeven).</li> <li>• bepaalt in overleg met de Officier van Justitie, de perioden waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden direct bekeken gaan worden.</li> </ul>
POLITIE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft de operationele regie.</li> <li>• Is belast met het waarnemen van de beelden.</li> <li>• Bepaalt wat er met de beelden gebeurt.</li> <li>• Beslist over de opvolging van de signalen uit de toezichtcentrale.</li> </ul>
OPENBAAR MINISTERIE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voert overleg met de burgemeester over de periode waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden direct bekeken gaan worden.</li> <li>• Beslist of de opgenomen beelden worden gebruikt ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.</li> </ul>

### 1.7 WELK PRIVACYREGIME IS VAN TOEPASSING?

In de praktijk is het voor gemeenten die reeds cameratoezicht toepassen op openbare plaatsen niet altijd even duidelijk welk privacyregime nu eigenlijk van toepassing is; de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) of de Wet politieregisters (Wpolr). En dat terwijl deze wetten zeer uiteenlopende rechtsgevolgen hebben voor de burger. Om misverstanden hierover weg te nemen heeft de wetgever in artikel 151c lid 7 Gemeentewet bepaald dat de verzameling van de

vastgelegde beelden een tijdelijk register vormt in de zin van de Wpolr. De beheerder van dit register is de korpsbeheerder van het regionale politiekorps.

De keuze van de wetgever voor de Wpolr in plaats van de Wbp is ingegeven door het feit dat het gemeentelijk cameratoezicht plaatsvindt om de openbare orde te handhaven, en dat dit een onderdeel is van de politietaak, zoals bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 1993. Daarnaast biedt de Wpolr extra waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, omdat politieregisters veelal gegevens van gevoelige aard bevatten die een persoon niet vrijwillig heeft geleverd. Dit komt mede tot uitdrukking in het zogenaamde ‘gesloten verstrekkingenregime’. Een verstrekking uit de politieregisters is slechts mogelijk indien de wetgever dit expliciet bij of krachtens de Wpolr heeft vastgelegd. Op grond van artikel 13 lid 7 van de Wpolr kunnen camerabeelden, als bedoeld in artikel 151c lid 7 Gemeentewet, onder bepaalde voorwaarden worden verstrekt voor de opsporing van een strafbaar feit.

De rechten van de belanghebbende worden geregeld in paragraaf 5 van de Wpolr. Zo heeft de belanghebbende recht op kennisneming, verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van zijn persoonsgegevens. Gelet op het karakter van het hier bedoelde register – een verzameling van met camera’s vastgelegde beelden – is het overigens niet erg waarschijnlijk dat er in de praktijk veel gebruik zal worden gemaakt van deze rechten.

Voor politieregisters geldt een reglementsplicht als bedoeld in artikel 9 van de Wpolr. Dit reglement moet informatie bevatten over het doel, de werkwijze, de beheerder en de rechten van betrokkenen. Het moet worden toegezonden aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), de toezichthouder op de naleving van de Wpolr en het Besluit Politieregisters (Bpolr). Binnen de politie wordt gewerkt aan een modelreglement voor cameratoezicht in het publieke domein dat door alle politieregio’s kan worden gebruikt bij de uitvoering van cameratoezicht in het publieke domein.

### **1.8 HOE LANG MOGEN DE BEELDEN BEWAARD WORDEN?**

Op grond van artikel 151c lid 6 Gemeentewet mogen de met de camera’s gemaakte beelden gedurende ten hoogste vier weken worden bewaard. Deze wettelijke bewaartermijn vormt een belangrijke waarborg dat de gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor zij zijn verzameld. Dit doel is niet uitsluitend de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde, maar ook de preventie van ordeverstoringen. Deze preventieve functie wordt versterkt, indien de vastgelegde beelden gedurende een bepaalde periode kunnen worden bewaard. Het gunstige neveneffect hiervan is dat gedurende deze termijn verstrekking van de beelden mogelijk is voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit. De wetenschap dat dit mogelijk is, kan personen weerhouden van het plegen van strafbare feiten of het anderszins verstoren van de openbare orde op openbare plaatsen.

Let wel: de wettelijke bewaartermijn van vier weken is uiteraard niet van toepassing ten aanzien van beelden waarop strafbare feiten zijn vastgelegd en die voor de opsporing en vervolging van de daders een belangrijke rol kunnen spelen. De politie moet in dit geval beslissen wat er met

deze beelden gebeurt, wie de beelden mag bekijken en wat er vervolgens met deze beelden gebeurt.

### **1.9 GEBRUIK VAN DE CAMERA'S MOET KENBAAR GEMAAKT WORDEN**

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 op deze mogelijkheid 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.

