

Cameratoezicht in Nederland

Een schets van het Nederlandse cameralandschap

Sander Flight

RAPPORT



Cameratoezicht in Nederland

Een schets van het Nederlandse cameralandschap

Sander Flight

Amsterdam, 20 december 2013

Sander Flight

Partner

sflight@dsp-groep.nl

M 06-41315432

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC,
afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen,
Ministerie van Veiligheid en Justitie.

© 2013, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie,
Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Management samenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Onderzoeksvragen	8
1.2 Definitie cameratoezicht	9
1.3 Onderzoeksmethode	10
2 Domeinen en doelen	11
2.1 Twee domeinen: camerabewaking en cameratoezicht	11
2.2 Doelen	13
3 Organisatorisch	14
3.1 Eigendom en doelstellingen	14
3.2 Gemeenschappelijke doelstellingen en samenwerkingsvormen	30
3.3 Evaluaties	40
3.4 Gebruik beelden door politie/OM	42
4 Juridisch	44
4.1 Inleiding	44
4.2 Privacy	44
4.3 Heimelijk cameratoezicht	46
4.4 Wettelijke grondslagen voor cameratoezicht	47
4.5 Persoonsgegevens verwerken	52
4.6 Afsluitend	54
5 Techniek en kosten	57
5.1 Techniek	57
5.2 Kosten	59
Beantwoording onderzoeksvragen	63
English summary	66
Bijlagen	
Begeleidingscommissie	71
Geïnterviewde personen	72
Schatting aantal camera's	73
Literatuur	76

Management samenvatting

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft DSP-groep gevraagd onderzoek te doen naar cameratoezicht door de overheid. Het doel is een schets van het Nederlandse cameralandchap met aandacht voor doelen, organisatie, wet- en regelgeving, techniek en kosten. Met cameratoezicht worden bedoeld alle camera's van publieke instanties die worden gebruikt voor toezicht, handhaving of opsporing plus alle camera's van private partijen waarbij politie of justitie proactief betrokken zijn als samenwerkingspartner. Het onderzoek is gebaseerd op deskresearch in literatuur, aangevuld met een analyse van nieuwsberichten en interviews met een beperkt aantal experts.

Twee domeinen: camerabewaking en cameratoezicht

Een belangrijk onderscheid dat gemaakt moet worden is tussen de domeinen camerabewaking en cameratoezicht. De belangrijkste doelen van camerabewaking zijn het reageren op alarmen en het opnemen van beelden zodat na incidenten bewijsmateriaal beschikbaar is voor opsporingsdoelinden. Met cameratoezicht worden camera's bedoeld waarvan de beelden (ook) rechtstreeks worden bekeken om toezicht te houden of direct te kunnen reageren op incidenten. Het voorkomen van incidenten is het hoofddoel en opsporing is het secundaire doel of 'bijvangst'. Binnen deze twee domeinen worden camera's ingezet voor zeer veel specifieke doelen (zie paragraaf 2.2 voor een overzicht).

Inventarisatie van camera's

Diverse publieke partijen hebben camera's in eigendom voor diverse doelen. In dit rapport wordt specifiek ingegaan op de politie die verschillende soorten camera's inzet: op voertuigen, kentekenplaattherkenning (ANPR), bodycams, mobiele camera-units, bewakingscamera's voor de beveiliging van vitale objecten en personen en helikopters. Gemeenten zetten camera's in voor handhaving van de openbare orde. Naar schatting hebben ongeveer 150 gemeenten dit soort camera's in gebruik. Daarnaast worden de camera's besproken van defensie (drones, mobiel toezicht veiligheid), ambulances (geweld tegen werknemers met een publieke taak) en de Belastingdienst (ANPR-apparatuur voor toezicht en controle in het verkeer).

Daarnaast zijn er veel verkeerscamera's van diverse partijen: Rijkswaterstaat en de Nationale Databank Wegverkeersgegevens zetten ANPR-camera's in, maar ook gemeenten, provincies en andere wegbeheerders houden toezicht met camera's. Tot slot wordt in het inventariserende gedeelte een schets gegeven van webcams die door verschillende publieke instanties voor diverse doelen worden ingezet. Voor de volledigheid wordt ook een beknopt overzicht gegeven van de camera's van private partijen: in het openbaar vervoer, bewakingscamera's van bedrijven en vermogende particulieren en smartphones van burgers.

Gemeenschappelijke doelen

In principe zijn bijna alle camerabeelden bruikbaar voor een andere organisatie dan de eigenaar van de camera: elke camera kan beelden maken die relevant blijken voor opsporingsdoelinden. Het aantal beschrijvingen van gemeenschappelijk gebruik of gedeelde doelstellingen is echter zeer

beperkt. Vaak wordt samenwerking ook niet vooraf geregeld, maar vindt deze achteraf plaats naar aanleiding van incidenten. Op basis van voornamelijk de praktijkkennis van de onderzoekers is een schets gegeven van de vele varianten van samenwerking. Daarbij zijn de diverse publieke en publiek-private toezichtcentrales en alarmcentrales die als knooppunt fungeren als uitgangspunt gebruikt voor het beschrijven van samenwerking.

Samenwerking

Gemeenten die camera's inzetten voor handhaving van de openbare orde werken bijna allemaal samen met de politie. Samenwerking met andere instanties (publiek of privaat) is zeldzamer en vindt plaats in een kwart tot een derde van de gemeenten met dit soort cameratoezicht. Het gaat dan vooral om samenwerking met het Openbaar Ministerie, stadswachten of andere gemeentelijke toezichthouders, maar ook om bedrijven, particuliere beveiliging of het openbaar vervoer. Zoals gezegd is er weinig openbare en recente informatie over dit soort samenwerking aangetroffen. De afgelopen tien jaar zijn enkele grote publieke en publiek-private toezichtcentrales ontstaan in een aantal regio's in Nederland. Daarbij valt op dat het gemeentelijke cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde leidend was bij het ontwerp van de toezichtcentrales in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag. In een aantal andere regio's (Eindhoven, Nijmegen, Zwolle) was publiek-private samenwerking tussen politie en bedrijfsleven juist vaak de reden om een regionale toezichtcentrale op te richten. Utrecht laat een mengvorm zien: hier is een publieke centrale in een politiebureau voor gemeentelijke camera's en een publiek-private centrale van het dienstencentrum beveiliging waar bewakingscamera's worden bekeken. De samenwerking is in sommige gevallen geformaliseerd in een stichting of middels een convenant, zoals bij Live View, in het openbaar vervoer of tussen ondernemers en gemeenten. De centrales en de samenwerkingsvormen worden in dit rapport beschreven (zie paragraaf 3.2).

Evaluaties zijn relatief zeldzaam. De evaluaties die zijn aangetroffen in openbare bronnen hadden (bijna) allemaal betrekking op gemeentelijk cameratoezicht voor de openbare orde. Daarbij blijkt dat de informatiebronnen die worden gebruikt vaak geen eenduidig antwoord mogelijk maken op de vraag naar doelbereik en (neven)effecten. Er is een verschuiving zichtbaar van het meten van maatschappelijke effecten (outcome), naar interne resultaten (output).

De vraag hoe vaak beelden worden opgevraagd door politie en/of Openbaar Ministerie kon niet in kwantitatieve termen worden beantwoord. In de informatiesystemen van politie en OM wordt niet standaard geregistreerd of camerabeelden een rol hebben gespeeld. In evaluaties van gemeentelijk cameratoezicht wordt hier sporadisch over gerapporteerd, maar meestal in de vorm van afzonderlijke zaken of anekdotische voorbeelden.

Wet- en regelgeving

Over de wettelijke grondslagen voor cameratoezicht kan zeer moeilijk iets algemeen worden gezegd. Er is namelijk nauwelijks wetgeving waarin het woord cameratoezicht of camerabewaking voorkomt. De meest relevante wetten gaan over de verwerking van (persoons)gegevens die met camera's worden verzameld. Er zijn bij cameratoezicht, de verwerking van persoonsgegevens en het delen van informatie bijna altijd meerdere wetten van toepassing: het gaat om de afweging tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het beoogde doel. Aantasting van de privacy door cameratoezicht is alleen toegestaan als het noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, zo volgt uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Grondwet. Dat betekent dat de camera proportioneel moet zijn (gaat niet verder dan nodig voor het doel) en subsi-

diar (minder ingrijpende middelen leveren niet het gewenste resultaat op). Er moet een legitieme grondslag bestaan voor het gebruik maken van cameratoezicht of de gegevens die daarmee verzameld worden. Soms wordt die gevonden in een expliciete wettelijke grondslag, soms in een impliciete wettelijke grondslag. Zo biedt de Politiewet 2012 een impliciete grondslag voor cameratoezicht door de politie, maar alleen als de grondrechten van burgers in geringe mate worden geraakt. Specifieke grondslagen voor cameratoezicht zijn aangetroffen in de Gemeentewet en het Wetboek van Strafvordering. Impliciete grondslagen zijn te vinden in de Algemene wet bestuursrecht, de Wegenverkeerswet 1994, de Wet werk en bijstand en de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Deze wetten gaan niet expliciet over cameratoezicht, maar geven wel een zeker kader aan om te beantwoorden onder welke voorwaarden het verzamelen van gegevens met behulp van camera-toezicht legitiem kan zijn. Verder moet het verwerken van persoonsgegevens voldoen aan de eisen in de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, afhankelijk van welke wet van toepassing is. Als er een legitieme grondslag is en aan de voorwaarden in de wetgeving voor bescherming van persoonsgegevens wordt voldaan, mag cameratoezicht worden ingezet.

Heimelijk en wederrechtelijk cameratoezicht is verboden in het Wetboek van Strafrecht, zowel in openbare ruimtes als in woningen en andere niet openbare ruimtes. Uitzonderingen bestaan voor heimelijk cameratoezicht door onder andere de politie en opsporingsinstanties (Wetboek van Strafvordering).

Een belangrijk aspect bij cameratoezicht waarbij het wettelijke kader van de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing is, is doelbinding: verwerking is alleen toegestaan als de opgenomen beelden worden gebruikt voor doelen die legitiem zijn én in logisch en direct verband staan met het originele doel waarvoor de gegevens verzameld worden. In de meeste gevallen zullen partijen die camerabeelden willen uitwisselen vooraf afspraken moeten maken over het doel waarvoor en de voorwaarden waaronder beelden zullen worden verzameld en uitgewisseld, en die afspraken moeten dan voldoen aan de eisen van de Wbp of de Wpg.

Techniek

De technologische ontwikkelingen in de veiligheidsbranche volgen grotendeels de ontwikkelingen in de consumentenmarkt. Het is mogelijk met kleine camera's met weinig licht toch nog goede beelden te maken. De resolutie verbetert door andere compressiestandaarden. Belangrijke trends zijn meer digitalisering, efficiëntere opslag, externe hosting van gegevens, stroom via datanetwerken en video-content-analyse om beelden geautomatiseerd te laten beoordelen. Gemeenschappelijk gebruik kan in technische zin vaak worden geregeld door op het niveau van de software aan te geven welke gebruiker welke rechten heeft. Maar organisatorisch is er overeenstemming nodig over de vraag welke partij wanneer bepaalt waar de camera naar kijkt. Bij pogingen om verschillende camera-systemen op elkaar aan te sluiten blijkt nog regelmatig dat de vaak gehoorde opmerking 'technisch kan alles' niet altijd waar is. Door verschillen in beeldformats (aantal pixels, kleurcodering) of door de wijze van (de)comprimeren of beveiligen van de beelden blijken verschillende camera-systemen niet altijd op elkaar te kunnen worden aangesloten. Ondanks de ontwikkeling van 'universele' standaarden is er nog geen videomanagementsysteem dat alle typen camera's kan weergeven en aansturen. Veel standaarden zijn nog altijd gesloten en niet gebaseerd op de filosofie van open standaarden waardoor alle merken en typen camera's hun software en hardware geschikt kunnen maken.

Kosten

Over de kosten van cameratoezicht kan onmogelijk iets algemeen worden gezegd: de kosten van een eenvoudige *standalone* webcam zijn niet te vergelijken met een camera aan een politieheliikopter met hoge resolutie en warmtebeelden en een draadloze verbinding naar een landelijk netwerk. De kosten hangen niet alleen af van de camera, maar ook van de verbindingen, stroomvoorziening, onderhoud, verzekeringen, software en personeelskosten voor rechtstreeks toezicht. In het rapport worden ter illustratie voorbeelden gegeven van de kosten van drie soorten camerasystemen: bewakingscamera's, gemeentelijke toezichtcamera's en complexe camerasystemen.

1 Inleiding

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft DSP-groep gevraagd onderzoek te doen naar cameratoezicht door de overheid. Het doel is een schets van het Nederlandse cameralandchap. Daarbij komt niet alleen de wet- en regelgeving aan bod, maar wordt ook een schatting gegeven van het aantal camera's dat in bezit is van de diverse publieke en private partijen. Tevens is er speciale aandacht voor samenwerking, techniek, kosten en evaluaties.

1.1 Onderzoeksvragen

Het ministerie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Doeleinden

Maak een actuele indeling naar doelen/domeinen waarvoor cameratoezicht wordt toegepast.

2. Organisatorisch

- a. Welke organisaties/instanties/samenwerkingsvormen (private/publiekrechtelijke) binnen deze domeinen hebben een camera in eigendom en/of maken gebruik van camerabeelden of maken gebruik van camerabeelden van andere partijen?
- b. Welke (juridische) doelstellingen hebben de organisaties om camera's in te zetten?
- c. Is er sprake van gemeenschappelijke doelstellingen en daardoor bruikbaarheid van vergaarde beelden voor een andere organisatie?
- d. In hoeverre is sprake van samenwerking tussen deze organisaties? Op welke wijze is de samenwerking vorm gegeven (stichting, convenant, etc.?) en wat houdt de samenwerking in (gemeenschappelijk gebruik van de camera of deling van camerabeelden c.q. gezamenlijk uitkijken van de beelden).
- e. Wordt geëvalueerd in hoeverre de inzet van camera's bijdraagt aan de gestelde doelen? Zo ja, door wie, op welke wijze en hoe vaak wordt geëvalueerd?
- f. Hoe vaak worden beelden opgevraagd door politie/OM?

3. Juridisch

- a. Welke wettelijke regimes vormen de grondslag voor het cameragebruik?
- b. Voor welke doelstellingen van het cameragebruik bieden deze regimes een grondslag?
- c. Welke beperkingen en waarborgen kennen deze regimes t.a.v. de mogelijkheden om gegevens/beelden te delen/uit te wisselen tussen en met organisaties (en dus dekken deze regimes een mogelijkheid voor uitwisseling/deling niet terwijl dat wel wenselijk zou zijn?)
- d. Is het juridisch mogelijk de beelden/gegevens van een bepaald domein/doel te gebruiken voor andere domeinen/doelen?
- e. Wat is de maximaal toegestane bewaartermijn onder het betreffende wettelijke regime?

4. Technisch

- a. Welke typen camera's worden er in de praktijk gebruikt: te onderscheiden in merken, kwaliteit, software, etc.

b. Zou gemeenschappelijk gebruik mogelijk zijn of is er sprake van grote mate van compatibiliteit van de gebruikte camera's?

5. Kosten

- a. Wat zijn de aanschaf-, installatie- en beheerkosten van een camera en benodigde software?
- b. Welke kosten zijn verbonden aan samenwerkingsverbanden (bijv. aansluiting bij een PAC of een RTR of via Live View)?

De onderzoeksvragen worden aan het eind van dit rapport beknopt beantwoord met een verwijzing naar de betreffende paragraaf in het rapport.

1.2 Definitie cameratoezicht

In dit onderzoek wordt onder cameratoezicht het volgende verstaan:

Het gebruik van camera's voor toezicht, handhaving of opsporing door publieke instanties of door private partijen waarbij politie of justitie actief betrokken zijn als samenwerkingspartner.

Toelichting op de definitie en afbakening van het onderwerp

Toezicht, handhaving of opsporing

Onder de definitie vallen bijna alle camera's in eigendom van de overheid. Bewakingscamera's op overheidsgebouwen vallen echter buiten de definitie omdat deze bedoeld zijn voor bewaking en beveiliging. Qua techniek en organisatie, maar ook qua wetgeving zijn deze bewakingscamera's eigenlijk identiek aan bewakingscamera's zoals die door bijvoorbeeld een winkelier, bank of andere private partij kunnen worden opgehangen.

Actieve betrokkenheid

Door het tweede deel van de definitie worden ook camera's van private partijen onder cameratoezicht geschaard, mits er een actieve betrokkenheid is van politie of justitie. Een voorbeeld zijn camera's in het openbaar vervoer als deze zijn aangesloten op een regionale toezichtcentrale waar ook politie aanwezig is. Ook camera's in eigendom van private partijen die betrokken zijn bij een stichting of een convenant tussen publieke en private partijen vallen onder de definitie. Ook als er vooraf afspraken worden gemaakt met de politie over het mogelijke gebruik van vergaarde camerabeelden, is sprake van actieve samenwerking.

Sensoren

Camera's zijn vergelijkbaar met sommige andere sensoren: ze verzamelen signalen uit de omgeving en sturen deze naar een plek waar de informatie verder wordt verwerkt (bekijken, analyseren, toepassen, bewaren). Andere sensoren zoals fijnstofmeters, microfoons of locatiebepalers, vertonen qua techniek, wetgeving, samenwerkingsverbanden en datatransport soms grote overeenkomsten met camera's. Desondanks is besloten andere sensoren buiten beschouwing te laten. Het gaat hier alleen over camera's en de beelden die daarmee worden gemaakt. Daarom wordt automatische kentekenherkenning (ANPR) wel meegenomen: daarbij wordt immers een foto of video gemaakt met een camera om kentekens te kunnen detecteren. Eigenlijk is ANPR op zichzelf geen sensor, maar software om uit beelden informatie over kentekens te destilleren.

1.3 Onderzoeksmethode

Deskresearch

De belangrijkste methode van onderzoek is deskresearch in openbare schriftelijke bronnen: wetenschappelijke publicaties, evaluaties, beleidsdocumenten, convenanten, wet- en regelgeving en jurisprudentie. Deze informatie is verzameld op internet (Google en Google Scholar) en in het digitale en papieren archief van DSP-groep dat veel evaluaties, beleidsdocumenten en boeken over cameratoezicht bevat die niet (meer) op internet te vinden zijn.

Het bleek niet mogelijk alle onderzoeksvragen te beantwoorden op basis van schriftelijke bronnen omdat er relatief weinig informatie openbaar wordt gemaakt over cameratoezicht. Alleen over gemeentelijk cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde is relatief veel materiaal aangetroffen: evaluaties, beleidsdocumenten, visies en begrotingen. Die informatie is benut voor dit onderzoek, maar opgemerkt moet worden dat het gemeentelijk cameratoezicht een unieke vorm van cameratoezicht is qua wetgeving, doelstellingen en betrokken partijen. De informatie over gemeentelijke camera's is daarom vaak niet van toepassing op andere domeinen of doelen van cameratoezicht. Ook bleek dat een deel van de informatie gedateerd is waardoor dit rapport minder nauwkeurig is, zeker omdat cameratoezicht snel verandert.