In artikel 441b van het Wetboek van Strafrecht is de niet-kenbare toepassing van cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar gesteld! De straf kan een hechtenis van ten hoogste twee maanden inhouden of een geldboete van € 4.500,-.

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.

### **1.10 OVERGANGSTERMIJN NAAR NIEUWE REGELGEVING: 1 JAAR**

De nieuwe regelgeving omtrent cameratoezicht heeft nogal wat consequenties voor de keuzes die moeten worden gemaakt in lokale projecten waarbij de gemeente is betrokken. Bij sommige bestaande projecten zal ook het gebruik van de camera's en de beelden moeten worden aangepast. Om gemeenten en politie een zekere periode te gunnen om de lokale projecten aan de wettelijke regels aan te passen, heeft de wetgever voor bestaande projecten een overgangstermijn vastgesteld van een jaar<sup>7</sup>. Deze overgangstermijn gaat in vanaf de datum van de inwerkingtreding van de wet. Overigens geldt de overgangstermijn alleen voor die projecten waar de camera's op het moment van inwerkingtreding van artikel 151c Gemeentewet reeds geplaatst waren.

Voor gemeenten die reeds projecten met cameratoezicht uitvoeren is het niet alleen van belang om de uitvoering in overeenstemming te brengen met de Gemeentewet. Ook moeten zij de formele grondslag van deze projecten wijzigen (zie § 1.6). De gemeenteraad moet de burgemeester dus bij verordening de bevoegdheid verlenen om camera's te plaatsen, waarbij in meer of mindere mate de openbare plaatsen en de maximale duur van plaatsing zijn aangegeven. De burgemeester moet vervolgens ten aanzien van de lopende projecten opnieuw een besluit tot plaatsing voor bepaalde duur nemen. Hij moet met de Officier van Justitie

---

<sup>7</sup> Kamerstukken I, 2003-2004, 29440, A

overleg voeren over de periode waarin de geplaatste camera's daadwerkelijk zullen worden gebruikt en de beelden direct bekeken zullen worden.

Ten slotte moeten gemeenten die reeds cameratoezicht toepassen nagaan of het camera-systeem, de cameraobservanten en de cameratoezichtcentrale voldoen aan de eisen die bij algemene maatregel van bestuur hieraan worden gesteld (zie § 3.5). Voor deze situatie geldt na invoering van wet- en regelgeving een aparte overgangstermijn.

# ORIËNTATIE

## HOOFDSTUK 2

### 2.1 INLEIDING

De discussie over de noodzaak voor cameratoezicht vindt meestal plaats binnen het lokale driehoeksoverleg tussen de 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 1, als leidraad. Voor een goede planvorming over de toepassing van cameratoezicht is het evenzeer 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.

### 2.2 EFFECT VAN CAMERATOEZICHT

De afgelopen jaren heeft cameratoezicht zich zowel nationaal als internationaal ontpopt als een veel toegepast preventief instrument. Bijna als vanzelfsprekend wordt aangenomen dat het met de effectiviteit wel goed zit. Toch zijn er veel factoren die van invloed zijn op deze effectiviteit, en zijn de exacte resultaten ook niet altijd even duidelijk. Kortom: een instrument met een gebruiksaanwijzing.

Er is een beperkt aantal nationale en internationale kwalitatief goede evaluatiestudies<sup>8</sup> naar de effectiviteit van cameratoezicht beschikbaar. Op basis hiervan komen een aantal voorwaarden in beeld, waar cameratoezicht aan moet voldoen om een zo optimaal mogelijk resultaat te kunnen behalen.

---

<sup>8</sup> 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.

Bieleman, Bert en Snippe, Jacco (2005). *Mensenwerk: Voorwaarden van succesvol cameratoezicht, Secondant #5, oktober 2005, jaargang 19, www.hetccv.nl*.

De vijf belangrijkste aanbevelingen op een rijtje:

### **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 trachten te voorkomen van geweldsdelicten, die veel impulsiever van aard zijn, en waar het wel of niet aanwezig zijn van camera's weinig invloed op uitoefent. Wel kunnen camera's weer nuttig zijn bij het efficiënt kunnen afhandelen van geweldsdelicten. Toch moet de preventieve werking van cameratoezicht het primaire uitgangspunt zijn bij de keuze voor dit type van criminaliteitspreventie.

### **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 hebben.

### **3. Bekijk de beelden live en zorg voor een directe, goed aangestuurde opvolging door de politie**

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 van de beelden gekwalificeerd (zie paragraaf 3.5.2) zijn, 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, dat goed te beoordelen valt welke opvolging op dat moment gewenst is.

### **4. Bewaar de opnames**

Vooraf de opnames waar opvolging aan gegeven is, dienen goed bewaard te worden, om zo ingezet te kunnen worden voor de opsporing en vervolging van de delinquenten. Zorg in ieder geval dat ze apart gehouden worden van de andere beelden, die in principe maar 4 weken bewaard mogen worden.

### **5. Zorg voor aanvullende maatregelen**

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

De algemene conclusie uit de verschillende evaluatiestudies is dat cameratoezicht als zelfstandig preventief instrument weliswaar effect kan hebben, maar dat het zeker geen panacee is voor alle criminele kwalen. Effectief cameratoezicht komt het best tot zijn recht als een selectief toegepast instrument, dat onderdeel uitmaakt van een groter geheel van preventieve maatregelen, en dat aan gedegen planning onderworpen is.

In Nederland ontbreekt op dit moment een landelijk onderzoek naar de effectiviteit van cameratoezicht. Voor de uitkomsten en een overzicht van afzonderlijke Nederlandse lokale

evaluatiestudies wordt verwezen naar de website van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).

### **2.3 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 aan moet brengen, zal dit uiteraard nog meer tijd kosten.

Cameratoezicht vergt echter vooral veel mankracht. In de eerste plaats zullen de (gemeentelijke) ambtenaren die zich specifiek met cameratoezicht bezig houden, veel tijd moeten steken in de voorbereiding en implementatie. Vergeet ook niet dat de beelden bij voorkeur live bekeken moeten worden door hiervoor gekwalificeerd personeel, en dat er door de politie ook meteen opvolging moet kunnen worden gegeven als de beelden daartoe aanleiding geven.

### **2.4 KOSTEN EN FINANCIERING**

Bij de invoering van cameratoezicht is het erg belangrijk dat gemeenten van tevoren al rekening houden met de kosten die de maatregelen met zich meebrengen. Cameratoezicht is een dure maatregel. Gemeenten doen er verstandig aan om in de begroting alvast 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 kosten waar gemeenten zoal rekening mee moeten houden bij het toepassen van cameratoezicht.

*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 (indien een plek veilig is kunnen camera's worden verplaatst naar andere locaties)

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 afwijken<sup>9</sup>. Zo neemt in een aantal gemeenten op dit moment de politie de kosten voor extra personeel voor haar rekening. Een andere mogelijkheid is dat bedrijven een deel van het cameratoezicht financieren.

In 2003 waren de verhoudingen als volgt:

- bij 75% van de gemeenten die cameratoezicht toepasten, kwamen de kosten voor rekening van de overheid (gemeente en/of politie)
- bij 10% droegen particuliere instellingen de kosten
- bij 15% werden de kosten verdeeld tussen de overheid en particuliere instellingen<sup>10</sup>

## 2.5 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 1), maar ook voor particulieren, zoals burgers en horecaondernemers.

In de praktijk blijkt dat er een groot maatschappelijk draagvlak is voor cameratoezicht. 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 al goede en volledige informatie te geven over het doel van de maatregel en wat de consequenties zijn 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.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29440, nr. 3, pagina 11.

<sup>10</sup> Drs. G.H.J. Homburg en Drs. S. Dekkers, Cameratoezicht in de openbare ruimte, College Bescherming Persoonsgegevens, Den Haag, november 2003

# IMPLEMENTATIE

## HOOFDSTUK 3

### 3.1 INLEIDING

Indien 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.

### 3.2 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. In de meeste gevallen zal dit dezelfde persoon zijn die in de oriëntatiefase het voorstel heeft voorbereid om cameratoezicht toe te passen. Het is sterk aan te raden om in dit stadium een werkgroep op te richten, of eventueel voor een reeds 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 er in ieder geval die partijen aan deelnemen die wettelijk bij cameratoezicht zijn betrokken; het gemeentebestuur, de politie en het Openbaar Ministerie. Ieder van deze partijen moet 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 (zowel live als 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 horeca-ondernemers, 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, en dat ze dus de werkgroep van extra informatie kunnen voorzien.

### 3.3 DESKUNDIGHEID

Werkgroepen die ter voorbereiding en uitwerking van cameratoezicht zijn ingesteld, bestaan doorgaans uit een vaste kern die gedurende het hele proces bij de maatregel is betrokken, meestal bestaande uit de vertegenwoordigers van de gemeente, politie en het Openbaar Ministerie. Toch kan de werkgroep in verschillende fasen van het cameratoezicht ook wisselend zijn 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 zou deze persoon nog wat aanverwante zaken onder zijn hoede nemen, zoals 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 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.