Nieuwsberichten en interviews met experts

Om antwoord te kunnen geven op alle onderzoeksvragen bleek het soms nodig gebruik te maken van nieuwsartikelen van kranten en websites. Die artikelen hebben niet dezelfde status als wetenschappelijke artikelen of vastgestelde beleidsdocumenten, waardoor ze met enige voorzichtigheid moeten worden gebruikt. Maar als ze relevante informatie opleverden zijn ze toch gebruikt.

Daarnaast zijn in aanvulling op de schriftelijke bronnen interviews gehouden met een klein aantal experts. Dit gebeurde via email of in een persoonlijk gesprek. De interviews gingen voornamelijk over publiek-private samenwerking en over techniek en kosten omdat daarover weinig schriftelijke informatie is aangetroffen. In de bijlagen staat de geraadpleegde literatuur en de geïnterviewde experts.

2 Domeinen en doelen

Onderzoeksvraag 1: Doeleinden

Maak een actuele indeling naar doelen/domeinen waarvoor cameratoezicht wordt toegepast.

In dit hoofdstuk gaat het over de vraag voor welke doelen cameratoezicht wordt toegepast. In de zoektocht voor dit onderzoek zijn veel verschillende doelen aangetroffen. Daarnaast kunnen twee bredere domeinen worden onderscheiden: camerabewaking en cameratoezicht.

2.1 Twee domeinen: camerabewaking en cameratoezicht

2.1.1 Camerabewaking

Camerabewaking heeft als doel de bewaking en beveiliging van personen, goederen, gebouwen en gebieden. Camerabewaking wijkt juridisch af van cameratoezicht, maar ook organisatorisch. Het belangrijkste verschil tussen beide domeinen is daarin te vinden: beelden van bewakingscamera's worden meestal niet rechtstreeks bekeken in een toezichtcentrale. Bij veel bewakingscamera's is dat niet eens mogelijk omdat het een gesloten systeem betreft, wat blijkt uit de nog altijd vaak gebruikte term Closed Circuit Television (CCTV). Het belangrijkste doel van bewakingscamera's is beelden opnemen zodat na een incident bewijsmateriaal beschikbaar is. Een tweede doel, dat vaak impliciet blijft, is een afschrikwekkend effect op eventuele plegers van criminaliteit of veroorzakers van overlast.

Een klein deel van de bewakingscamera's is via een videoverbinding wel met een toezichtcentrale verbonden. Dat percentage groeit, zoals later in dit rapport zal blijken, maar het is nog altijd relatief laag: schattingen lopen uiteen van 1,5 tot 14 procent. Belangrijk om op te merken is dat zelfs camera's in systemen die wel een videoverbinding met een alarmcentrale hebben meestal niet rechtstreeks worden bekeken. Dat gebeurt nog altijd voornamelijk in reactie op *triggers*, zoals inbraak-alarmen, overvalalarmen of een telefonische melding.

Figuur 2.1 Domeinen cameratoezicht en camerabewaking



2.1.2 Cameratoezicht

Bij cameratoezicht ligt de nadruk op toezicht: er wordt ook naar de beelden gekeken als er geen incident gebeurt. Een belangrijk doel van cameratoezicht is het voorkomen van incidenten. Als zich een incident voordoet is het de bedoeling dat observanten in een toezichtcentrale dit waarnemen en een directe reactie geven bijvoorbeeld door politie, toezichthouders of hulpverleners naar het incident toe te dirigeren. Dit is het tweede doel van cameratoezicht: het voorkomen van escalatie van incidenten. De beelden van dit soort toezichtcamera's worden meestal ook opgenomen, onder andere om bewijsmateriaal te hebben voor eventuele opsporingsonderzoeken of, zoals bij verkeerstoezicht, achteraf te kunnen constateren of een boete terecht is opgelegd. Beeldopnames en het gebruik van de beelden achteraf is echter niet het belangrijkste doel bij cameratoezicht. In gemeentelijke cameratoezichtprojecten wordt opsporing dan ook bijvangst genoemd. Het houden van toezicht is het primaire doel en opsporing achteraf is hooguit het secundaire doel.

2.1.3 Grensgevallen

Het onderscheid tussen cameratoezicht en camerabewaking is niet altijd helder te maken. Er zijn bijvoorbeeld gemeentelijke toezichtcamera's waarvan de beelden niet rechtstreeks worden bekeken, maar alleen worden opgenomen voor gebruik achteraf. Die werkwijze wordt echter steeds zeldzamer: in 2003 werd in 42 procent van de gemeenten met cameratoezicht nooit rechtstreeks naar de beelden gekeken. In 2009 was dat percentage gedaald tot 32 procent.

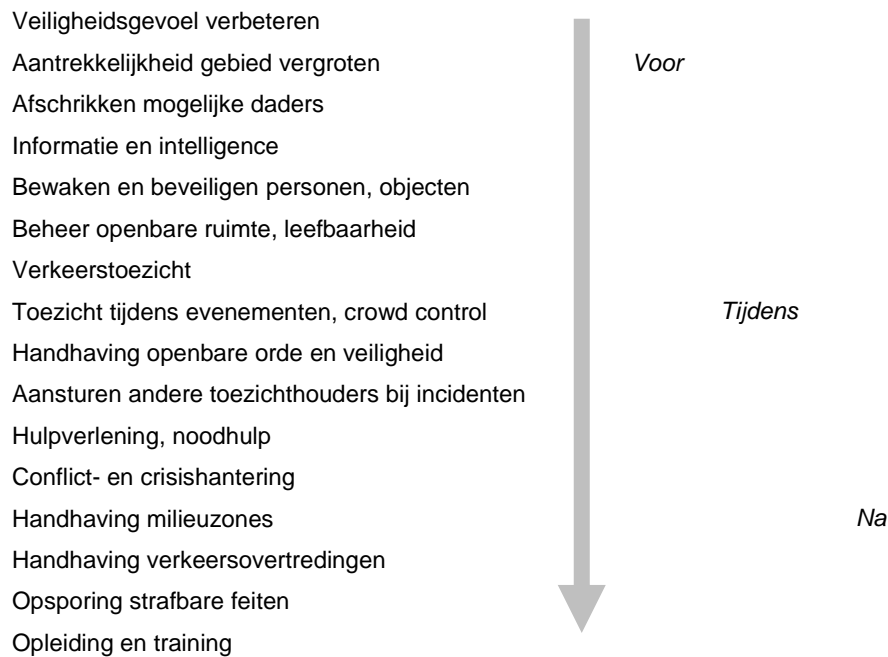
Het tegenovergestelde komt ook voor: bewakingscamera's waarvan de beelden juist wel rechtstreeks worden bekeken in een alarmcentrale. Steeds meer beveiligingsbedrijven hebben alarmcentrales die als dienstverlening aanbieden om preventief mee te kijken, bijvoorbeeld tijdens openings- en sluitingstijden van winkels of door het uitvoeren van virtuele surveillances op bedrijventerreinen.

Desondanks is het onderscheid tussen de domeinen van cameratoezicht en camerabewaking gerechtvaardigd en vaak goed bruikbaar. Juridisch is er namelijk ook een belangrijk verschil tussen beide domeinen, zoals hieronder zal blijken in het juridische hoofdstuk. Een andere rechtvaardiging voor het onderscheid tussen cameratoezicht en camerabewaking is het verschil in het aantal camera's. Bij cameratoezicht gaat het in heel Nederland naar schatting over enkele tienduizenden camera's, terwijl er een paar miljoen bewakingscamera's zijn, zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken. Ook het aantal camera's per observant in de toezichtcentrales en alarmcentrales is zeer verschillend. In een gemeentelijke toezichtcentrale heeft een toezichthouder bijvoorbeeld tien tot twintig toezichtcamera's onder zijn hoede. Een centralist in een alarmcentrale kan daarentegen verantwoordelijk zijn voor honderden of duizenden bewakingscamera's tegelijk. Ook daarop komen we in het hoofdstuk over organisatie terug.

2.2 Doelen

De doelen waar cameratoezicht voor wordt ingezet zijn zeer divers. Hieronder worden doelen op een rij gezet die zijn aangetroffen in onze zoektocht naar de vormen van cameratoezicht die momenteel in Nederland worden ingezet. De doelen zijn gesorteerd naar het moment waarop camera-beelden het meest relevant zijn: voorafgaand aan, tijdens of na afloop van incidenten.

Figuur 2.2 Doelen cameratoezicht



Bovenstaand overzicht bevat zestien verschillende doelen voor cameratoezicht. De lijst is wellicht nog niet compleet, maar bevat alle doelen die regelmatig werden genoemd in de bestudeerde literatuur.

Een deel van de doelen is te breed om eenvoudig in het schema te kunnen worden geplaatst. Een voorbeeld is handhaving van de openbare orde. Dat doel omvat in de praktijk het verbeteren van het veiligheidsgevoel, rechtstreeks toezicht, snelle reacties op incidenten en, zij het als bijvangst, opsporing. Een ander voorbeeld is handhaving van verkeersregels: die camera's hebben als doel overtreders waarnemen en beboeten, maar ook een preventief effect. Ook, tot slot, het doel informatie & intelligence is breed en kan worden ingezet in de hele keten van het voorkomen van incidenten tot en met opsporing achteraf.

3 Organisatorisch

Dit hoofdstuk behandelt de organisatorische aspecten van cameratoezicht aan de hand van zes onderzoeksvragen. Naast het beantwoorden van de onderzoeksvragen probeert het rapport de lezer inzicht te geven in aantallen camera's. Informatie over het aantal camera's is nodig voor een goede schets van het huidige cameralandchap: het laat zien waar de meeste camera's worden ingezet en plaatst de verschillende typen camera's en instanties die camera's inzetten in een overkoepelend kader.

De onderzoeksvragen zijn verdeeld over de volgende paragrafen:

- Eigendom en doelstellingen (paragraaf 3.1)
- Gemeenschappelijke doelstellingen en samenwerkingsvormen (par. 3.2)
- Evaluaties (par. 3.3)
- Gebruik beelden door politie/OM (par. 3.4)

3.1 Eigendom en doelstellingen

Onderzoeksvragen

- a. Welke organisaties (private/publiekrechtelijke) binnen deze domeinen hebben een camera in eigendom en/of maken gebruik van camerabeelden of maken gebruik van camerabeelden van andere partijen?
- b. Welke (juridische) doelstellingen hebben de organisaties om camera's in te zetten?

Als eerste geven we een overzicht van partijen die cameratoezicht inzetten of gebruik maken van beelden van andere partijen. We maken onderscheid tussen publieke en private partijen. De doelstellingen worden ook besproken, maar de juridische doelstellingen (of kaders) komen in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod. De subvraag of camerabeelden van andere partijen worden gebruikt, wordt beantwoord in het deel van dit rapport dat gaat over gemeenschappelijke doelen en samenwerking.

Dit onderzoek is gebaseerd op de onderzoeksvragen. De vraag hoeveel camera's er in gebruik zijn bij de diverse private en publiekrechtelijke organisaties werd niet gesteld. Volgens de onderzoekers is het echter wel van belang om op zijn minst een indruk te geven van de aantallen in de respectievelijke domeinen. Daartoe hebben wij ons gebaseerd op bestaande en soms gedateerde informatie. Er zijn geen enquêtes gehouden of andere vormen van dataverzameling ingezet. Recentere informatie is niet beschikbaar én er was binnen de onderzoeksopzet geen ruimte om nieuwe informatie te verzamelen.

3.1.1 Politie

Er zijn geen schriftelijke of digitale documenten aangetroffen met een overzicht van alle camera's die de politie momenteel in eigendom heeft. Interviews en mailwisselingen met een aantal politiefunctionarissen bevestigen dat een dergelijk overzicht niet bestaat. De camera's die nu in bezit zijn, werden vaak aangeschaft door de voormalige regiokorpsen zonder dat informatie landelijk is gebundeld. Momenteel wordt een visiedocument op sensing opgesteld door de Nationale Politie. Deze zal onder andere ingaan op het gebruik van camera's en andere sensoren. Hieronder wordt een globale beschrijving gegeven van de typen en aantallen camera's in eigendom van de politie op basis van documenten (websites, beleidsstukken, evaluaties) en interviews.

Voertuigen met camera's voor toezicht en controle

In 1975 konden politievoertuigen al worden uitgerust met camera's. In de beginjaren ging het om radarapparatuur met camera's om snelheidsovertreders te fotograferen (Mehaco 1975). In de loop der jaren zijn de camera's steeds geavanceerder geworden, bijvoorbeeld door de uitbreiding met geautomatiseerde kentekenherkenning of Automatic Number Plate Recognition (ANPR). Camera's met ANPR kunnen kentekens van passerende voertuigen scannen om deze te vergelijken met referentielijsten met kentekens waarmee iets aan de hand is (gestolen, onverzekerd, openstaande boete of belastingsschuld bijvoorbeeld).



Politievoertuigen met camera's

De meeste camera's zijn bevestigd op bestelwagens of op personenauto's. De bestelwagens zijn vaak van de Mobiele Eenheid en deze worden ingezet in reactie op ernstige overlast of voor toezicht tijdens risicovolle evenementen, zoals voetbalwedstrijden of demonstraties. Er zijn meestal meerdere camera's op elk voertuig gemonteerd om rondom te kunnen filmen. Ook in het voertuig kunnen politiefunctionarissen camera's gebruiken om personen en incidenten rond het voertuig in beeld te brengen. Er zijn ook regionale eenheden die speciale onderdelen van de organisatie hebben voor het inzetten van camera's tijdens voetbalwedstrijden, zoals de voetbaleenheid in de regio Rotterdam met een gekoppeld videoteam (Politie Rotterdam-Rijnmond 2012).

Het is niet bekend in hoeveel gevallen er een rechtstreekse verbinding is tussen voertuigen en toezichtcentrales. In de meeste gevallen dat er een rechtstreekse verbinding is, gaat het om een verbinding naar een lokaal commandovoertuig. In sommige gevallen worden de beelden ook doorgestuurd naar een toezichtcentrale in de regio of bijvoorbeeld naar de commandokamer voor openbare orde van een gemeente.

Op personenauto's gaat het meestal om verkeerstoezicht. De regionale eenheden en de Landelijke Eenheid, het voormalige Korps Landelijke Politie Diensten, beschikken over personenauto's met ingebouwde camera's. Vaak is daarin ook automatische kentekenherkenning ingebouwd. Het is niet bekend om hoeveel voertuigen het gaat. Uit een nieuwsbericht (AD 2008) blijkt dat sinds 2008 in alle nieuwe voertuigen van de Landelijke Eenheid standaard een camera wordt ingebouwd.

Kentekenplaat herkenning (ANPR)

Uit de meest recente inventarisatie onder alle voormalige regiokorpsen en het KLPD bleek dat er in 2011 in totaal 200 ANPR-camera's in eigendom van de politie waren: 119 vaste camera's en 78 mobiele camera's.¹



ANPR-camera's van de politie

In 2011 waren de verschillen tussen de toenmalige korpsen groot: Rotterdam-Rijnmond en het Korps Landelijke Politie Diensten hadden samen ongeveer twee derde van alle ANPR-camera's in eigendom. Rotterdam-Rijnmond had 72 ANPR-camera's (waarvan 64 vast en 8 mobiel) en het KLPD had er 71 (waarvan 36 vast en 35 mobiel). Alle andere toenmalige korpsen hadden beduidend minder camera's, vaak één of twee en meestal mobiel.

In totaal hadden vijf van de 26 toenmalige korpsen vaste ANPR-camera's in gebruik. Het aantal vaste ANPR-camera's was groter dan het aantal locaties dat in beeld wordt gebracht: er zijn immers meestal meerdere camera's nodig om alle rijstroken in beide rijrichtingen op één locatie in beeld te kunnen brengen. Met de genoemde 119 vaste ANPR-camera's werd het verkeer op in totaal 21 locaties in beeld gebracht, wat dus neerkomt op gemiddeld zes ANPR-camera's per locatie.

Er zijn nog veel meer (kenteken)camera's op verkeerswegen. Deze zijn meestal niet in eigendom van de politie, maar van lokale, regionale of landelijke instanties die verkeerstoezicht uitoefenen. In

Noot 1 De informatie op de website anprnet.nl, die wordt beheerd door het Landelijk Programmabureau ANPR van de politie, dateert van augustus 2010. De meest recente inventarisatie is gemaakt in 2011 in opdracht van het WODC (Flight en van Egmond 2011).

2011 gaven tien regiokorpsen aan dat ze ook dit soort ANPR-camera's van andere instanties gebruikten. Op die samenwerking komen we later terug.

Bodycams tegen agressie en geweld

Veel regionale eenheden van de politie maken gebruik van camera's op het lichaam of bodycams voor toezicht en handhaving. Overigens worden de beelden ook gebruikt voor opleidingsdoeleinden.



Bodycams van de politie

Deze vorm van cameratoezicht kreeg een impuls in 2009 door een pilot in vijf regiokorpsen met bodycams en camera-auto's om geweld tegen politiemensen tegen te gaan. Deze camera's werden voornamelijk gedragen door politiemensen in de noodhulp. Om hoeveel camera's het precies ging is niet duidelijk, maar in de toenmalige regio Haaglanden, die meedeed aan de pilot, waren in 2011 in totaal 22 van dit soort camera's in gebruik. Zes camera's waren op het dak van politieauto's gemonteerd en zestien bodycams werden op het lichaam gedragen (Van Ham, Kuppens en Ferwerda 2011). Op basis van de evaluatie besloot de Raad van Korpschefs eind 2011 niet over te gaan tot landelijke invoering van de bodycam. De bodycams hadden niet geleid tot een vermindering van geweld tegen politieambtenaren, ze functioneerden technisch nog niet naar behoren en de toegevoegde waarde voor opsporing en vervolging viel tegen (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011).

Het is desondanks aannemelijk dat inmiddels meer dan vijf voormalige regiokorpsen met bodycams werken, maar exacte gegevens hierover ontbreken. Uit een rondgang langs alle toenmalige regiokorpsen voor de jaarwisseling van 2009-2010 bleek dat er destijds in tien korpsen met bodycams werd gewerkt (NOS 2009). Uit een bericht van de leverancier van de bodycams uit 2011 blijkt dat 17 van de 25 toenmalige regiokorpsen hadden gekozen voor aanschaf van bodycams, vooral voor inzet tijdens de jaarwisseling (Security 2011). Er zijn ook gemeenten die bodycams kopen zodat de politie ze kan gebruiken. Recente informatie over het aantal bodycams kon niet worden gevonden.

Mobiele camera-units voor toezicht en openbare orde

Mobiele camera-units zijn camera's die zelfstandig kunnen worden geplaatst in een behuizing, meestal met accu's om onafhankelijk van vaste stroomvoorziening te kunnen functioneren. Deze camera-units worden meestal voor kortere periodes ingezet, bijvoorbeeld een aantal weken, en zijn vaak gericht tegen ernstige overlast of worden gebruikt voor toezicht tijdens evenementen.



Mobiele camera units van de politie

Ook over het aantal mobiele camera-units van de politie is geen informatie aangetroffen. Naar schatting gaat het om enkele tientallen units in alle eenheden bij elkaar. In het toenmalige regio-korps Rotterdam-Rijnmond waren in 2012 negen van dit soort mobiele camera-units in gebruik (Politie Rotterdam-Rijnmond 2012). Het is niet altijd de politie zelf die deze units aanschaft: van de negen mobiele camera-units in de eenheid Rotterdam-Rijnmond waren er drie in eigendom (en beheer) van gemeenten die er zeker van wilden zijn dat er tijdens evenementen een unit beschikbaar zou zijn voor hun gemeente.