### 3.4 OPERATIONELE EISEN

Ook de operationele eisen moeten door de gemeente opgesteld worden. 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 sowieso gevoelig zijn voor criminaliteit, zoals bankautomaten (zie ook § 1.5.1).

#### 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 in principe gekozen worden voor één van de volgende 3 niveau's 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, in kunnen zoomen, enz.). Daarnaast heeft ieder observatieniveau consequenties voor de wijze waarop de gemaakte beelden bekeken en gebruikt zullen 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. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat in bepaalde situaties kleuren van elkaar moeten 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 camera's actief moeten zijn. Camera's kunnen 24 uur per dag draaien, maar ook op speciale tijdstippen. Bovendien is het mogelijk dat een camerasysteem pas wordt geactiveerd nadat er een melding van een incident is binnengekomen. De keuze voor de tijdstippen is afhankelijk van het doel dat men nastreeft. Beoogt men bijvoorbeeld het tegengaan van uitgaansgeweld, dan hoeven de camera's alleen tijdens (kritische) uitgaansavonden actief zijn. Op andere tijdstippen ontbreekt deze noodzaak en is cameratoezicht daarom zelfs niet eens toegestaan! Ook de tijdstippen waarop cameratoezicht plaatsvindt, moeten altijd in verhouding zijn tot het doel (proportionaliteit, zie § 1.5).

### Hoe?

Hoe gaan de beelden bekeken worden? De wetgever is van mening dat gemeenten in principe zoveel mogelijk live moeten meekijken. Omdat zij gelijktijdig onderkent 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. Bovendien zullen potentiële daders worden afgeschrikt door het actieve cameratoezicht. Indien het toezicht echter 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 scheelt uiteraard enorm in de benodigde personele inzet.

Overigens is het 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.

### 3.5 BESLUIT CAMERATOEZICHT OP OPENBARE PLAATSEN

Op grond van artikel 151c lid 8 Gemeentewet worden nadere regels gesteld om de goede uitvoering van het cameratoezicht te waarborgen. Deze regels hebben betrekking op de volgende zaken:

- de vaste camera's en andere technische hulpmiddelen die nodig zijn voor het toezicht, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
- de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht;
- de ruimten waarin de waarneming van beelden of verwerking van vastgelegde beelden plaatsvindt.

Het 'Besluit cameratoezicht op openbare plaatsen' verwijst naar een certificatieregeling. Het toetsingskader wordt gevormd door de beoordelingsrichtlijnen van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Er bestaat een richtlijn voor het ontwerp van het camerasysteem en een richtlijn voor de toezichtcentrale. Door certificering wordt de kwaliteit, en daarmee de betrouwbaarheid van het cameratoezicht gewaarborgd.

#### 3.5.1 Eisen aan het camerasysteem

In de 'Beoordelingsrichtlijn voor het ontwerpen, aanleggen en onderhouden van het camerasysteem' staan de functionele eisen waaraan het ontwerp, de aanleg en het onderhoud van camerasystemen minimaal moeten voldoen. Een certificerende instelling (CI) controleert de naleving hiervan. Indien aan de eisen wordt voldaan wordt het camerasysteem gecertificeerd.

In de beoordelingsrichtlijn staan eisen vermeld voor zaken als:

- camera- en transmissiesysteem
- waarnemen, herkennen en identificeren
- kwaliteit van opgeslagen beelden
- kwaliteitssysteem
- vakbekwaamheid van projectie- en installatiedeskundigen
- integriteit van het personeel van de installateur
- certificatiepersoneel

De complete beoordelingsrichtlijn van het CCV is verkrijgbaar op: [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).

### **3.5.2 Eisen aan de toezichtcentrale en de cameraobservant**

De eisen voor de toezichtcentrales en de cameraobservant zijn opgenomen in de 'Beoordelingsrichtlijn voor de toezichtcentrale'. Toezichtcentrales moeten niet alleen de beelden (zowel live als opgeslagen beeldmateriaal) en daaruit afgeleide informatie aan de politie leveren, maar ook informatie op basis van live beelden aan andere hulpdiensten kunnen leveren dan de politie.

De eisen die aan toezichtcentrales worden gesteld, hebben onder andere betrekking op de volgende zaken:

- exploitatie van het camerasysteem
- uitvoeringsprotocol
- kwaliteit van live en opgeslagen beeldmateriaal
- verstrekken en vastleggen van informatie over live beeldmateriaal
- authenticiteit en ouderdom van opgeslagen beelden
- beschikbaar stellen van opgeslagen beelden
- kwaliteitssysteem
- kwaliteit en integriteit van de cameraobservant
- inzet van personeel en uitbesteding van werk
- documentenbeheer

Evenals de beoordelingsrichtlijn voor camerasystemen, is ook de beoordelingsrichtlijn voor de toezichtcentrale verkrijgbaar op: [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).