Ook zijn er gemeenten die camera's kopen voor de politie. De gemeente Harlingen kocht recent bijvoorbeeld een set camera's die door de politie kunnen worden opgehangen bij inbraakgevoelige woningen (Franeker Courant 2013). Het gaat hierbij om lokale initiatieven en kleine aantallen camera's. Ook is er geen betrokkenheid bij de camera vanuit de gemeente behalve de formele betrokkenheid als handhaving van de openbare orde. In praktische zin komt het vaak neer op een financiële bijdrage aan een camera die vervolgens door de politie wordt ingezet. In hoeveel andere gemeenten dit ook gebeurt is niet bekend.

Bewaking en beveiliging vitale objecten en personen

Een andere vorm van cameratoezicht van de politie zijn de camera's die worden ingezet ter bewaking en beveiliging van vitale objecten, zoals ambassades, en personen. In veel gevallen filmen deze camera's ook de openbare ruimte.



Bewaking van het Amerikaanse consulaat

De beelden van dit soort camera's kunnen lokaal in een mobiele commandopost worden bekeken en opgeslagen. Soms worden ze, zoals in Den Haag, doorgestuurd naar de regionale toezichtcentrale. Bij deze vorm van cameratoezicht kan het gaan om langdurige inzet, zoals bij ambassades en andere vitale objecten. Het kan ook gaan om kortstondig toezicht, bijvoorbeeld ter beveiliging van personen. Het aantal camera's voor bewaking en beveiliging is niet bekend. In de voormalige politieregio Haaglanden ging het in 2010 om 150 van dit soort camera's (De Schepper 2010). De regio Haaglanden is echter niet representatief voor de rest van het land omdat hier de meeste ambassades zijn gevestigd en ook het parlement en de ministeries. In andere eenheden zal het aantal van dit soort camera's dus logischerwijs minder groot zijn.

Helikopters voor noodhulp en handhaving

De luchtvaartpolitie heeft acht helikopters met camera's. Er vinden geplande vluchten plaats en vluchten naar aanleiding van incidenten. De helikopters beschikken over digitale videocamera's met hoge resolutie en de mogelijkheid om warmtebeelden te maken. De beelden kunnen worden bekeken en vastgelegd in de helikopter, maar ze kunnen ook worden uitgezonden naar meldkamers via een landelijk dekkend videonetwerk.



Politiehelikopter met camera

Sinds 2011 wordt bij een overval of een ander ernstig incident niet alleen de betreffende regionale eenheid van de politie geïnformeerd, maar ook de Luchtvaartpolitie. Volgens de website van de politie is de inzet van de helikopters een succes bij het oplossen van misdrijven door middel van aanhoudingen en het vinden van vermisten (Politie 2013).

Opsporing door recherche

Het aantal camera's dat wordt ingezet door de recherche om bewijsmateriaal te verzamelen in het kader van opsporingsonderzoeken kon niet worden vastgesteld. In het juridische hoofdstuk wordt wel de wettelijke basis voor dit type camera's behandeld.

3.1.2 Gemeenten

Handhaving openbare orde

Gemeenten mogen op basis van artikel 151c in de Gemeentewet camera's op de openbare weg inzetten ter handhaving van de openbare orde. Er is geen landelijk overzicht van het aantal camera's: het is een bevoegdheid van alle burgemeesters en er is geen centrale registratie van dit soort camera'systemen.



Gemeentelijk cameratoezicht in Utrecht (links) en Amsterdam

In 1996 schreef het WODC nog dat er geen camera's door gemeenten werden ingezet op openbare plaatsen omdat er in de betreffende gemeenteraden en bij het publiek teveel weerstand tegen deze vorm van toezicht bestond (Baas en Cozijn 1996). In de bijna twintig jaar sindsdien is die situatie veranderd. In 2006 had 19 procent van de gemeenten cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde en in 2009 was dat gestegen tot 28 procent van alle gemeenten. Dat komt neer op ongeveer² 120 gemeenten (Schreijenberg en Homburg 2010b). Tussen 2009 en 2013 zijn de ontwikkelingen niet meer op dezelfde manier gemonitord. Daarom wordt hier op basis van twee andere informatiebronnen een indicatie van de ontwikkelingen tussen 2009 en 2013 gegeven.

- Uit een onderzoek van weblog Sargasso blijkt uit informatie die is verzameld via 450 Wob-verzoeken dat er 104 gemeenten zijn met in totaal 2.308 camera's voor openbare orde handhaving (Tokmetzis 2013a). Dat is een lager aantal dan de 120 van het onderzoek uit 2009. Daar zijn twee verklaringen voor: ten eerste is het aantal gemeenten gedaald (door herindelingen) en ten tweede is het overzicht van Sargasso niet compleet: niet alle gemeenten hebben informatie aangeleverd.³
- Een tweede bron van informatie is de website Slim Bekeken, een particuliere website⁴ waarop op basis van nieuwsberichten een overzicht wordt gegeven van cameratoezicht en camerabewaking in Nederland. Ook die informatiebron is niet perfect, omdat alleen openbare informatie is verzameld.

Uit de vergelijking van de lijst van Sargasso en de website Slim Bekeken blijkt dat er 45 gemeenten zijn die wel gemeentelijk cameratoezicht inzetten, maar niet voorkomen op de lijst van Sargasso. Dat betekent dat er waarschijnlijk 150 gemeenten camera's inzetten voor handhaving van de openbare orde. Het gemiddelde aantal camera's per gemeente, zo blijkt uit het overzicht van Sargasso, is 22 per gemeente. Als we dat aantal extrapoleren naar 150 gemeenten, komen we op een schatting van in totaal 3.300 gemeentelijke camera's.

Noot 2 We schrijven 'ongeveer' omdat er een onzekerheidsmarge rondom dit aantal zit: niet alle gemeenten deden aan het onderzoek mee.

Noot 3 De gemeente Utrecht stelde bijvoorbeeld geen informatie beschikbaar over de camera's van het dienstencentrum beveiliging omdat die informatie door criminelen zou kunnen worden misbruikt. De gemeente werd door de rechter in het gelijk gesteld. Ook andere gemeenten waarvan bekend is dat ze camera's inzetten zijn niet in het overzicht vertegenwoordigd.

Noot 4 Deze website is gebouwd en wordt bijgehouden door de onderzoekers van DSP-groep die ook het onderhavige onderzoek hebben uitgevoerd.

3.1.3 Defensie

Drones

Defensie beschikt over drones: onbemande vliegtuigjes met camera's. Deze vliegtuigjes kunnen worden ingezet tijdens calamiteiten, zoals branden of dijkdoorbraken. Defensie beschikt over twee typen drones. In 2009 zijn 75 exemplaren van de Raven aangeschaft en in 2012 zes exemplaren van het grotere verkenningsvliegtuig ScanEagle.



Drones van defensie (links: Raven, rechts: ScanEagle)

In het buitenland kan Defensie de drones inzetten voor militaire doeleinden, maar in Nederland worden de onbemande vliegtuigen uitsluitend onbewapend ingezet op verzoek van civiele autoriteiten, zoals burgemeesters of hoofdofficieren van justitie. Defensie krijgt regelmatig verzoeken van civiele autoriteiten voor inzet boven Nederland: in 2012 waren er vijftien verzoeken waarvan er veertien zijn ingewilligd. De politie maakt onder andere gebruik van de drones om toezicht te houden tijdens grote evenementen en om te zoeken naar hennepkwekerijen. (Ministerie van Defensie 2013).

Mobiel toezicht veiligheid

De Koninklijke Marechaussee maakt sinds 1 augustus 2012 gebruik van het systeem @migo-boras voor mobiele controles achter de Nederlandse grenzen in het kader van het mobiel toezicht veiligheid. Met het systeem wil de Marechaussee illegale migratie en illegaal verblijf bestrijden. De vijftien vaste cameraopstellingen staan bij de grootste grensovergangen met België en Duitsland. Daarnaast zijn zes mobiele camera's gemonteerd in auto's van de marechaussee.

Door de camera's kunnen voertuigen worden geselecteerd die interessant kunnen zijn om in het kader van het toezicht te worden gecontroleerd, bijvoorbeeld van een bepaald type of kleur, die op bepaald tijdstip passeren, eventueel in combinatie met andere voertuigen etc. Als bijvoorbeeld blijkt dat bij mensensmokkel vooral donkerkleurige auto's van een bepaald type uit een bepaald land worden gebruikt, kan deze categorie door @migo-boras worden geselecteerd. Bonafide reizigers worden zo minder onnodig aan een controle onderworpen. Overigens ligt de uiteindelijke beslissing om over te gaan tot stilhouden van een voertuig bij de medewerker van de Koninklijke Marechaussee ter plaatse. Kentekens van auto's of vrachtwagens worden enkel ten behoeve van directe opvolging ter plaatse verwerkt en niet in het systeem opgeslagen. Wel kan in uitzonderlijke en spoedeisende gevallen, zoals bij een Amber Alert, naar een specifiek kenteken gezocht worden.

3.1.4 Ambulances

Geweld tegen werknemers met een publieke taak

In het kader van de aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak kregen vier regionale ambulancevervoerders in 2009 subsidie voor het installeren van camera's op ambulances.⁵ Per regio ging het om twee tot vier voertuigen en per voertuig werden vier tot zes camera's aan de buitenkant ingebouwd om de ruimte rondom de ambulance te kunnen filmen.



Camera's op ambulances

Uit de eindevaluatie bleek dat de beeldkwaliteit goed was en dat de helft van de werknemers zich veiliger voelde door de camera's. In de proefperiode waren echter geen incidenten waargenomen met de camera's en er was dus geen ervaring opgedaan met de bruikbaarheid van de beelden voor opsporing en vervolging (Van Egmond, Hulshof en Flight 2010). Daarom is besloten eerst te werken aan het vergroten van de meldingsbereidheid van medewerkers en daarna een besluit te nemen over eventuele invoering op grotere schaal. Tot op heden is, voor zover bekend bij de onderzoekers, nog geen landelijk beleid voor camera's op ambulances vastgesteld. De keuze is dus aan de ambulancevervoerders zelf. Er is geen informatie gevonden over het aantal camera's dat bij de huidige ambulancevervoerders in gebruik is.

Noot 5 Ambulances staan hier tussen de publieke instanties, omdat de camera's werden gefinancierd door het Ministerie van BZK. Inmiddels is het ambulancevervoer geprivatiseerd.

3.1.5 Belastingdienst

De Belastingdienst heeft ANPR-apparatuur in auto's en *standalone* (zoals op de foto) in eigendom. Het aantal voertuigen en camera's is niet gevonden in openbare bronnen. De apparatuur wordt gebruikt tijdens stop-en-betalacties op straat waarbij kentekens met openstaande belastingsschulden worden opgespoord. Daarnaast worden de auto's gebruikt voor het toezicht op andere autobelastingen zoals de motorrijtuigenbelasting, eurovignetten, privégebruik auto en Belasting personenauto's en motorrijwielen (bpm).



ANPR-apparatuur van de Belastingdienst

In zeven maanden tijd (januari tot en met juli 2013) heeft de Belastingdienst ruim 4 miljoen euro aan openstaande belastingsschulden geïnd bij stop-en-betalacties. Daarnaast werden ruim 6.000 auto's in beslag genomen (Ministerie van Financiën 2013).

De fiscus maakt niet alleen gebruik van eigen ANPR-auto's: er worden ook regelmatig gezamenlijke acties gehouden met politie, RDW, Koninklijke Marechaussee, Douane en Inspectie Leefomgeving en Transport. Daarbij worden ook vaak ANPR-camera's van andere instanties gebruikt. Ook krijgt de Belastingdienst informatie van andere overheidsinstanties zoals de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie en wordt er gebruik gemaakt van gegevens van derden. Welke gegevens dat precies zijn is niet beschreven in de openbare informatie die is aangetroffen.

3.1.6 Verkeerscamera's

Een groot aantal publieke instanties zet toezichtcamera's in voor verkeerstoezicht. Het bleek niet mogelijk op basis van openbare informatie een landelijk overzicht te maken van alle publieke camerastelsels voor verkeerstoezicht. De informatie is verspreid over zeer veel verschillende documenten en de status van de informatie is niet altijd duidelijk. Soms leveren verschillende bronnen ook tegenstrijdige informatie op. Daarom wordt hieronder aan de hand van enkele belangrijke

bronnen en een aantal voorbeelden een globaal overzicht gegeven. Veel camera's die voor verkeerstoezicht worden gebruikt staan in rechtstreekse verbinding met een toezichtcentrale. In die zin vallen ze dus eerder onder het domein cameratoezicht dan onder camerabewaking.

Rijkswaterstaat en Nationale Databank Wegverkeersgegevens

Rijkswaterstaat beheert ongeveer 1.700 camera's langs de Nederlandse snelwegen. Daarnaast is de Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW) verantwoordelijk voor zo'n 1.000 ANPR-camera's die verkeersdrukte meten in een aantal steden en provinciale wegen in de Randstad en Noord-Brabant. Die camera's scannen kentekens om gemiddelde reistijden te kunnen berekenen.⁶



Verkeerscamera's boven een snelweg

Gemeenten

In diverse gemeenten worden camera's voor verkeerstoezicht ingezet. Omdat het niet alleen gaat om camera's in eigendom van gemeenten, maar ook van Rijkswaterstaat of bedrijven, worden deze camera's hier behandeld en niet in de paragraaf over gemeentelijk cameratoezicht. Er is voor gekozen een beschrijving te geven van de situatie in Rotterdam en Amsterdam: niet omdat deze twee steden representatief zijn voor alle gemeenten, maar omdat in deze twee steden een goed beeld geven van de inzet van verkeerscamera's voor verschillende doelen.

De gemeente Rotterdam verzamelt via camera's informatie die nodig is voor verkeersmanagement. Er zijn op 55 verkeersknooppunten 350 camera's geplaatst die het verkeer registreren: hoe bewegen auto's door de stad en hoe lang doen ze er over om van de ring in het centrum van de stad te komen? Op basis daarvan kunnen ook verkeerslichten worden afgesteld. In de meld- en verkeersregiekamer van de gemeente Rotterdam wordt 24 uur per dag het verkeer gemonitord met camera's en een reistijdensysteem. Dit systeem meet op belangrijke wegen de gemiddelde actuele snelheden. De camera's voor verkeersmanagement zijn geleverd door Vialis, een werkmaatschappij van Volker Wessels. De gemeente werkt ook samen met Rijkswaterstaat en de provincie (Gemeen-

Noot 6 Deze cijfers zijn afkomstig uit het eerder genoemde onderzoek van Sargasso: Tokmetzis (2013a).

te Rotterdam 2013). Daarnaast worden er van 2013 tot en met 2015 door *De Verkeersonderneming* verkeersmetingen uitgevoerd op de 'Ruit van Rotterdam': A13, A15, A16 en A20 en de wegen daaromheen. Deze metingen via kentekenregistratie zijn voor verkeersanalyses en om automobilisten te benaderen voor mobiliteitsdiensten. De camera's registreren uitsluitend het kenteken, het passagetijdstip en de locatie. Snelheidsovertredingen en voertuigkenmerken zijn niet relevant voor het onderzoek en worden niet geregistreerd, aldus Rijkswaterstaat.

In Amsterdam zijn drie wegbeheerders actief: de gemeente, de provincie en het Rijk. Deze drie instanties zetten samen 2.400 detectorstations in en kentekencamera's. Dat aantal is gestegen van 60 in 2009 (Trafficlink 2009) naar 88 kentekencamera's in 2013 (Gemeente Amsterdam 2013). De kentekencamera's meten reistijden en tellen het aantal verkeersdeelnemers. Hierdoor kan de gemeente automobilisten via internet en informatieborden (DRIP's) informatie geven over filevorming en reistijden op routes waar vaak files staan. Ook kunnen de verkeerslichten ermee worden aangestuurd. Ook voor parkeertoezicht zetten sommige gemeenten camera's in. Het parkeertoezicht in Amsterdam wordt bijvoorbeeld uitgevoerd met auto's en scooters met ANPR-scanapparatuur. Dit wordt overigens gedaan door Cition, een privaat bedrijf dat in opdracht van de gemeente werkt. In Amsterdam is daarnaast een milieuzone: een afgebakend gebied in de bebouwde kom waar alleen vrachtwagens met roetfilter zijn toegestaan. Net als een aantal andere gemeenten met een milieuzone zet Amsterdam ook ANPR-camera's in om de milieuzone te controleren en boetes te versturen aan overtreders. De camera's scannen alle passerende kentekens om te zien of er vervuilende vrachtauto's tussen zitten. Dat gebeurt in Amsterdam met vaste camera's bij alle invalswegen, maar in andere gemeenten gebeurt het ook met rondrijdende camera's in voertuigen.



ANPR-camera's voor handhaving van de milieuzone in Amsterdam

Camera's voor handhaving van milieuzones worden gebruikt door de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, Arnhem en Den Haag. Het gaat in totaal om honderden camera's, maar ook hier kon geen compleet overzicht van worden gevonden.

Webcams overheid

Een relatief nieuw verschijnsel in het publieke cameratoezicht is de inzet van webcams door de overheid: een camera die beelden direct doorstuurt naar een website. Voorbeelden hiervan zijn gezocht op de reeds genoemde website Slim Bekeken waar nieuwsberichten hierover worden verzameld. Het overzicht zal niet volledig zijn, maar de belangrijkste varianten komen wel aan bod. De gemeente Zoetermeer plaatste webcams bij acht basisscholen tegen vandalisme. De beelden worden getoond op internet om een preventief effect te bereiken. Volgens de gemeente is de schade door vandalisme in een jaar tijd meer dan gehalveerd. Het aantal scholen waar webcams worden opgehangen zal worden uitgebreid tot twintig (Gemeente Zoetermeer 2013).

Er worden ook webcams ingezet voor andere doelen. In Gelderland heeft de provincie 25 webcams geplaatst langs provinciale wegen om burgers de mogelijkheid te geven de verkeerssituatie ter plekke te beoordelen. Daarnaast geven de camera's de provincie de mogelijkheid de verkeersstromen te monitoren. De provincie meldt dat de webcams geen beelden opnemen en alleen rechtstreeks te bekijken zijn (Provincie Gelderland 2013).



Screenshots van 6 van de 25 webcams van de provincie Gelderland

Andere voorbeelden van overheden die webcams inzetten zijn de gemeente Amersfoort die de grote markt in beeld brengt en de gemeente Vlissingen die camera's plaatste op pleinen, straten en gebouwen. Deze webcams zijn er vooral om een overzicht te geven van de situatie ter plaatse en zijn niet bedoeld (maar soms wel bruikbaar) voor toezicht, handhaving of opsporing.

Secure Lane

De Stichting Secure Lane verzorgt cameratoezicht op vrachtwagenparkeerplaatsen, bedrijventerreinen en verzorgingsplaatsen langs een groot aantal snelwegen. Deze Stichting wordt besproken bij de samenwerkingsvormen later in dit hoofdstuk.

3.1.7 Privaatrechtelijke camera's

Openbaar vervoer

Er zijn naast de overheid ook veel private partijen die camera's inzetten. Voor een deel gaat het daarbij om toezicht, handhaving of opsporing. Dat geldt vooral in het openbaar vervoer waar door vrijwel alle vervoerders camera's worden ingezet voor toezicht en veiligheid. In het reeds genoemde onderzoek van Sargasso (Tokmetzis 2013b) werd geschat dat er in het openbaar vervoer, op stations en op vliegvelden minimaal 18.000 bewakingscamera's worden ingezet. Het gaat om camera's in bussen, trams, treinen en metro's, maar ook om vaste camera's op perrons, haltes, stations en vliegvelden. In de telling zijn gegevens verwerkt van Schiphol, NS, GVB, RET, Connexxion, Arriva en Veolia, maar niet van HTM, GVVU en Syntus. Het aantal camera's in het openbaar vervoer is dus zeker groter dan 18.000.

Bewakingscamera's

Verreweg de meeste private camera's zijn het eigendom van ondernemers en vermogende particulieren. Het doel van deze camera's is bewaking en beveiliging en daarmee vallen ze buiten de definitie van cameratoezicht. De beelden kunnen echter wel relevant zijn voor politie en justitie en andere overheden en daarom worden ook deze camera's kort behandeld. Het aantal bedrijven dat bewakingscamera's heeft, wordt niet centraal geregistreerd⁷ en kan dus alleen worden geschat op basis van steekproefonderzoek:

- **Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven (2006 – 2010)**
Ten eerste blijkt uit de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven, een periodiek onderzoek waarvoor tienduizenden bedrijven worden ondervraagd, dat het percentage horecaondernemers met bewakingscamera's is gestegen van 20 procent in 2006 naar 34 procent in 2010. In andere sectoren was ook sprake van een stijging: in de detailhandel bijvoorbeeld van 20 procent in 2006 naar 31 procent in 2010. In de sectoren transport, bouw en zakelijke dienstverlening gaat het om minder camera's (12% tot 25% van de ondernemers heeft camerabewaking), maar de stijging in de afgelopen vier jaar is vergelijkbaar (TNS NIPO 2006 en 2010). Uit recente cijfers blijkt dat er in Nederland 462.000 bedrijven met meer dan één werkende persoon zijn (TNO 2013). Als we schatten dat een kwart van alle bedrijven camerabewaking heeft, betekent dit dat er ongeveer 115.000 bedrijven met bewakingscamera's zijn. Hoeveel camera's er per bedrijf in gebruik zijn, kan op basis van deze bronnen niet worden bepaald.
- **Nationale Veiligheidsbarometer (2013)**
Uit een recente peiling van de Nationale Veiligheidsbarometer onder circa 800 ondernemers blijkt dat het percentage bedrijven met bewakingscamera's ook na 2010 is gestegen. Van alle Nederlandse ondernemers zou volgens onderzoek uit 2013 inmiddels 42 procent een camera-systeem hebben (Securitas 2013). Dat zou betekenen dat 194.000 bedrijven bewakingscamera's hebben. In dit onderzoek zijn ook enkele aanvullende vragen gesteld over de camera's zelf. Volgens dit onderzoek hangt bij 70 procent van deze bedrijven een camera aan de gevel en bij 57 procent hangt een camera bij de ingang.

Noot 7 Sommige camerasystemen moeten worden gemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens, maar een groot deel van de camera's (of eigenlijk: de verwerking van de persoonsgegevens die via de camera's worden geregistreerd) komt in aanmerking voor vrijstelling van melding.

- Intern onderzoek ondernemersvereniging VEBON (2012)
De ondernemersvereniging VEBON vertegenwoordigt de collectieve belangen van een groot deel van de beveiligingsbedrijven in Nederland. Onder de leden bevinden zich niet alleen leveranciers van bijvoorbeeld inbraak- en brandbeveiligingssystemen, maar bijvoorbeeld ook vijftien alarmcentrales. In totaal beveiligen de leden van de VEBON een half miljoen private klanten: 400.000 bedrijven en 100.000 particulieren. Daarvan heeft 64 procent een camera-systeem, wat zou neerkomen op circa 320.000 objecten (255.000 bedrijven en 65.000 particulieren) met bewakingscamera's.⁸

Voor de meeste bewakingscamera's geldt dat deze niet op een voor het publiek toegankelijke plek hangen. Ook heeft het grootste deel van deze camera's geen rechtstreekse videoverbinding met een alarmcentrale. Hierover zijn in het kader van dit onderzoek meerdere uitspraken gedaan. Uit de genoemde inventarisatie van de VEBON bleek dat anderhalf procent van de camera's op een alarm- of toezichtcentrale is aangesloten. Volgens een vertegenwoordiger van de branche die wij spraken voor dit onderzoek gaat het om twee procent. Uit het onderzoek van Securitas bleek echter dat veertien procent van de ondervraagde ondernemers een camera-systeem met rechtstreekse verbinding naar een alarmcentrale had.

Burgers met camera's

Naast de hierboven besproken toezichtcamera's en bewakingscamera's moeten ook de camera's van burgers, zoals videocamera's, smartphones en webcams, kort worden besproken. Die camera's zijn er uiteraard niet voor toezicht of het ondersteunen van opsporing. Maar ze kunnen interessant materiaal opleveren voor politie of het OM.

Uit een recent onderzoek bleek dat er in Nederland 8 miljoen smartphones zijn (GfK, 2013). De politie heeft een app ontwikkeld waarmee burgers foto's en filmpjes van hun smartphone kunnen doorsturen naar de politie. Desgevraagd geeft de ontwikkelaar echter aan dat de 112-meldkamers van de politie nog niet de faciliteiten hebben om dit soort beelden te ontvangen. De burger die beelden wil doorsturen moet eerst met 112 bellen en dan bespreken of en hoe de beelden kunnen worden doorgestuurd.

Een ander initiatief is afkomstig van Meld Misdaad Anoniem. Getuigen van een misdrijf kunnen dit melden met hun eigen videobeelden zonder dat deze traceerbaar zijn. De videomelding kan via *live streaming* worden verstuurd naar M. Het gaat om een proef van zes maanden in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Naast het insturen van een video, moet de melder ook telefonisch melden via het nummer 0800-7000. Om mee te kunnen doen moet de melder in bezit zijn van een telefoon met internetverbinding en camera. Voor het filmen en uploaden van de videomelding werkt M. samen met Bambuser en LiveResponse. De video komt vervolgens binnen bij M. en zodra de melder binnen 48 uur een telefonische melding doet, wordt de video aan deze melding gekoppeld. De voorziening is niet bedoeld voor spoedmeldingen of beelden die betrekking hebben op overlast.



Noot 8 Dit blijkt uit een interne, niet openbare, inventarisatie van de VEBON uit 2012.

3.2 Gemeenschappelijke doelstellingen en samenwerkingsvormen

Onderzoeksvragen

c. Is er sprake van gemeenschappelijke doelstellingen en daardoor bruikbaarheid van vergaarde beelden voor een andere organisatie?

d. In hoeverre is sprake van samenwerking tussen deze organisaties? Op welke wijze is de samenwerking vorm gegeven (stichting, convenant, etc.?) en wat houdt de samenwerking in (gemeenschappelijk gebruik van de camera of deling van camerabeelden c.q. gezamenlijk uitkijken van de beelden).

In deze paragraaf gaat het over de vraag of er sprake is van gemeenschappelijke doelstellingen en of beelden ook bruikbaar zijn voor een andere organisatie dan de eigenaar van de camera. In principe zijn bijna alle camerabeelden bruikbaar voor andere organisaties dan de eigenaar van de camera. Elke camera kan immers beelden maken die relevant blijken voor opsporingsdoeleinden. Het aantal beschrijvingen van gemeenschappelijk gebruik of gedeelde doelstellingen in openbare bronnen blijkt echter zeer beperkt te zijn. In verreweg de meeste gevallen wordt samenwerking niet vooraf geregeld, maar vindt deze achteraf plaats naar aanleiding van incidenten.

De informatie in dit hoofdstuk is dan ook voor een groot deel gebaseerd op de praktijkkennis van de onderzoekers en aangevuld met een aantal interviews en schriftelijk materiaal. Er is voor gekozen een aantal bekende en typische voorbeelden van samenwerking te beschrijven. Daarbij wordt niet gestreefd naar volledigheid, maar naar het schetsen van de breedte van de vele mogelijke varianten. De convenanten en stichtingen die aan de basis liggen van veel samenwerkingsverbanden zijn nauwelijks aangetroffen in openbare bronnen. Details over de juridische, organisatorische en financiële afspraken in die samenwerking zijn nog zeldzamer. Alleen met behulp van een uitgebreider onderzoek met voldoende ruimte voor interviews en observaties kan dat soort informatie worden verzameld.

Samenwerking tussen verschillende organisaties op het gebied van cameratoezicht vindt meestal plaats in de toezichtcentrales waar de camerabeelden binnenkomen. Het gaat dan om publieke cameratoezichtcentrales en om publiek-private toezichtcentrales. Deze centrales worden in dit hoofdstuk dan ook als uitgangspunt gebruikt voor het beschrijven van samenwerking. De gemeentelijke cameratoezichtcentrales worden eerst besproken en de publiek-private samenwerking komt daarna aan bod bij de bespreking van stichtingen en convenanten.

3.2.1 Gemeenten en samenwerkingspartners

Toezichtcamera's van gemeenten die zijn opgehangen voor handhaving van de openbare orde worden voor verschillende doelen gebruikt: preventie, interventie en opsporing. Omdat de gemeente niet altijd de instantie is die zelf aan de slag gaat met de camerabeelden wordt met verschillende instanties samengewerkt.

Tabel 3.1 Instanties waarmee gemeenten samenwerken (2009)

Politie	92%
Openbaar Ministerie	37%
Stadswacht/gemeentelijke toezichthouders	35%
Bedrijven	34%
Particuliere beveiliging	29%
Openbaar Vervoer	25%
Winkelcentra	13%
Buurtorganisaties	6%
Betaald voetbal organisaties	2%

Bron: Schreijenberg en Homburg 2010b.

Opmerking: Omdat er meer vormen van samenwerking per gemeente mogelijk zijn tellen deze percentages op tot meer dan honderd procent.

In bijna alle gemeenten met cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde wordt samengewerkt met de politie (92%). Dat is niet verrassend aangezien in de Gemeentewet expliciet staat dat de burgemeester zich bij het realiseren van het cameratoezicht bedient van de politie. Ook het feit dat de persoonsgegevens die worden verwerkt onder de Wet Politiegegevens vallen zorgt bijna onvermijdelijk voor samenwerking met de politie. De samenwerking tussen gemeenten en politie is lokaal vaak zeer verschillend. In hoeveel gemeenten de politie fysiek aanwezig is in de toezichtcentrale waar het rechtstreekse toezicht wordt gehouden is niet bekend. Wel is bekend dat in 75 procent van de gemeenten met camera's voor openbare orde handhaving de opgenomen beelden door de politie worden gebruikt voor opsporing. Daarnaast maken observatieteams van de politie in 38 procent van de gemeenten gebruik van de camera's voor het observeren van een bepaalde locatie of personen. Voorbeelden hiervan zijn teams van de politie die zich richten op de aanpak van zakkenrollers, straatroven of criminele (groepen) jongeren.

Samenwerking met andere organisaties dan de politie is in de meeste gemeenten niet aan de orde. In een derde tot een kwart van de gemeenten wordt samengewerkt met Openbaar Ministerie, stadswachten/gemeentelijke toezichthouders, bedrijven, particuliere beveiliging of openbaar vervoer. Deze samenwerking bestaat meestal uit periodiek overleg (53%), incidenteel overleg (42%), uitwisseling en verstrekking van beelden (42%) of gezamenlijke financiering (30%). Bovenstaand overzicht gaat over de situatie in 2009, maar omdat dit soort onderzoek sindsdien niet meer is uitgevoerd kan niet worden vastgesteld of de situatie inmiddels anders is.

Overigens kan samenwerking tussen gemeenten en andere partijen ook plaatsvinden bij camera's die niet voor openbare orde, maar voor een ander doel worden ingezet. Een voorbeeld is de gemeente Amsterdam waar in 2011 is besloten de informatie van de kentekencamera's (ANPR) die zijn geplaatst voor het handhaven van de milieuzone rondom de stad, na toestemming van het OM ook te gebruiken voor opsporing. Een voorwaarde was dat de verwerking van de gegevensstromen van gemeente en politie strikt gescheiden plaats zou vinden. Daarnaast mochten de gescande kentekens alleen door de politie worden opgeslagen als er sprake was van een hit: het kenteken moest dus vooraf zijn opgenomen in een referentiebestand (Gemeente Amsterdam 2011). Het is niet bekend hoe vaak de milieucamera's worden gebruikt door de politie. Ook is geen informatie gevonden over de vraag of deze vorm van samenwerking ook in andere gemeenten plaats vindt.

3.2.2 Samenwerking in publieke toezichtcentrales

Een logische plek om tot samenwerking bij cameratoezicht te komen zijn de centrales waar camerabeelden worden verwerkt. De afgelopen tien jaar zijn grote regionale toezichtcentrales ontstaan in een aantal regio's van Nederland. Daarbij valt op dat er een groot verschil is in de ontwikkeling van de cameratoezichtcentrales in de drie grootste steden en die in andere regio's. In Rotterdam, Amsterdam en Den Haag was gemeentelijk cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde leidend bij het ontwerp van de toezichtcentrale en werden andere partijen en centrales pas in tweede instantie gekoppeld. In de andere regio's was publiek-private samenwerking tussen politie en bedrijfsleven juist vaak de reden om een regionale toezichtcentrale op te richten. Deze verschillen in de ontstaansgeschiedenis zijn nog altijd zichtbaar. Hieronder bespreken we eerst de centrales in de drie grootste gemeenten waar gemeentelijk cameratoezicht centraal staat. Daarna komen andere regionale centrales aan bod waar publiek-private samenwerking aan de basis van de centrale stond.

Rotterdam

In de Rotterdamse cameratoezichtcentrale komen beelden binnen van 400 gemeentelijke camera's uit Rotterdam, Spijkenisse, Schiedam, Hellevoetsluis en Barendrecht. De politie is vanaf het begin zeer intensief betrokken geweest bij de centrale. De ruimte is gehuisvest in een pand van de politie en de organisatie is vanaf het begin ingericht om optimaal toezicht te kunnen houden op de openbare ruimte en direct te kunnen reageren op incidenten. Het uitgangspunt is dat er geen gemeentelijke camera's worden geplaatst als de politie in de directe omgeving geen capaciteit kan leveren om onmiddellijk op incidenten te reageren. Alle inspanningen zijn primair gericht op het vergroten van de heterdaadkracht. Ook zijn er in de centrale aparte werkplekken ingericht waar politiemensen opgenomen beelden kunnen bekijken in het kader van opsporingsonderzoeken. Ook in personele zin speelt de politie een belangrijke rol. In de centrale zijn 24 uur per dag drie supervisors van de politie in shifts van acht uur aanwezig die de operationele regie voeren. Daarnaast zijn er continu acht operators aanwezig van de Dienst Stadtoezicht van de gemeente. De supervisor bepaalt of camerabeelden mogen worden doorgestuurd naar de meldkamer van de veiligheidsregio (hoge prioriteit) of naar een wijkteam (lage prioriteit).



Toezichtcentrale in Rotterdam-Rijnmond: links de werkplekken voor stadstoezicht en rechts de politie

Naast de gemeentelijke camera's kunnen er ook beelden worden ontvangen van private toezichtcentrales. Die centrales mogen beelden doorzetten als ze een incident zien gebeuren dat in aanmerking komt voor doorschakeling. Dit wordt in de centrale de doorschakeling van private partijen genoemd. Het grootste aantal camera's dat op die wijze is aangesloten zijn de 2.000 camera's van de RET: het openbaar vervoer in de regio. Ook aangesloten zijn Winkelcentrum Zuidplein (80 camera's), ProRail (50), de Kuip (20), het World Trade Center (10) en het stadhuis (10). De afspraak is dat de private toezichtcentrales zelf verantwoordelijk zijn voor het bekijken van hun camera's en alleen bij strafbare feiten de beelden doorzetten naar het regionale cameratoezicht van de politie.

Amsterdam

In de gemeente Amsterdam is eind 2012 een centrale cameratoezichtruimte (CCTR) gerealiseerd. Hier komen de camerabeelden binnen van gemeentelijke camera's voor handhaving van de openbare orde. Het grootste deel van de camera's is in Amsterdam geplaatst, maar er komen ook beelden uit andere gemeenten binnen. De principes van het rechtstreekse toezicht zijn gelijk aan die in Rotterdam: de beelden worden bekeken door medewerkers van de gemeentelijke Dienst Stadstoezicht. Als zij incidenten waarnemen worden deze in de tweede lijn beoordeeld door politiemensen die ook continu aanwezig zijn. Net als bij de Rotterdamse centrale zijn in Amsterdam ook andere toezichtcentrales aangesloten die beelden kunnen doorsturen, bijvoorbeeld van het openbaar vervoerbedrijf GVB. Ook in Amsterdam is de rol van de politie zeer intensief, wat blijkt uit de personele en materiële investeringen van de politie en uit het feit dat de centrale is gehuisvest in een pand van de politie.

Den Haag

In Den Haag is een Geïntegreerde Monitor Centrale gevestigd in het hoofdbureau van de politie. Hier komen camerabeelden binnen van de gemeentelijke cameraprojecten uit Den Haag, Delft en Zoetermeer. Daarnaast worden hier alle beelden bekeken van de camera's die zijn opgehangen

voor de bewaking van diplomatieke gebouwen in Den Haag. In totaal gaat het om ongeveer 500 camera's waarvan de helft gemeentelijke camera's zijn en de andere helft bewakingscamera's.



Geïntegreerde Monitor Centrale in Den Haag

De centrale in Den Haag is uniek omdat hier alleen politiemensen naar de beelden kijken. Er zijn in de centrale controlekamer continu negen politiemensen aanwezig die permanent naar de beelden kijken. De politiemensen in de centrale nemen contact op met de centrale meldkamer als ze een incident waarnemen. Er zijn vierentwintig politiemensen fulltime in dienst van de toezichtcentrale. Daarnaast zijn er nog eens vijftig politiemensen die per week minimaal drie diensten draaien. Zij krijgen allemaal een opleiding van bijna vijf maanden. In totaal hebben 270 politiemensen deze opleiding voor cameratoezicht gevolgd. De afdeling cameratoezicht bestaat naast de toezichthouders ook nog uit drie technici, drie groepchefs en één teamchef.

Net als in Rotterdam en Amsterdam zijn er ook andere centrales en camera's aangesloten op deze centrale. Zo kunnen de beelden van circa honderd camera's in en rondom het ADO voetbalstadion worden bekeken, vijftig toezichtcamera's op rijkswegen en een klein aantal camera's die bij tijdelijke evenementen worden ingezet. Er wordt gedacht over verdere uitbreiding, onder andere door het sluiten van convenanten met de openbaar vervoerders HTM en NS.

3.2.3 Publiek-private samenwerking: stichtingen en convenanten

De afgelopen jaren heeft publiek-private samenwerking steeds meer aandacht gekregen. Dat blijkt onder andere uit het kabinetsbeleid dat de nadruk legt op eigen verantwoordelijkheid voor burgers en ondernemers bij het vergroten van de veiligheid. Daarbij wordt aangestuurd op een stevige samenwerking tussen publieke en private partijen. In het regeerakkoord staat bijvoorbeeld dat publieke- en private toezichthouders camerabeelden van delicten en incidenten direct gaan doorsturen naar de meldkamer van de politie.