# UITVOERING

## HOOFDSTUK 4

### 4.1 INLEIDING

Als alle voorbereidende formele en praktische stappen zijn verricht, kunnen gemeenten aanvangen 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.

### 4.2 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.

Als alle afspraken zijn nagekomen, kan de installatie van het camerasysteem plaatsvinden. Het is belangrijk om na installatie het systeem 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 vastleggen 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 preventie-instrument.

### **4.3 EXPLOITATIEFASE**

Eindelijk 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 wel 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 opgelost worden.

Voorts 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 (zie § 1.5.4). 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 5.

# EVALUATIE

## HOOFDSTUK 5

### 5.1 INLEIDING

Cameratoezicht is een tijdelijke preventiemaatregel. 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. Om te beginnen is het 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 als bedoeld in artikel 151c Gemeentewet.

Een gedegen evaluatie levert een schat aan informatie op. De betrokken partijen kunnen gebruikmaken van de kennis die bij het eigen cameraproject en bij vergelijkbare projecten in andere gemeenten is opgedaan.

### 5.2 NUT VAN EVALUEREN

Het nut van evalueren wordt veelal met de mond beleden, maar heeft maar zelden een structurele inbedding binnen (gemeentelijke) organisaties. Zo is er op dit moment ook geen gestructureerd landelijk overzicht.

Daarom nog even de vier belangrijkste redenen om regelmatig een gedegen evaluatie uit te voeren:

- *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.

- *Voorbeeldfunctie voor anderen*

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

- *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.

- *Doelstelling 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.

### **5.3 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 effect-evaluatie, waarbij de uitkomst van een camera-project centraal staat en de proces-evaluatie, 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, in de zin dat het bestaat uit de afwezigheid van een gebeurtenis. Het is daarom 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 hele 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. En dat terwijl er weinig tot geen alternatieven zijn voor het vaststellen van de effectiviteit van preventieprojecten, en het dus onafwendbaar is dat men op een dergelijke methode uitkomt, om zo toch het onzichtbare zichtbaar te maken.

#### **5.4 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 of bijstellen van het cameratoezicht.



# BIJLAGEN

## **BIJLAGE I. 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.

## **BIJLAGE II**

### **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 College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Deze is te downloaden op de website van het CBP ([www.cbpweb.nl](http://www.cbpweb.nl)) en de website van het CCV ([www.hetccv.nl](http://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

### **Kamerstukken**

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

Kamerstukken I, 2003-2004, 29440, A.

Kamerstukken II, 2003-2004, 29440, nr. 3, pagina 4.

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

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

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

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 camera-systemen, 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**

De Handreiking Cameratoezicht is de opvolger van de eerste Handreiking Cameratoezicht die in 2000 is gepubliceerd door Senter in het kader van het programma Technologie & Samenleving (deelprogramma Criminaliteitspreventie).

### **Uitgave**

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Bezuidenhoutseweg 12, 2594 AV Den Haag

Postbus 93012, 2509 AA Den Haag

Servicedesk (070) 349 06 36

info@hetccv.nl

www.hetccv.nl

Contactpersoon voor Cameratoezicht: Luuk Olsthoorn (luuk.olsthoorn@hetccv.nl)

### **Schrijvers**

Jaap de Waard: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Bart Jan Maring: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Henri van der Heijden: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

### **Begeleidingsgroep**

Anne Smeets: College Bescherming Persoonsgegevens

Heleen Verkade: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Karin Woltering: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Adri Voermans: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Jack van Zijl: Openbaar Ministerie arrondissement Den Haag

Pieter Jan van Slooten: Gemeente Amsterdam

Ron Groot: Politie Haaglanden

Willem van Oppen: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

### **Eindredactie**

Barbara de Roos: Roses Unlimited BV, Rotterdam

### **Ontwerp en vormgeving**

Vorm Vijf Ontwerpteam, Den Haag

### **Foto binnenzijde omslag**

Inge van Mill, Den Haag

### **Druk**

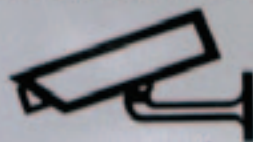
Artoos, Rijswijk

ISBN-10: 90-77845-06-2

ISBN-13: 978-90-77845-06-6

B

**cameratoezicht**



**知照**  
gemeente  
gouda

**POLITIE**  
GELIJKT WINKEN