Een belangrijke impuls voor samenwerking tussen publieke en private partijen is, naast het ontsluiten van relevant beeldmateriaal van private camera's voor publieke partijen, de wens kosten te besparen door schaalvergroting. Maar de uitgangspunten van publiek en privaat cameratoezicht zijn verschillend. Het doel van publiek cameratoezicht is het vergroten van de veiligheid. Private partijen werken echter niet vanuit het algemeen belang maar bieden hun diensten aan om, simpel gezegd, geld te verdienen. Het aantal camera's per observant is illustratief. Er zijn gemeentelijke toezichtcentrales waar één observant de beelden van slechts tien camera's bekijkt, terwijl er private alarmcentrales zijn waar een observant honderden of zelfs meer dan duizend camera's onder zijn hoede heeft. De beelden worden daar alleen bekeken als er een inbraakalarm afgaat of een overvalknop wordt ingedrukt.

In de drie hierboven besproken toezichtcentrales van Rotterdam, Amsterdam en Den Haag staat toezicht en de handhaving van de openbare orde centraal. De politie speelde hier vanaf het begin een belangrijke rol. In deze drie gemeenten was het aantal publieke camera's ook zo groot dat het haalbaar werd geacht daar een zelfstandige centrale voor te bouwen. In de meeste andere regio's was dat niet het geval.

Een voorbeeld van een andere aanpak is de gemeente Utrecht waar cameratoezicht over twee toezichtcentrales is verdeeld. Er is hier een publieke toezichtcentrale in een gebouw van de politie waar de gemeentelijke camera's uit Utrecht, Amersfoort en Veenendaal worden bekeken. Deze toezichtcentrale is sterk vergelijkbaar met de centrales in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag: gevestigd in een politiebureau en tijdens de uren dat er rechtstreeks toezicht is zijn politiemensen aanwezig. In deze centrale kunnen ook camerabeelden van de NS worden getoond als zich daar een incident voordoet. Naast deze publieke toezichtcentrale is een tweede publiek-private toezichtcentrale gerealiseerd waar camerabeelden worden bekeken voor de beveiliging en bescherming van private en publieke eigendommen en personen op bedrijventerreinen, in winkelgebieden en parkeervoorzieningen. Het initiatief hiertoe werd niet genomen door private partijen maar door de gemeente Utrecht zelf om de alarmeringsketen in het kader van beveiliging te coördineren. Hier is een mengvorm ontstaan tussen publiek en privaat cameratoezicht waarbij de lokale overheid zelf het voortouw nam om beide vormen te faciliteren.

In een aantal andere regio's is samenwerking tussen publieke en private partijen in toezichtcentrales niet onder regie van een gemeente tot stand gekomen, maar op initiatief van de politie en beveiligingsbedrijven. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de samenwerking in die andere regio's is vormgegeven.

Stichtingen

Stichting RTR Nijmegen

In Nijmegen is een stichting opgericht: de Regionale Toezicht Ruimte (RTR) Gelderland-Zuid. Deze toezichtruimte biedt cameratoezicht op openbare plaatsen aan gemeenten (publiek) en op bedrijventerreinen, winkelcentra en parkeerplaatsen (privaat). De RTR Nijmegen is actief in de politie-eenheden Midden en Oost Nederland. De reden voor de Regionale Platforms Criminaliteitsbeheersing (RPC) Gelderland-Zuid en Gelderland-Midden om te participeren in de RTR is dat ze de initiatieven rondom cameratoezicht in de regio's wilden coördineren om wildgroei en desinvesteringen te voorkomen en het (politie)toezicht slimmer en efficiënter te organiseren.

Er zijn momenteel (december 2013) in totaal negen cameraprojecten aangesloten op de RTR Nijmegen met in totaal 106 camera's. Het betreft vier cameraprojecten op bedrijventerreinen (privaat) en vijf cameraprojecten in binnensteden en wijken van gemeenten (publiek). Momenteel worden in de RTR Nijmegen ook beelden van een bedrijventerrein in Zaandam bekeken totdat ook in die regio een toezichtruimte is gerealiseerd.

Op de bedrijventerreinen is het cameratoezicht gebaseerd op het Keurmerk Veilig Ondernemen met als doel 'schoon, heel en veilig'. Hier is sprake van publiek-private samenwerking waarbij toezicht en handhaving in het publieke domein worden geleverd door zowel politie als particuliere beveiliging. De afspraken zijn contractueel vastgelegd. In de gemeenten is het cameratoezicht gebaseerd op artikel 151c Gemeentewet.



Toezichtcentrale van de RTR in Nijmegen

In de RTR Nijmegen werken vijf observanten van een particuliere beveiligingsorganisatie die zijn gescreend door de politie en een Boa-certificaat hebben. Deze observanten zijn zeven dagen per week aanwezig van 18 uur 's avonds tot 6 uur 's ochtends. De beelden van de bewakingscamera's worden gedurende die tijden voortdurend uitgekeken. Elke observant heeft drie werkbeeldschermen (voor registraties, een plattegrond en een opgeschakeld camerabeeld) en een groot verzamelbeeldscherm waarop de actieve cameragroep wordt getoond.

De beelden van de openbare weg op de bedrijventerreinen, in de woonwijken en in de binnensteden worden alleen bekeken op bepaalde dagen en tijdstippen. Naast de beveiligers werken er in totaal vier politiemensen in de rol van regisseur en coördinator.⁹ Er is een politiefunctaris in de RTR aanwezig op vrijdag en zaterdag van 19 uur 's avonds tot 3 uur 's nachts. Camerabeelden worden eerst beoordeeld door de politie voordat ze worden doorgezet naar de regionale gemeenschappelijke meldkamers. Gedurende de uren dat er geen politie in de RTR aanwezig is, vervult de meldkamer van de politie, die naast de RTR is gehuisvest, deze regiefunctie.

Stichting CrimiNee!

In Eindhoven is ook een Regionale Toezicht Ruimte (RTR) gerealiseerd waar publieke en private camerabeelden worden bekeken. De beelden van bewakingscamera's worden bekeken door private beveiligers en daarnaast zijn politiemensen aanwezig in de centrale die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de openbare weg. Er is hier sprake van een combinatie van camerabewaking en cameratoezicht waarbij de politie de regie voert over het publieke deel. Incidenten vanuit het private deel worden beoordeeld door de politie voordat ze mogen worden doorgezet naar de regionale meldkamer. Voor deze samenwerking is in 2006 een stichting opgericht: de Stichting Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Oost Brabant, alias CrimiNee!

Instanties die betrokken zijn bij de Stichting CrimiNee! zijn volgens opgave van de Stichting op de website *privaat* (o.a. Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen 's Hertogenbosch en Ekkersrijt, Meeus, TVM verzekeringen), koepelorganisaties (HBD, VNO-NCW, Transport en Logistiek Nederland) en publieke instanties (o.a. de Ministeries van Infrastructuur en Milieu, van Economische

Noot 9 Daarnaast is er nog een politiemedewerker belast met het project Camera in Beeld waarbij alle publieke en private camera's geïnventariseerd worden voor via intranet van de politie. De beelden van de camera's zijn niet via intranet te benaderen, maar de administratieve gegevens wel.

Zaken en Veiligheid en Justitie, maar ook de provincie Noord Brabant en de gemeenten 's Hertogenbosch, Eindhoven, Helmond en Oss).

Stichting Secure Lane

Een ander voorbeeld van geformaliseerde samenwerking is de Stichting Secure Lane die camera-toezicht verzorgt op vrachtwagenparkeerplaatsen, bedrijventerreinen en verzorgingsplaatsen op de corridor van Venlo, via Eindhoven naar Rotterdam. Deze stichting is opgericht in 2011 en is een samenwerking tussen transportorganisaties, het Verbond van Verzekeraars en de ministeries van Veiligheid & Justitie en Infrastructuur & Milieu. De Stichting Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Oost Brabant (CrimiNee!) heeft het project met ondersteuning van de provincie Noord-Brabant, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en andere partners in 2009 opgezet. In 2011 is de samenwerking bestuurlijk verankerd in de nieuw opgerichte Stichting Secure Lane Nederland. De samenwerking begon in 2009 als onderdeel van het *convenant Aanpak criminaliteit transportsector*. Het camerasysteem is aangesloten op het politienetwerk waardoor incidenten kunnen worden doorgezet naar de meldkamers (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012). Het uitgangspunt van de samenwerking in Secure Lane is een gezamenlijke gebiedsgerichte aanpak waarbij de betrokken publieke en private partijen intensief met elkaar samenwerken en investeren.

Stichting I-Watch

I-Watch is een non-profit stichting gericht op de publiek-private samenwerking op het gebied van veiligheid. De Stichting verzorgt cameratoezicht in een aantal binnensteden (Apeldoorn en Zwolle), maar ook op bedrijventerreinen in diverse gemeenten. Dat gebeurt vanuit de Toezichtruimte Noord- en Oost-Nederland in Zwolle.

I-Watch voert cameratoezicht uit in het publieke domein voor zowel de overheid als het bedrijfsleven. I-Watch houdt zich niet bezig met de bewaking en beveiliging van private eigendommen, omdat dit is voorbehouden aan bedrijfsbeveiligers. Wel verzorgt I-Watch het toezicht in het kader van openbare orde (Gemeentewet), tijdelijke politiecamera's (artikel 3, Politiewet 2012), opsporing en de informatie-uitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven. Op de website staat een plattegrond met aangesloten cameraprojecten. Momenteel wordt ondersteuning gegeven aan de gemeente Gorinchem die samen met het bedrijfsleven het initiatief heeft genomen ook daar een I-Watch toezichtruimte te realiseren.



Toezichtcentrale van I-Watch in Zwolle

Het aantal camera's dat is aangesloten is niet exact gegeven, maar het zijn er ongeveer 250. Daarnaast wordt volgens opgave van de directie een veelheid aan ANPR-camera's gebruikt die binnenkomen in het videoplatform als er een kenteken wordt gedetecteerd dat op een referentielijst staat en daardoor tot een *hit* leidt.

In totaal zijn er 67 mensen als regisseur of observant werkzaam in de I-Watch toezichtruimte. De centrale is 24 uur per dag bezet door een of meer medewerkers van de politie en 's avonds en 's nachts door de observanten van de private partners. Er zijn acht operationele observatietafels. Een observant beschikt per tafel over vier werkschermen en een separate internetmachine. Boven iedere tafel hangen daarnaast twee 55" beeldschermen ter ondersteuning van de observatie. Ten slotte hebben twee tafels samen een Live View scherm waarop eventuele relevante beelden uit particuliere alarmcentrales binnenkomen. Op de private tafels worden maximaal 150 camera's aangesloten en op de publieke tafels 30 camera's.¹⁰

Convenanten

Live View

Naast de hierboven beschreven toezichtcentrales moet ook het project Live View worden behandeld als voorbeeld van publiek-private samenwerking op het gebied van het gebruik van camera-beelden. Live View is ontstaan in het kader van de aanpak van high-impact crimes: woninginbraken, straatroven en overvallen. Live View legt koppelingen tussen private en publieke centrales enerzijds, de zogenaamde poortwachters, en de meldkamers van de politie anderzijds. Als zich een incident voordoet waar de 112-meldkamer van de politie voor wordt gebeld door de toezichtcentrale kunnen via Live View ook rechtstreekse beelden worden bekeken op een apart beeldscherm in de meldkamer.

Er zijn inmiddels 50 poortwachters met samen zo'n 50.000 camera's aangesloten op Live View. De belangrijkste poortwachters zijn de particuliere alarmcentrales, maar er is ook een koppeling gelegd met de Regionale Toezicht Ruimtes, I-Watch, de Marechaussee, een aantal gemeentelijke toezichtcentrales en een alarmcentrales van geld- en waardetransporteurs. Volgens de projectleider van Live View zijn er afspraken gemaakt om ook Rijkswaterstaat, de NS en de KLM aan te sluiten.

Noot 10 De informatie over I-watch is afkomstig van de website (www.i-watch.nu) en aanvullende informatie is op verzoek aangeleverd door de directeur van I-Watch.

Tabel 3.3 Poortwachters aangesloten op 112-meldkamers via Live View

Particuliere alarmcentrales	Essential Domestic Services (Homestay), Sneek
Tyco Fire & Security Nederland, Capelle a/d IJssel	Spyke Security, Alkmaar
Alarmcontrol Nederland, Roosendaal	Teambeveiliging, Son
Alarm Meldnet, Roermond	United Energy Works, Roosendaal
Bewacon Security, Gilze	
Bosch Communication Center, Nijmegen	Publiek Private Samenwerking
Brink's Nederland, Best	I-watch Zwolle
EuroPAC Alarmcentrale, Oss	RTR Nijmegen
G4S Secure Monitoring, Amsterdam Zuid-Oost	RTR Eindhoven (CrimiNee!)
Hofland Electronica, Rotterdam	
Intergarde Alarmcentrale, Maastricht	Gemeentelijke toezichtcentrales
MPL Alarm & Communicatie Centrale, Barneveld	Breda
Stanley Security Solutions Alarmcentrale, Amsterdam Zuid-Oost	Tilburg
NVD Beveiligingen, Haarlem	Alkmaar
SecMan, Sassenheim	Den Haag
Securitas Alert Services, Geldrop	Delft
Siemens Nederland, Zoetermeer	Zoetermeer
Security Monitoring Centre, Tiel	Zaandam
Security Monitoring Centre, Eindhoven	Roosendaal
Trigion Alarmcentrale, Schiedam	Bergen op Zoom
Viewcontrol, Sliedrecht	Amsterdam
	Rotterdam
Beveiligingsbedrijven	Gelddepots
ATN Videosurveillance, Schiphol-Rijk	G4S Cash Solutions
C24, Apeldoorn	Geld Service Nederland
EBN, Breda	Securcash
Eye Watch Security Events, Venray	
Fair Play Centers Beveiliging, Kerkrade	
Hillson Groep, Alphen aan den Rijn	

De samenwerking via Live View is gebaseerd op het landelijke Convenant Elektronische alarmopvolging, maar er wordt over gedacht een apart convenant op te stellen voor het aansluiten van poortwachters op Live View. Er kunnen alleen publieke toezichtcentrales en justitieel erkende particuliere alarmcentrales worden aangesloten via Live View. Partijen die willen aansluiten moeten voldoen aan de kwaliteitseisen die worden gesteld in de beoordelingsrichtlijnen voor camera-systemen en toezichtcentrales. Het netwerk waarover de beelden worden verstuurd is in elk geval in eigendom en beheer van de overheid. Omdat Live View is gestart voordat de Nationale Politie een feit was, wordt op dit moment onderzocht hoe het project uitwerkt op de landelijke technische infrastructuur (*Kamerstukken II*, 2012-2013, 29 628, nr. 376).

Openbaar Vervoer

In 2012 is in een convenant tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en streekvervoerders, provincies en stadsregio's afgesproken dat er in het kader van de basisnormen voor veiligheid in elke bus een camera moet komen (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2012). Het is dus aannemelijk dat het aantal camera's in het openbaar vervoer nog verder zal toenemen de komende jaren. De betrokkenheid van de overheid bij deze camera's is beperkt: het vervoersbedrijf is verantwoordelijk voor aanschaf, beheer en gebruik van de beelden conform de gekozen doelstellingen.

Convenant ondernemers en gemeente

Ondernemers mogen in principe niet de openbare weg in beeld brengen met camera's, tenzij dit noodzakelijk is. Uit de Grondwet, het EVRM en de Wet bescherming persoonsgegevens volgt dat filmen van de openbare weg, waarbij personen kunnen worden geregistreerd, alleen is toegestaan als het noodzakelijk is voor een bepaald legitiem belang. Om het mogelijk te maken private camera's in te zetten op de openbare weg is in Amsterdam een convenant opgesteld door de gemeente (stadsdeel) en de vereniging voor parkmanagement Business Park Amsterdam Osdorp. Parkmanagement legt het systeem aan en is verantwoordelijk voor afspraken met de politie over het doorschakelen van beelden. Een evaluatie na vijf jaar moet uitwijzen of de camerabewaking wordt voortgezet (Beveiliging 2013). Er zijn overigens ook gemeenten waar vergelijkbare cameraprojecten zijn zonder dat er een convenant aan ten grondslag ligt. Een voorbeeld is de gemeente Vianen die wordt behandeld in het hoofdstuk over de juridische kaders.

3.3 Evaluaties

Onderzoeksvraag

e. Wordt geëvalueerd in hoeverre de inzet van camera's bijdraagt aan de gestelde doelen? Zo ja, door wie, op welke wijze en hoe vaak wordt geëvalueerd?

Internationale evaluaties

Uit een vaak geciteerde internationale meta-evaluatie van cameratoezicht (Welsh & Farrington 2007) bleek dat er in 2007 wereldwijd in totaal 91 openbare wetenschappelijke evaluaties van cameratoezicht of camerabewaking waren uitgevoerd. Die studies kwamen voor het overgrote deel uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Het bleek dat meer dan de helft van de evaluaties niet voldeed aan de eisen die aan goed effect-onderzoek moeten worden gesteld: een voor-na meting en een vergelijking met een controlegebied. Slechts 41 van de 91 evaluaties voldeden aan die eisen. Uit de inhoud bleek dat cameratoezicht gemiddeld had geleid tot een daling van zestien procent in de criminaliteit in de gebieden met camera's. Eenduidig was het beeld niet: in de meeste gevallen hadden de camera's geen effect op de criminaliteit (24 evaluaties) en in drie gevallen hadden ze zelfs een negatief effect: de geregistreerde criminaliteit steeg in die gebieden (vergeleken met het controlegebied). In de veertien andere gebieden (dus een derde van de gevallen) was er een positief effect: de geregistreerde criminaliteit in die gebieden was gedaald vergeleken met de periode vóór invoering van de camera's én ten opzichte van het controlegebied. De locatie waar de camera's hingen (binnenstad, woonwijk, bedrijventerrein, parkeergarage) en het type criminaliteit dat werd gepleegd (diefstal, geweld, autokraak) bleek zeer bepalend. Op parkeerterreinen nam de voertuigcriminaliteit gemiddeld met 51 procent af. In andere gebieden (binnensteden, woonwijk-

ken) en bij andere vormen van criminaliteit (geweld en overlast) was het effect van cameratoezicht minder groot en ook niet eenduidig.

Nederlandse evaluaties

Om Nederlandse evaluaties van cameratoezicht te kunnen opsporen is in Google en Google Scholar gezocht op de termen 'evaluatie OF onderzoek' EN 'cameratoezicht OF camerabewaking'. Daaruit blijkt dat er vrijwel alleen effectevaluaties van gemeentelijk cameratoezicht zijn en niet van andere vormen van cameratoezicht. In een aantal gevallen was het wel de bedoeling een effectevaluatie uit te voeren, maar was dit onmogelijk omdat het om een kleinschalige pilot ging of omdat het nog te vroeg was om effecten te kunnen meten. Een voorbeeld is de evaluatie van cameraregistratie op ambulances door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In dat onderzoek bleek een effectmeting nog niet mogelijk omdat de onderzoeksperiode te kort was en het aantal ambulances met camera's relatief klein: er waren nog geen concrete ervaringen opgedaan met het gebruik van beelden voor opsporing, waardoor de evaluatie beperkt bleef tot een beoordeling van de technische kwaliteit van de camera's.

Gemeentelijk cameratoezicht

In het onderzoek van Regioplan in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 2005 tot en met 2009 zijn gedurende vijf jaar alle gemeentelijke evaluaties van cameratoezicht opgevraagd. Daaruit bleek dat ongeveer twee derde van de gemeenten met cameratoezicht een evaluatie had uitgevoerd. Er zijn 51 van die evaluatierapporten aangeboden aan de onderzoekers. De evaluaties kijken meestal naar de ontwikkeling van de objectieve en subjectieve veiligheid in de cameragebieden. Ook het draagvlak voor de camera's is in veel gevallen een indicator die wordt onderzocht. De informatiebronnen die worden geraadpleegd zijn meestal enquêtes onder bewoners, bezoekers en ondernemers van de cameragebieden en politieregistraties. De opdrachtgever is meestal de gemeente en de evaluaties worden meestal uitgevoerd door externe onderzoeksbureaus, de gemeentelijke afdeling voor onderzoek en statistiek of de politie.

De bevinding van Welsh en Farrington dat de meeste evaluaties niet geschikt zijn om conclusies over het effect van cameratoezicht te trekken, geldt ook voor de meeste gemeentelijke evaluaties van cameratoezicht in Nederland. Van de 51 aangeleverde evaluaties voldeden er acht aan de eisen van een quasi-experimenteel onderzoek (voor-na meting en controlegebied). In veel projecten is geen nulmeting gehouden voordat de camera's werden opgehangen, omdat de vraag naar doelbereik pas opkwam nadat het camerasysteem in gebruik was genomen. Onderzoek in een controlegebied wordt vaak niet uitgevoerd omdat er geen vergelijkbare controlegebieden te vinden zijn in de gemeenten of omdat er onvoldoende budget beschikbaar is gesteld om ook elders onderzoek te doen. Overigens werd door de onderzoekers van Regioplan geconstateerd dat evaluaties die wel voldoen aan deze 'gouden standaard' niet altijd conclusies over het effect van cameratoezicht mogelijk maken, omdat camera's bijna altijd als onderdeel van een pakket aan maatregelen worden ingezet. Voor een beter begrip van de vraag hoe cameratoezicht werkt wordt naast de effectevaluatie daarom ook in sommige gevallen een procesevaluatie uitgevoerd. Ook wordt er in de meest recente evaluaties vaker gekeken naar de output van het rechtstreeks toezicht en de opsporing achteraf. Dat maakt het mogelijk om de directe resultaten van de camera's te meten, maar geeft geen antwoord op de vraag wat de maatschappelijke effecten (outcome) waren. Inhoudelijk bleek uit de acht evaluaties die als quasi-experiment zijn uitgevoerd dat het effect van cameratoezicht op de veiligheid per gebied verschilt: in vier gemeenten werd een stijging van de (geregistreerde) criminaliteit gerapporteerd en in de vier andere gemeenten een daling (Flight en Rovers

2012). In deze evaluaties is echter geen onderscheid gemaakt tussen gemeenten waar 24-uurs rechtstreeks toezicht aanwezig was en gemeenten waar geen of weinig rechtstreeks toezicht was. Om betekenisvolle uitspraken te kunnen doen over het effect van cameratoezicht zou daar rekening mee moeten worden gehouden.

Secure Lane

De enige evaluatie die is aangetroffen die iets zegt over het effect van andere dan gemeentelijke camera's is een onderzoek naar de effecten van het programma Secure Lane uit 2011. De onderzoeksvraag luidde hier of landelijke invoering van Secure Lane haalbaar en wenselijk was. Het onderzoek werd uitgevoerd door Transport & Logistiek Nederland, Stichting RPC Oost Brabant/CrimiNee!, Stichting les Routiers Européens en Maecon Advies, onder voorzitterschap van de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit. De methode bestond uit bestudering van door de politie geregistreerde criminaliteit (Berenschot 2010 en Jans en Verhoeven 2010) en individuele gesprekken met de leden van de projectgroep Secure Lane en vertegenwoordigers van de belangrijkste overige stakeholders: de Ministeries van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I), Veiligheid & Justitie (V&J) en Infrastructuur & Milieu (I&M), de verladersorganisatie EVO en het Verbond van Verzekeraars (VvV). In het rapport werd de ontwikkeling in het aantal incidenten op plekken waar het camerasysteem was ingesteld (een daling van 74 incidenten in 2007 naar 4 in 2010) vergeleken met plekken waar het systeem niet aanwezig was (een stijging van 11 naar 77 incidenten). De conclusie van het onderzoek luidde dat het systeem werkte, dat problemen zich verplaatsten naar plekken zonder camera's en dat het daarom wenselijk was Secure Lane landelijk uit te rollen.

3.4 Gebruik beelden door politie/OM

Onderzoeksvraag

Hoe vaak worden beelden opgevraagd door politie/OM?

Op deze onderzoeksvraag kan geen kwantitatief antwoord worden gegeven. In de informatiesystemen van politie en OM wordt namelijk niet standaard geregistreerd of camerabeelden een rol hebben gespeeld. In een recent onderzoeksrapport over de meerwaarde van ANPR voor de opsporing werd dit ook geconstateerd: de systemen van politie en OM leenden zich niet voor het kwantificeren van de meerwaarde van camerabeelden. Camerabeelden spelen voornamelijk een rol in het 'opplussen' van lopende onderzoeken. De camerabeelden openen bijvoorbeeld een nieuwe invalshoek door reeds verzamelde informatie te verrijken of juist door een bepaalde verdachte uit te sluiten. Deze functie van camerabeelden is vrijwel nooit terug te vinden in processen-verbaal. Ook in de jurisprudentie is het aantal zaken waarin ANPR expliciet werd genoemd klein (Flight en van Egmond 2011). Inmiddels komt ANPR wat vaker voor in rechtszaken, maar het gaat nog om een klein aantal zaken. De toelaatbaarheid van ANPR-bewijs is zich nog aan het uitkristalliseren.

Een manier om toch iets te kunnen zeggen over het gebruik van beelden door politie en OM is met behulp van kwalitatief onderzoek. In evaluaties van gemeentelijk cameratoezicht wordt daar sporadisch over gerapporteerd, maar meestal in de vorm van een bespreking van een aantal afzonderlijke zaken of anekdotische voorbeelden. Ook worden vaak zeer algemene uitspraken gedaan als 'de beelden spelen regelmatig een rol bij de opsporing'. In het genoemde rapport over ANPR bleek

bijvoorbeeld dat de meeste ondervraagde politiemensen van mening waren dat ANPR in een aantal zaken van doorslaggevend belang was en een grote meerwaarde had voor de opsporing. Het is niet mogelijk dat soort informatie te generaliseren of te verifiëren zonder dossieranalyse en interviews met de betrokken rechercheurs en officieren van justitie. Op overkoepelend niveau is in elk geval geen bruikbare informatie aangetroffen: het aantal keren dat camerabeelden worden gebruikt door politie en OM is dus niet bekend.

4 Juridisch

Onderzoeksvraag 3: Juridisch

- a. Welke wettelijke regimes vormen de grondslag voor het cameragebruik?
- b. Voor welke doelstellingen van het cameragebruik bieden deze regimes een grondslag?
- c. Welke beperkingen en waarborgen kennen deze regimes t.a.v. de mogelijkheden om gegevens/beelden te delen/uit te wisselen tussen en met organisaties (en dus dekken deze regimes een mogelijkheid voor uitwisseling/deling niet terwijl dat wel wenselijk zou zijn?)
- d. Is het juridisch mogelijk de beelden/gegevens van een bepaald domein/doel te gebruiken voor andere domeinen/doelen?
- e. Wat is de maximaal toegestane bewaartermijn onder het betreffende wettelijke regime?

4.1 Inleiding

De onderzoeksvragen in dit hoofdstuk zijn zeer moeilijk in het algemeen te beantwoorden. Er is nauwelijks wetgeving waar het woord cameratoezicht of camerabewaking in voorkomt. De meest relevante wetten gaan niet expliciet over camera's, maar over de verwerking van (persoons)gegevens die met camera's worden verzameld. Voor een deel is dat overkoepelende wet- en regelgeving zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Grondwet. Beiden worden besproken in de paragraaf over privacy. Daarna worden de artikelen in het Wetboek van Strafrecht besproken waarin heimelijk en wederrechtelijk cameratoezicht strafbaar wordt gesteld. Vervolgens gaan we in op wetten die een grondslag kunnen bieden voor cameratoezicht. Afsluitend wordt de wet- en regelgeving voor de verwerking van persoonsgegevens besproken. Op deze manier is getracht de onderzoeksvragen te beantwoorden binnen de context van de wet- en regelgeving, maar een eenduidig antwoord op alle vragen bleek niet altijd mogelijk omdat er per geval een afweging moet worden gemaakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag of er een mogelijkheid voor uitwisseling van gegevens niet door wetgeving wordt gedekt terwijl dit wel wenselijk zou zijn. De vraag of het wenselijk is om gegevens uit te wisselen kan niet op basis van de literatuur worden beantwoord: daar is een uitgebreider kwalitatief onderzoek voor nodig. De beperkingen en waarborgen voor de uitwisseling van gegevens en beelden worden besproken per wet, maar ook daarvoor geldt dat er geen algemene uitspraken mogelijk zijn omdat ook daar per geval een afweging moet worden gemaakt.¹¹

4.2 Privacy

'Het recht om met rust gelaten te worden' is een praktische definitie voor het begrip privacy. Privacy, of bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is een grondrecht voor burgers en is daarom

Noot 11 Dit hoofdstuk is geschreven in samenwerking met Arnoud Engelfriet, partner bij ICTRecht.

verankerd in de Grondwet en in diverse internationale verdragen, waarvan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens de belangrijkste is.

Artikel 10 Grondwet

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

Artikel 8 EVRM

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Wie aan cameratoezicht onderworpen is, wordt niet met rust gelaten en dat betekent dat camera-toezicht altijd op gespannen voet staat met het grondrecht op privacy. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is echter geen absoluut recht: dit recht wordt altijd afgewogen tegen andere rechten en belangen, zoals veiligheid. zowel de Grondwet als het EVRM bieden ruimte voor inperkingen mits deze inperking bij wet is voorzien en noodzakelijk is voor een legitiem doel. Oorspronkelijk zijn deze grondrechten bedoeld als beschermingsmechanisme van burgers jegens de overheid, maar de opvatting dat de grondrechten ook horizontaal van toepassing zijn is tegenwoordig vrij algemeen aanvaard onder juristen. Burgers moeten op grond van deze wetten en verdragen dus ook elkaars privacy respecteren, zij het via de band van de overheid die moet waarborgen dat privacy wordt gerespecteerd.

Kort samengevat is een inperking van privacy door inzet van een camera door de overheid of een burger alleen gerechtvaardigd wanneer:

- 1 Bij wet is geregeld hoe dit dient te gebeuren, en
- 2 Er sprake is van een belang genoemd in de wet: veiligheid, economisch welzijn, voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, gezondheid, goede zeden of rechten en vrijheden van anderen, en
- 3 De inperking van de privacy noodzakelijk is om dit doel te realiseren.

Over de eerste twee voorwaarden gaat de rest van dit hoofdstuk. De derde voorwaarde, de noodzakelijkheidseis, wordt hier eerst behandeld.

Noodzakelijk: proportioneel en subsidiair

De vraag of een inperking van de privacy noodzakelijk is, kan niet in het algemeen worden beantwoord. Die noodzakelijkheid hangt af van de proportionaliteit en subsidiariteit, die sterk contextafhankelijk zijn. Cameratoezicht is proportioneel als het gerechtvaardigd wordt door het doel en niet verder gaat dan nodig is voor dat doel. Wil men bijvoorbeeld geluidsoverlast aanpakken, dan zal het vastleggen van beelden niet altijd nodig zijn. Als men winkeldieven wil betrappen, is het niet nodig ook buiten de winkel te filmen. De proportionaliteit hangt ook samen met het aantal camera's dat wordt opgehangen, de plekken die in beeld worden gebracht en de bewaartermijn van de beelden. Filmen in een paskamer van een kledingwinkel is eerder buitenproportioneel dan filmen bij de kledingrekken. Filmen van een kassa en de directe omgeving is eerder buitenproportioneel dan het louter filmen van de kassalade en de handen van de medewerker die de kassa bedient. Van subsidiariteit is sprake als het ingezette middel het lichtste is waarmee het beoogde doel kan worden bereikt. Er mogen geen andere, minder ingrijpende, middelen voorhanden zijn. In veel gemeenten wordt de eis van subsidiariteit geïnterpreteerd als een eis om naast de camera's ook andere maatregelen te treffen, zoals verbetering van de straatverlichting of meer fysiek toezicht door politie of gemeentelijke medewerkers. Dat is echter niet hoe het is bedoeld: cameratoezicht is pas subsidiair als die andere, minder ingrijpende middelen onvoldoende zijn om het doel te bereiken.

Wettelijke grondslag: 'Straatsburg-proof'

Cameratoezicht moet volgens het EVRM en de Grondwet een wettelijke grondslag hebben omdat het een inperking van de privacy is. Die wettelijke grondslag kan worden gevonden in een wet in formele zin, zoals het Wetboek van Strafvordering of de Gemeentewet die hieronder worden besproken. De grondslag kan ook gevonden worden in lagere regelgeving die op basis van een wet is aangenomen, zoals een Algemene Plaatselijke Verordening van een gemeente. Belangrijk om op te merken is dat er een hiërarchie bestaat tussen de 'hoge' grondrechten en de lagere wetgeving: de Nederlandse praktijken en zelfs wetten kunnen strijdig zijn met het EVRM of de Grondwet. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geeft ruimte voor nationale belangenafwegingen, maar beziet de wettelijke grondslag voor nationale wetten vanuit het EVRM. Het Europese Hof kan dus concluderen dat een bepaalde wettelijke grondslag niet 'Straatsburg proof' is. Daar komen we later in dit hoofdstuk op terug.

4.3 Heimelijk cameratoezicht

Cameratoezicht is niet toegestaan als dit wederrechtelijk gebeurt en niet kenbaar is. Dit is geregeld in het Wetboek van Strafrecht. De twee relevante wetsartikelen bieden geen grondslag om camera-toezicht in te zetten, maar geven aan wat niet is toegestaan.

Artikel 139f geeft aan dat het in woningen en andere niet voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar is om met een technisch hulpmiddel waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt, opzettelijk en wederrechtelijk een afbeelding te vervaardigen van een persoon. Ook het beschikken over een afbeelding waarvan men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze op die manier is gemaakt, is strafbaar.

Artikel 441b geeft aan dat het op voor het publiek toegankelijke plaatsen verboden is om wederrechtelijk een afbeelding van een persoon te maken met een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel als de aanwezigheid daarvan niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt.

In principe moeten camera's dus zowel in woningen als op openbare plaatsen kenbaar zijn voor degenen waarvan afbeeldingen worden gemaakt. Uitzonderingen zijn alleen mogelijk als daar in een wet de expliciete mogelijkheid voor wordt geboden, bijvoorbeeld om verdachten te observeren of bewijsmateriaal voor opsporing te verzamelen, zoals is voorzien in het Wetboek van Strafvordering.

De verboden uit deze twee wetsartikelen worden regelmatig overtreden. Informatiebordjes zijn bijvoorbeeld niet altijd aanwezig of goed zichtbaar. Ook gebeurt het dat de bordjes niet worden opgehangen voordat men in beeld is, maar pas als dat al is gebeurd. Voorbeelden zijn gebouwen waar naast de ingang een sticker op de deur hangt, terwijl er op de parkeerplaats buiten al een camera hangt. Bij gemeentelijk cameratoezicht worden vaak informatieborden opgehangen aan de randen van het cameragebied en op de toegangswegen om mensen te informeren.

Aangebrachte camera's

Bij het verbod op heimelijk cameratoezicht in de openbare ruimte is het van belang op te merken dat het verbod geldt voor aangebrachte camera's. Het doel van dit wetsartikel is om structurele observatie van een bepaalde plek tegen te gaan. Het verbod geldt dus ook voor een webcam die bijvoorbeeld vanaf een vensterbank continu dezelfde plek op straat filmt. Een losse camera, zoals een smartphone of bodycam, valt daar dus niet onder. Hoewel bewegende camera's niet als aangebracht worden aangemerkt, kan het desondanks wenselijk zijn voor de geobserveerde personen kenbaar te maken dat ze worden ingezet.

4.4 Wettelijke grondslagen voor cameratoezicht

Zoals gezegd is cameratoezicht slechts toegestaan als er een wettelijke grondslag voor is. De wetten die deze grondslag kunnen bieden worden hier besproken. Deze wettelijke grondslagen hebben geen betrekking op het gebruik van smartphones of webcams van burgers.

4.4.1 Gemeentewet

Een van de meest expliciete wettelijke grondslagen voor cameratoezicht in de openbare ruimte wordt geboden door artikel 151c Gemeentewet. Dat artikel biedt gemeenten een wettelijke grondslag voor cameratoezicht met als doel handhaving van de openbare orde. Op grond van deze wet kan een gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid geven om cameratoezicht in te stellen. Het gaat bij deze vorm van cameratoezicht alleen om toezicht op openbare plaatsen of, als dit aan de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is toegevoegd, andere door de gemeenteraad aangewezen plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals terrassen en openbare ruimtes van winkels en stations en dergelijke. De gemeente mag niet treden in privéruimtes, zoals huizen of tuinen van burgers. Het is gebruikelijk dat de bevoegdheid van de burgemeester om camera's in te zetten in de APV wordt opgenomen, waarna de burgemeester bepaalt waar de camera's precies zullen worden ingezet. Beelden mogen maximaal 28 dagen worden bewaard.

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. De opgenomen beelden (de verwerking van persoonsgegevens) vallen onder de Wet politiegegevens en niet onder de Wet bescherming persoonsgegevens. Lid 7 van artikel 151c biedt via een verwijzing naar de Wet politiegegevens de mogelijkheid om camerabeelden bij wijze van bijvangst in te zetten ten behoeve van opsporing van strafbare feiten. Normaal is zoiets niet toegestaan omdat beelden alleen mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld. Aangezien opsporen van strafbare feiten wat anders is dan handhaving van de openbare orde is deze toevoeging nodig om gebruik voor opsporing van een wettelijke grondslag te voorzien.

Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens en de reeds genoemde hogere wet- en regelgeving (Grondwet en EVRM) moet ook cameratoezicht dat conform de Gemeentewet wordt ingevoerd noodzakelijk, proportioneel en subsidiair zijn. In de praktijk betekent dit dat er een veiligheidsanalyse wordt gemaakt: is het probleem ernstig genoeg om de inperking van de privacy te kunnen rechtvaardigen? Ook wordt er vaak voor gekozen andere minder ingrijpende middelen in te zetten naast het cameratoezicht om tegemoet te komen aan de eis van subsidiariteit; het cameratoezicht moet dan wel beperkt worden tot datgene wat niet met deze minder ingrijpende aanvullende middelen kan worden bereikt.

De Gemeentewet gaat alleen over cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde. Als een gemeente camera's wil inzetten voor een ander doel, bijvoorbeeld voor leefbaarheid, bewaking en beveiliging of handhaving van een milieuzone, biedt dit wetsartikel daar geen grondslag voor. Het handhaven van de openbare orde is niet beperkt tot het tegengaan van strafbare feiten, zoals diefstal of geweld. Het handhaven van de openbare orde kan ook inhouden dat er toezicht wordt gehouden op naleving van winkelsluitingstijden.¹² Daarnaast zijn er voor gemeenten mogelijkheden om cameratoezicht voor andere doeleinden in te zetten. De gemeente Amsterdam (stadsdeel Zuidoost) vroeg de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2010 om artikel 151c Gemeentewet uit te breiden om ook cameratoezicht voor het voorkomen van fysieke verloedering (het ging in dit specifieke verzoek om handhaving van de Afvalstoffenverordening), maar ook de aanpak van overlast en het voorkomen van onveiligheidsgevoelens mogelijk te maken. In zijn antwoord schreef de minister:

'Ik wijs u erop dat artikel 151c Gemeentewet alleen van toepassing is op toezicht met vaste camera's in het belang van de openbare orde. Dit betekent niet dat andere vormen van gemeentelijk cameratoezicht niet zijn toegestaan. Cameratoezicht voor andere doeleinden is toegestaan mits wordt voldaan aan de algemeen geldende privacywetgeving. (...) Ik ben van mening dat er in dit geval wel de nodige mogelijkheden bestaan. Het doel, toezicht op de naleving van de Afvalstoffenverordening, is immers legitiem en de door u beschreven inperking van de privacy is beperkt.' (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2010).

Gemeenten die camera's willen inzetten voor andere doelen dan handhaving van de openbare orde kunnen daar dus ook in andere wetten en verordeningen een grondslag voor vinden, mits ze de

Noot 12 Zie: <http://jure.nl/ecli:nl:rbshe:2011:br5900>.

algemeen geldende privacywetgeving naleven en mits de inzet van cameratoezicht voldoende kenbaar is voor de burger op basis van de sectorspecifieke wetgeving.

Omdat de Gemeentewet als een van de weinige wetten letterlijk over camera's gaat, wordt deze wet door sommige private partijen of publiek-private samenwerkingsverbanden opgevoerd als wettelijke grondslag voor het ophangen van bewakingscamera's die een deel van de openbare ruimte filmen. De Gemeentewet geldt echter alleen voor gemeenten die met camera's de openbare orde willen handhaven. Private partijen of publiek-private samenwerkingsverbanden kunnen dus geen wettelijke grondslag voor cameratoezicht of camerabewaking ontlenen aan de Gemeentewet, maar moeten zich houden aan de algemeen geldende privacywetgeving.

Wetsvoorstel flexibel cameratoezicht

Momenteel is het cameratoezicht in de Gemeentewet beperkt tot aard- en nagelvast aangebrachte camera's. In 2012 is door de Minister van Veiligheid en Justitie een wetsvoorstel gemaakt dat uitvoering geeft aan het voornemen uit het regeerakkoord om krachtiger in te zetten op cameratoezicht. De bestaande mogelijkheden worden verruimd met tijdelijk en flexibel cameratoezicht in vooraf aangewezen gebieden (veiligheidsrisicogebieden) voor de duur van maximaal drie maanden. Ook vervalt de beperking tot aard- en nagelvaste camera's. De Gemeentewet, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, ziet in de toekomst daardoor op inzet van alle soorten camera's, inclusief mobiele (rijdende, varende, vliegende, wandelende) camera's. Het wetsvoorstel is door de Ministerraad in december 2012 voor advies naar de Raad van State en een aantal andere organisaties gezonden en is daarna ingediend bij de Tweede Kamer. De schriftelijke behandeling heeft plaats gevonden en het wetsvoorstel is in september 2013 aangemeld voor plenaire behandeling. Als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt aangenomen volgen nog de schriftelijke en plenaire behandeling door de Eerste Kamer. Het is dus nog niet bekend of (en zo ja, wanneer) de gewijzigde wet van kracht wordt.

4.4.2 Politiewet 2012

De politie kan in bepaalde gevallen flexibele camera's, zoals bodycams, camera's in politievoertuigen of mobiele camera-units bij risicovolle evenementen, inzetten. De Gemeentewet biedt daarvoor geen grondslag omdat die wet alleen voor gemeentelijke camera's geldt. Ook het Wetboek van Strafvordering (WvSv) biedt, meestal, geen grondslag voor de handhaving van de openbare orde of voor preventiedoeleinden; de daarin geregelde bevoegdheden zijn bedoeld voor de opsporing van gepleegde (of soms beraamde) delicten. Het structureel volgen of filmen van een verdachte kan met een bevel van de officier van justitie worden toegestaan (art. 126g WvSv), als er sprake is van verdenking van een misdrijf.

Voor politieoptreden waar geen specifieke andere wettelijke grondslag voor te vinden is, biedt artikel 3 Politiewet 2012 (dit was artikel 2 Polw 1993) meestal een algemene rechtvaardiging:

'Daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.'

Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat artikel 3 Politiewet niet kan dienen voor handelingen die een meer dan geringe inbreuk op grondrechten van de burger opleveren. Handelingen die grondrechten van burgers meer dan in geringe mate raken, vereisen een specifieke wettelijke

grondslag. De Politiewet 2012 kan kortstondig cameratoezicht rechtvaardigen, zoals ook is beschreven in de *Handreiking Cameratoezicht* van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, maar cameratoezicht levert ook altijd een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer op. Het staat dus altijd op gespannen voet met de grondrechten van de burger en een beroep op artikel 3 is dus niet altijd 'Straatsburg-proof'. In ieder geval moet alles in het werk worden gesteld om het camera-gebruik te minimaliseren: een zo kort mogelijke periode, niet onnodig lang één persoon filmen en duidelijk vooraf aankondigen.

4.4.3 Strafvordering

Opsporingstechnieken die een meer dan geringe inbreuk op de privacy (of andere grondrechten) opleveren, vereisen een specifieke wettelijke rechtvaardiging die niet kan worden gevonden in artikel 3 van de Politiewet 2012. Meestal biedt het Wetboek van Strafvordering hier de wettelijke grondslag voor. Op grond van het Wetboek van Strafvordering is het mogelijk verdachten stelselmatig te observeren en onder strikte voorwaarden zelfs camera's in huizen aan te brengen. Dit geldt voor de politie, maar ook voor bijvoorbeeld de FIOD-ECD.

Bij een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit kan het Openbaar Ministerie bepalen dat er stelselmatig mag worden geobserveerd ten behoeve van de opsporing. Er mag in die gevallen dus ook heimelijk worden gefilmd, maar alleen als het doel is om informatie te verzamelen over specifieke individuen of groepen in relatie tot een strafbaar feit.

ANPR

De politie maakt al ruim tien jaar gebruik van automatische kentekenherkenning met behulp van camera's (ANPR). Maar een expliciete wettelijke grondslag in aanvulling op de algemeen geldende privacywetgeving was er niet. Het College Bescherming Persoonsgegevens deed onderzoek naar ANPR bij de politie en concludeerde dat het verwerken van ongelimiteerd binnengehaalde gegevens ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak niet in overeenstemming met de wet was (College Bescherming Persoonsgegevens 2009a). Er moest een directe actie plaatsvinden naar aanleiding van elke hit en er moest alleen een afgewogen selectie van kentekens in het vergelijkingsbestand worden opgenomen. In reactie op dit onderzoek heeft de minister van Veiligheid en Justitie een wijziging van het Wetboek van Strafvordering voorgesteld die het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie mogelijk maakt: artikel 126jj Wetboek van Strafvordering. Deze gegevens mogen vervolgens onder bepaalde voorwaarden worden geraadpleegd, maar alleen voor voldoende zwaarwegende misdrijven (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013c).

4.4.4 Overige wetgeving

Er is gezocht naar andere specifieke wetgeving die een grondslag kan bieden voor cameratoezicht. Het blijkt dat er geen opsporingsbevoegdheid is in de Algemene wet bestuursrecht of andere sectorale wetgeving die expliciet ingaat op cameratoezicht. Impliciet geven sommige wetten echter wel aan hoe groot de ruimte is om camera's in te zetten. In de meeste gevallen geldt dat de grondslag voor cameratoezicht moet worden gevonden in de Wet bescherming persoonsgegevens, in combinatie met de wettelijke taak die volgt uit specifieke wetgeving.

Algemene wet bestuursrecht

Naast strafrechtelijke handhaving wordt steeds meer handhaving in het bestuursrecht geplaatst. Bestuursorganen en buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) hebben opsporingsbevoegdhe-

den volgens het bestuursrecht. Een voorbeeld is 5:16 Awb: 'Een toezichthouder is bevoegd inlichtingen te vorderen.' Een zoektocht in de Awb leert dat er geen opsporingsbevoegdheid is specifiek voor de inzet van camera's of het filmen van mensen. Het filmen van objecten is wel toegestaan omdat dit geen privacy van mensen schendt. Een bestuursorgaan dat camera's voor handhaving wil inzetten die verder reikt dan het filmen van objecten, moet dat dus op basis van een andere grondslag kunnen rechtvaardigen, zoals de noodzaak van een goede uitvoering van de overheids-taak. In dat geval gelden echter ook weer de algemene regels uit het EVRM en de Wbp dat het filmen noodzakelijk, proportioneel en subsidiair moet zijn.

Wegenverkeerswet 1994

Voor handhaving van de Wegenverkeerswet 1994 kan in artikel 160 lid 4 WVV de mogelijkheid ingelezen worden om in te zetten, als dat gebeurt voor het 'vergewissen van de naleving van de bij of krachtens deze wet vastgestelde voorschriften'. Deze bevoegdheid wordt meestal beperkt uitgelegd, namelijk beperkt tot het daadwerkelijk handhaven van de verkeersregels. In een zaak uit 2010 werd misbruik van bevoegdheid aangenomen in een situatie waarin dit wetsartikel werd gebruikt om een auto na herkenning door een ANPR-camera staande te houden. Het staande houden was geoorloofd, maar er moest wel sprake zijn van een serieuze overtreding van de WVV. In dit geval werd een lichte overtreding van de WVV als voorwendsel gebruikt om de auto te laten stoppen waarna op grond van andere wetgeving aanhouding en vervolging werden ingesteld.¹³ Dit voorbeeld laat zien dat de vraag of een wettelijke grondslag kan worden gevonden in specifieke wetgeving van geval tot geval moet worden beantwoord. Het hing in het genoemde voorbeeld af van de ernst van de overtreding die de reden vormde voor het stoppen van de auto.

Wet werk en bijstand

De gemeente Nijmegen, en wellicht nog andere gemeenten, zet een verborgen camera in voor het opsporen van bijstandsfraude. Deze camera wordt niet gebruikt voor toezicht, maar voor opsporing. Daarmee is hij sterk vergelijkbaar met de camera's die de recherche onder voorwaarden mag inzetten in het kader van het Wetboek van Strafvordering. De wettelijke grondslag is echter niet gelegen in die wet, maar in de Wet werk en bijstand. Gemeenten die verborgen camera's willen inzetten om uitkeringsfraude op te sporen, moeten de procedure voor de verwerking van persoonsgegevens vooraf laten onderzoeken door het CBP. Het College bescherming persoonsgegevens oordeelde positief over de aanpak in Nijmegen (College Bescherming Persoonsgegevens 2013). Het protocol van de gemeente Nijmegen kan als voorbeeldprotocol dienen. Gemeenten die aangeven het Nijmeegse protocol onverkort te volgen, kunnen een aanzienlijk kortere onderzoeksprocedure bij het CBP doorlopen. Belanghebbenden kunnen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht beroep instellen bij de rechtbank tegen het besluit van het CBP om de beschreven verwerking rechtmatig te verklaren. Dit is een voorbeeld waarbij specifieke wetgeving als grondslag fungeert voor de inzet van cameratoezicht, met inachtneming van de hogere wetgeving die eisen stelt aan de noodzakelijkheid van het cameratoezicht.

Algemene Wet inzake Rijksbelastingen

In deze wet is geen bepaling over cameratoezicht opgenomen. De inzet van camera's met kentekenherkenning door de Belastingdienst kan worden gezien als nodig voor een goede uitvoering van

Noot 13 Zie: <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BN9352>.

een overheidstaak, wat in de Wet bescherming persoonsgegevens wordt erkend als een adequate grondslag. De inzet moet dan wel voldoen aan de andere eisen van de Wbp, zoals doelbinding, proportionaliteit en vernietiging van de camerabeelden zodra deze niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor ze verzameld zijn.

Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 regelt de bijzondere bevoegdheden van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Deze diensten zijn bevoegd tot het observeren en in het kader daarvan vastleggen van gegevens betreffende gedragingen van natuurlijke personen of gegevens betreffende zaken, al dan niet met behulp van observatie- en registratiemiddelen. Omdat de inzet van camera's door veiligheidsdiensten buiten de in dit onderzoek gehanteerde afbakening valt, wordt de Wiv 2002 verder buiten beschouwing gelaten.

4.5 Persoonsgegevens verwerken

Als met camera's persoonsgegevens worden verwerkt kan de wettelijke grondslag hiervoor worden gevonden in een aantal wetten. Persoonsgegevens zijn alle gegevens die herleidbaar zijn tot een bepaald individu. Het bekendste voorbeeld van persoonsgegevens zijn iemands naam en adres, maar ook op een foto of in een video kan iemand worden herkend. Dat kan op basis van het gezicht, maar ook andere lichaamskenmerken als houding of kapsel of zelfs specifieke kleding kunnen een persoon herkenbaar maken. Als met camera's beelden worden opgenomen zal dus meestal ook sprake zijn van het verzamelen van persoonsgegevens. Volgens de Hoge Raad zijn afbeeldingen zelfs bijzondere persoonsgegevens aangezien men de etnische afkomst en vaak ook kenmerken over bijvoorbeeld een handicap of een ziekte kan afleiden uit een afbeelding of video. Kentekens zijn ook persoonsgegevens, in ieder geval voor een instantie die toegang heeft tot het bestand waar kentekens zijn gekoppeld aan naam, adres en woonplaats van de eigenaar van het voertuig.

Het vastleggen en verwerken van persoonsgegevens is geregeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze wet is gebaseerd op een Europese richtlijn over persoonsgegevens. Naast de Wbp is de Wet politiegegevens (Wpg) opgesteld voor persoonsgegevens die de politie gebruikt en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voor de verwerking van gegevens in het kader van een strafvorderlijk onderzoek. Elke verwerking van persoonsgegevens moet binnen één van deze wetten gerechtvaardigd kunnen worden. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) houdt toezicht op de naleving van deze wetten.¹⁴

Er is overigens een belangrijk verschil tussen het rechtstreeks bekijken van camerabeelden en het verwerken van persoonsgegevens. Dat blijkt uit een uitspraak van het Europese Hof in de Perry-zaak versus het Verenigd Koninkrijk (rechtsoverweging 38):

Noot 14 Het CBP houdt ook toezicht op de naleving van de Wet gemeentelijke basisadministratie (Wet GBA).

‘Het enkel monitoren van een persoon in het publieke domein, dus zonder opslag van de beelden, is op zichzelf geen inbreuk op het privéleven. Echter het opslaan van de beelden en het systematische of permanente karakter van het bestand kan aanleiding zijn om wel te spreken over een inbreuk.’¹⁵

Bij cameratoezicht of camerabewaking is het dus van groot belang of de beelden worden opgeslagen omdat pas op dat moment sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Een camera die het publieke domein alleen maar in beeld brengt voor monitoring vormt niet per definitie een inbreuk op het privéleven.

4.5.1 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) vereist een bepaalde grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. Als iemand vrijwillig en voldoende geïnformeerd toestemming geeft voor het verwerken van zijn persoonsgegevens is de verwerking bijvoorbeeld toegestaan. Daarnaast kunnen private partijen zich vaak op een contract beroepen: als gebruik van persoonsgegevens nodig is om het contract uit te voeren, is geen aparte toestemming nodig. Overheden mogen persoonsgegevens verwerken als dit nodig is voor een goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan. Dat kán een grondslag bieden voor cameratoezicht door de overheid. Zo mag de Belastingdienst allerlei gegevens over inkomsten van burgers verzamelen om hun belastingaangifte te controleren. In de context van cameratoezicht zou handhaving en controle middels camera's hier in principe onder gerekend kunnen worden, mits het gebeurt binnen de reeds besproken eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Er is daarnaast nog een restcategorie in de Wbp die het mogelijk maakt cameratoezicht in te zetten. Het verwerken van persoonsgegevens is ook toegestaan als:

- a) dit noodzakelijk is voor een zwaarwegend belang van de verantwoordelijke, én
- b) uit een aparte belangenafweging blijkt dat de privacy-inbreuk proportioneel is, én
- c) de privacy-inbreuk voldoet aan de subsidiariteitseis, én
- d) er maximaal rekening wordt gehouden met de privacy van de geobserveerden.

De hoofdregel is dat ieder cameraproject waarbij personen herkenbaar in beeld worden gebracht én waarbij beelden worden opgeslagen moet worden gemeld bij het CBP. Op basis van artikel 29 Wbp geldt een vrijstelling van de meldingsplicht voor cameratoezicht door private partijen. Als de camera's worden geplaatst voor beveiliging en de beelden binnen vier weken worden gewist, is geen melding nodig. Dit wil niet zeggen dat cameratoezicht is toegestaan als aan deze twee voorwaarden wordt voldaan. De vrijstelling gaat over de vraag of de verwerking van persoonsgegevens moet worden gemeld en niet over de vraag of het camerasysteem rechtmatig is. Dat hangt af van de vraag of wordt voldaan aan de hogere wetgeving die stelt dat cameratoezicht en de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. Overigens stelt het CBP dat ook als een camerasysteem wel is aangemeld dit niet automatisch betekent dat aan die eisen is voldaan.

Noot 15 Zie: http://www.cbpweb.nl/downloads_av/av28.pdf (p. 33).

De vraag of private partijen de openbare weg in beeld mogen brengen met camera's kan niet in het algemeen worden beantwoord. Uit onderzoek van het College Bescherming Persoonsgegevens blijkt dat dit in bepaalde gevallen is toegestaan, zoals op een bedrijventerrein in Vianen. Uit dat onderzoek blijkt dat als een gemeente zich niet onttrekt aan de verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte en er aan een aantal andere voorwaarden is voldaan, deze vorm van cameratoezicht proportioneel en subsidiair kan zijn. De andere voorwaarden gingen over de doelstelling (niet openbare orde, maar bewaken en beveiligen), een zorgvuldige omgang met camerabeelden, niet meer camera's dan nodig, niet meer personen in beeld dan nodig en geen continu cameratoezicht, maar alleen op bepaalde tijdstippen (College Bescherming Persoonsgegevens 2009a).

4.5.2 Wet politiegegevens (Wpg)

De Wbp geldt voor verwerking van persoonsgegevens door bestuursorganen, bedrijven en particulieren. Alleen als er een andere wet is die een meer specifieke regeling biedt, gaat die andere wet boven de Wbp. Het bekendste voorbeeld daarvan is de Wet politiegegevens (Wpg). Deze wet is gebaseerd op dezelfde principes als de Wbp, maar de Wpg geldt voor verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitoefening van de politietaken. Dat zijn de taken die staan omschreven in de artikelen 3 en 4, eerste lid, van de Politiewet 2012. In de context van cameratoezicht gaat het dan bijvoorbeeld over het filmen van personen met een bodycam of een helmcamera. Ook de verwerking van persoonsgegevens in cameraprojecten van gemeenten valt onder de Wpg. In de Gemeentewet staat namelijk dat de politie de uitvoerder is en dat de verwerking van de persoonsgegevens automatisch onder de Wpg valt. Als er een concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat de gegevens noodzakelijk zijn ten behoeve van de opsporing van gepleegd strafbaar feit, worden de beelden niet meer verwerkt op basis van de grondslag van de Gemeentewet, maar op basis van het Wetboek van Strafvordering. De bewaartermijn van vier weken is dan niet meer van toepassing, maar hangt af van de ernst van het feit waar het opsporingsonderzoek betrekking op heeft.

4.5.3 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg)

Een derde wet voor verwerking van persoonsgegevens is de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Deze wet regelt het gebruik van persoonsgegevens (of gegevens over een rechtspersoon) die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek. Verwerking gebeurt dan ten behoeve van een goede strafrechtspleging.

4.6 Afsluitend

Naast overkoepelende wet- en regelgeving die aan het begin van dit hoofdstuk is besproken (Grondwet en EVRM) en de algemeen geldende privacywetgeving die aan het einde werd besproken (Wbp), zijn specifieke wetten van toepassing op een aantal specifieke vormen en toepassingen van cameratoezicht. In de gevallen dat er geen specifieke wet is voor een bepaalde vorm van cameratoezicht gelden de nationale, Europese en internationale kaderwetten. De lagere wetgeving kan nooit in strijd zijn met de hogere wetgeving en hetzelfde geldt voor convenanten en samenwerkingsovereenkomsten die lokale of regionale partijen afsluiten.

Er zijn bij cameratoezicht, de verwerking van persoonsgegevens en het delen van informatie dus bijna altijd meerdere wetten van toepassing. Dat maakt het onmogelijk alle onderzoeksvragen kort en krachtig te beantwoorden.

Waar het bij cameratoezicht altijd om gaat is de afweging tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het beoogde doel. Dat geldt zowel voor de vraag of er een camera mag worden geplaatst als voor de omgang met de informatie die met die camera's wordt verzameld en dus ook voor het delen en bewaren van die informatie. De bestaande wetgeving is met opzet zo algemeen geformuleerd dat er niet voor elke nieuwe toepassing (denk aan drones, bodycams of Google Glass) nieuwe wetten nodig zijn. Alleen jurisprudentie kan een antwoord geven op de vraag of er voor een bepaalde toepassing van cameratoezicht een wettelijke grondslag bestaat.

Aan de andere kant blijkt uit een uitspraak van de Hoge Raad (Zwolsman-arrest 1995) dat voortschrijdende techniek, vooral als het gaat om het gebruiken van informatie voor opsporing, een legitieme verankering in de wet verdient. De afgelopen jaren zijn er twee wetsvoorstellen ingediend om nieuwe vormen van cameratoezicht van een expliciete wettelijke grondslag te voorzien: de aanpassing van artikel 151c Gemeentewet om flexibel cameratoezicht mogelijk te maken en een wijziging van het Wetboek van Strafvordering om inzet van ANPR-camera's door de politie mogelijk te maken. Voor alle andere toepassingen van cameratoezicht en het uitwisselen van beelden gelden vooralsnog de bestaande wet- en regelgeving. Algemene conclusies over de legitimiteit van het uitwisselen van beelden zijn op basis van de jurisprudentie niet mogelijk omdat elke casus op basis van de omstandigheden van het geval wordt gewogen. De afweging hangt af van het beoogde doel, de wijze waarop de camera's of de gegevens zijn gebruikt en de informatievoorziening richting de geobserveerden.

Afsluitend wordt hier een overzicht gegeven van de vragen die moeten worden beantwoord voordat cameratoezicht wordt toegepast:

Is de aantasting van de privacy noodzakelijk?

Aantasting van de privacy door cameratoezicht is alleen toegestaan als het noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Dat betekent dat de camera proportioneel moet zijn (gaat niet verder dan nodig voor het doel) en subsidiair (minder ingrijpende middelen leveren niet het gewenste resultaat op). Deze eis van noodzakelijkheid volgt uit de Grondwet en het EVRM en geldt voor alle vormen van cameratoezicht en camerabewaking.

Is er een wettelijke grondslag voor de camera?

Cameratoezicht en het gebruik van camerabeelden staat altijd op gespannen voet met het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een voorwaarde om gebruik te kunnen maken van cameratoezicht of de gegevens die daarmee verzameld worden, is daarom dat er een legitieme grondslag voor bestaat. Soms wordt die gevonden in een expliciete wettelijke grondslag, soms in een impliciete wettelijke grondslag. Zo biedt de Politiewet 2012 een impliciete grondslag voor cameratoezicht door de politie, maar alleen als de grondrechten van burgers in geringe mate worden geraakt. Als de camera's in meer dan geringe mate raken aan de grondrechten van burgers is een specifieke wettelijke grondslag vereist.

Specifieke grondslagen voor cameratoezicht zijn aangetroffen in de Gemeentewet en het Wetboek van Strafvordering (WvSv). Impliciete grondslagen zijn te vinden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wegenverkeerswet 1994 (WVW), de Wet werk en bijstand (WWB) en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). Deze wetten gaan niet expliciet over cameratoezicht, maar geven wel een zeker kader aan om te beantwoorden onder welke voorwaarden het verzamelen van gegevens met behulp van cameratoezicht legitiem kan zijn.

Het verwerken van persoonsgegevens moet verder voldoen aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de Wet politiegegevens (Wpg) of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) – afhankelijk van welke wet van toepassing is). Zo moet het cameratoezicht altijd noodzakelijk (proportioneel en subsidair) zijn en moeten eisen zoals doelbinding, beveiliging en tijdige vernietiging in acht worden genomen. Als er een legitieme grondslag is en aan de voorwaarden in de wetgeving voor bescherming van persoonsgegevens wordt voldaan, mag cameratoezicht worden ingezet.

Is het cameratoezicht kenbaar?

Heimelijk en wederrechtelijk cameratoezicht is verboden in het Wetboek van Strafrecht, zowel in openbare ruimtes als in woningen en andere niet openbare ruimtes. Er bestaan uitzonderingen voor heimelijk toezicht voor onder andere de politie en opsporingsinstanties in het Wetboek van Strafvordering.

Mogen gegevens worden uitgewisseld?

Een belangrijk aspect bij cameratoezicht waarbij de wettelijke grondslag is gevonden in de Wbp is doelbinding. Opgenomen beelden mogen alleen worden gebruikt voor doelen die legitiem zijn én die in logisch en direct verband staan met het originele doel waarvoor de gegevens verzameld worden. Het is dus niet toegestaan een bestaand camerasysteem of de informatie die daarmee is verzameld, te gebruiken voor andere doelen dan de doelen die oorspronkelijk werden beoogd. Dat betekent niet per se dat uitwisseling van gegevens voor andere doeleinden onmogelijk is: soms kan er een nieuwe legitieme grondslag worden gevonden, bijvoorbeeld als de uitwisseling nodig is voor een vitaal belang van de geobserveerde. Dat zijn echter uitzonderingsgevallen; in de meeste gevallen zullen partijen, als zij camerabeelden willen uitwisselen, vooraf afspraken moeten maken over het doel waarvoor en de voorwaarden waaronder beelden zullen worden verzameld en uitgewisseld, en die afspraken moeten dan voldoen aan de eisen van de Wbp of de Wpg.

5 Techniek en kosten

In dit hoofdstuk gaat het over de techniek en de kosten van cameratoezicht. De informatiebronnen die zijn geraadpleegd om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn interviews met twee experts uit de beveiligingsbranche en schriftelijke bronnen.

5.1 Techniek

Onderzoeksvraag 4

- a. Welke typen camera's worden er in de praktijk gebruikt: te onderscheiden in merken, kwaliteit, software, etc.?
- b. Zou gemeenschappelijk gebruik mogelijk zijn of is er sprake van grote mate van compatibiliteit van de gebruikte camera's?

Elk camerasysteem bestaat uit vier componenten:

1 Camera

Onderscheidende kenmerken zijn: analoog/digitaal, vast/verplaatsbaar/mobiel, vast/pan-tilt-zoom, staafcamera/domecamera, bedoeld voor binnen of buiten, voor dag of nacht.

2 Infrastructuur

Netwerk, switchers, routers, kabels, dataverbindingen.

3 Hardware

Beeldschermen, uitkijksystemen, opslagservern en netwerkvideorecorders.

4 Video Management Software

De software die zorgt voor de instellingen van het camerasysteem: hoeveel beelden per seconde, hoe lang beelden bewaren, autorisaties per gebruiker, video-content-analyse (VCA). Deze software bepaalt ook of, en zo ja hoe, er een koppeling met andere sensoren of databeelden kan worden gelegd.

5.1.1 Trends en ontwikkelingen

De technologische ontwikkelingen in de veiligheidsbranche volgen grotendeels de ontwikkelingen in de consumentenmarkt. Dankzij smartphones is het tegenwoordig bijvoorbeeld mogelijk om met kleine camera's met weinig licht toch nog goede beelden te maken. HD-televisies zorgen ervoor dat de resolutie van camerabeelden ook verbetert door andere compressiestandaarden. Ook in de markt van de bewakingscamera's zijn deze innovaties nu beschikbaar. De volgende trends en ontwikkelingen spelen een belangrijke rol:

- **Digitalisering**
Het aandeel digitale camera's neemt toe vergeleken met analoge camera's. De verwachting is dat de wereldwijde omzet in de markt van digitale netwerkcamera's in 2014 voor het eerst groter zal zijn dan van analoge camera's (IMS Research 2013). De markt is nog steeds vrij conservatief, aldus een vertegenwoordiger van Axis waar wij mee spraken. Bij gemeentelijk camera-toezicht werden de beelden in 2009 in 72 procent van de gevallen al digitaal opgeslagen, wat neerkwam op een forse toename vergeleken met 2003 (45%) (Schreijenberg en Homburg, 2010b).
- **Opslagmedia**
De opslag van data wordt steeds goedkoper en videobeelden worden steeds efficiënter gecomprimeerd. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om camera's te maken waar de beelden lokaal worden opgeslagen op een SD-kaart. Dit leidt ertoe dat er minder centrale opslagcapaciteit nodig is én het heeft een lagere belasting van het netwerk tot gevolg.
- **Hosting**
Een ontwikkeling in de hele IT-wereld is het gebruik van hosting: sommige camerasystemen slaan alle gegevens al op in de cloud of bij externe datacentra. Een bedrijf dat sinds 2007 cloud-based camerabeveiliging levert aan winkelketens, vastgoedbeleggers en het midden- en kleinbedrijf is Cameramanager. Naar eigen zeggen zijn er inmiddels 50.000 aansluitingen in meer dan tien landen.
- **Stroom via netwerk**
Een innovatie is om stroom voor de camera te leveren via datanetwerken: de stroom hoeft dan niet meer over aparte kabels te worden geleverd. Daardoor wordt het eenvoudiger om snel een camera ergens te plaatsen, ook als er geen stroomvoorziening is.
- **Video-content-analyse**
Slimme analyse van videobeelden (video content analyse) is enige tijd een hype geweest, in de woorden van de vertegenwoordiger van Axis, maar wordt nu steeds realistischer. Voorbeelden van werkende toepassingen zijn:
 - Cross line detectie: zodra iemand een grens passeert wordt een signaal gegeven. Dit wordt gebruikt in gevangenissen, bij industriebewaking of afscherming van het eigen terrein.
 - Heatmapping: door middel van warmtebeelden kan een winkelier zien waar mensen zich in een winkel bevinden.

5.1.2 Gemeenschappelijk gebruik

De juridische en organisatorische aspecten van gemeenschappelijk gebruik van camera's door verschillende partijen zijn al besproken. Technisch moet gemeenschappelijk gebruik ook worden gerealiseerd. Voor digitale camerasystemen geldt dat gemeenschappelijk gebruik vaak kan worden

gerealiseerd door op het niveau van de software te regelen welke gebruiker welke rechten heeft. Zo worden op de luchthaven van München zo'n tweeduizend camera's voor tientallen verschillende doelen gebruikt. De douane houdt toezicht op grensverkeer, beveiligers houden toezicht op winkels en mensenmassa's, winkeliers kunnen de aantallen bezoekers tellen en daar hun personeel op afstemmen en Lufthansa kan zien of een bepaalde slurf vrij is. Het was de uitdaging om op technisch vlak een oplossing te vinden voor het feit dat met één camera verschillende doelen tegelijkertijd worden nagestreefd.

Dit soort gemeenschappelijk gebruik vereist dat er overeenstemming komt over de vraag welke partij wanneer bepaalt waar elke camera op elk moment naar kijkt. Een belangrijke vraag daarbij is waar het gemeenschappelijke gebruik in technische zin plaatsvindt: bij de bron (camera), het beeldtransport (infrastructuur), het bekijken van beelden (toezichtcentrale) of aan het einde van de beeldenketen (opgeslagen beelden). Er is, tot slot, zelfs samenwerking in cameratoezicht mogelijk zonder een direct verband met de hardware of software: het gemeenschappelijk gebruik van informatie die op basis van beelden is verkregen (intelligence).

De vaak gehoorde opmerking 'technisch kan alles' blijkt niet altijd waar te zijn. Bij de pogingen om verschillende camerasystemen op elkaar aan te sluiten blijkt nog regelmatig dat verschillende merken camera's niet op elkaar kunnen worden aangesloten door verschillen in beeldformats (aantal pixels, kleurcodering) of door de wijze van (de)comprimeren of beveiligen van de beelden. De meeste camerasystemen hebben hun nog altijd unieke software nodig voor het bekijken van de beelden (videoplayers) en het aansturen van de camera's (videomanagementsysteem). Er wordt al jaren gewerkt aan het ontwikkelen van universele standaarden, zoals ONVIF, maar tot op heden is er nog geen videomanagementsysteem dat alle typen camera's kan weergeven en aansturen. Veel standaarden die door samenwerkingsverbanden van meerdere leveranciers worden ontwikkeld zijn nog altijd gesloten en niet gebaseerd op de filosofie van open standaarden waardoor alle merken en typen camera's hun software en hardware geschikt kunnen maken.

Voor het publieke deel van het cameratoezicht is het relevant op te merken dat de politie vier jaar geleden constateerde dat het niet lukte de technische ontwikkelingen op het gebied van cameratoezicht bij te benen. Dat kwam door een overload aan rechtstreekse beelden en opgenomen beelden na grote incidenten. Daarnaast bleek dat er geen uniformiteit was bij de uitwisseling van beeldmateriaal tussen politie en partners. De politie beschikte ook niet altijd over de benodigde apparatuur en programma's om beelden van derden te kunnen bekijken en gebruiken. Ook bleek dat er nauwelijks sprake was van afstemming die de verschillende toepassingen oversteeg: beelden van bewakingscamera's, gemeentelijke toezichtcamera's, bodycams, ANPR, videowagens en helikopters werden meestal separaat opgeslagen en niet in onderling verband gebracht (Raad van Hoofddcommissarissen 2009).

5.2 Kosten

Onderzoeksvraag 5

- a. Wat zijn de aanschaf-, installatie- en beheerkosten van een camera en benodigde software?
- b. Welke kosten zijn verbonden aan samenwerkingsverbanden (bijv. aansluiting bij een PAC of een RTR of via Live View)?

Over de kosten van cameratoezicht kan onmogelijk iets algemeen worden gezegd. Een eenvoudige webcam in een winkel is niet te vergelijken met een camera aan een politiehelikopter met hoge resolutie en warmtebeelden en een draadloze verbinding naar een landelijk netwerk. De kosten van cameratoezicht hangen ook niet alleen af van de camera's die worden gekozen. Ook de verbindingen, stroomvoorziening, onderhoud, verzekeringen, software-updates en de jaarlijks terugkerende personeelskosten bepalen de kosten. Hieronder worden ter illustratie de kosten van drie soorten camerasystemen besproken: bewakingscamera's, gemeentelijke toezichtcamera's en complexe camerasystemen.

5.2.1 Bewakingscamera's

Eenvoudige bewakingscamera's zijn te koop vanaf vijftig euro, terwijl technisch hoogwaardiger camera's al snel duizend euro of meer kosten, zo blijkt uit een korte zoekactie op internet. Camera's met speciale kenmerken, zoals infrarood, radar of warmtebeeld, zijn vaak nog duurder. Kwalitatief goede digitale camera's zijn in aanschaf duurder dan analoge camera's met vergelijkbare beeldkwaliteit, maar de beheerkosten van digitale camera's vallen bij systemen vanaf circa dertig camera's vaak lager uit dan bij analoge camera's. Een belangrijke kostenpost is de infrastructuur: als een bestaand netwerk kan worden gebruikt voor datatransport zijn er geen extra verbindingen nodig en zijn de kosten voor beheer van het netwerk meestal elders gedekt. Het wordt financieel nog aantrekkelijker voor digitale camera's te kiezen als de stroomvoorziening van de camera's via een datanetwerk kan lopen. Daarnaast worden de kosten voor draadloos datatransport en digitale dataopslag, zoals gezegd, steeds lager.

Gedetailleerde informatie over de kosten van aansluiting van private bewakingscamera's op alarmcentrales of publiek-private regionale toezichtruimtes is niet aangetroffen in de bestudeerde openbare bronnen en werd ook niet gegeven in de interviews. Voor aansluiting op Live View worden geen kosten in rekening gebracht.

Het Dienstencentrum Beveiliging Utrecht heeft wel informatie aangeleverd over de kosten van cameratoezicht voor ondernemers.¹⁶ De exploitatiekosten van camera's bedragen € 8.500 per camera per jaar op bedrijventerreinen en € 4.250 in winkelgebieden. Voor vaste camera's en kentekencamera's worden andere tarieven gerekend. De tarieven zijn eind 2013 aangepast: meerdere camera's op één locatie worden voor wat betreft de kosten van het rechtstreeks uitkijken van de beelden beschouwd als één camera omdat de beelden tegelijk kunnen worden bekeken. De kosten voor aanschaf en technisch beheer worden nog wel per camera berekend.

5.2.2 Gemeentelijke toezichtcamera's

Gemeentelijke cameraprojecten lijken redelijk op elkaar en informatie over de kosten wordt openbaar gemaakt: soms in evaluaties, maar in elk geval in openbare gemeentelijke begrotingen. Voor deze vorm van cameratoezicht kon dan ook een uitgebreidere kostenvergelijking worden opgesteld. Volgens het reeds genoemde onderzoek dat in opdracht van het ministerie van BZK is uitgevoerd onder alle Nederlandse gemeenten lagen de totale aanlegkosten van een gemiddeld cameratoezichtproject in 2009 boven de € 300.000. De jaarlijkse kosten, voor beheer, onderhoud en vervanging, bedroegen gemiddeld € 70.000 per camerasysteem (Schreijenberg en Homburg 2010b).

Noot 16 Intern document voor de aanbesteding van het Dienstencentrum Beveiliging (niet openbaar).

Om een gedetailleerder overzicht te krijgen van de kosten is voor dit onderzoek op basis van openbare bronnen voor twaalf gemeentelijke cameraprojecten uit elf gemeenten¹⁷ uitgezocht wat de kosten waren. Het gaat om relatief grote gemeenten met veel camera's, dus de kosten zullen niet representatief zijn voor alle gemeenten. Ook gaat het om systemen met vaste camera's en niet om mobiele of flexibele camera's. Het doel is een globaal inzicht in de kosten van gemeentelijk cameratoezicht.

Gemiddeld bedroegen de totale aanschafkosten van het camerasysteem in de onderzochte gemeenten € 500.000. Het goedkoopste project kostte € 90.000 en het duurste project € 1,5 miljoen. Per camera bedroegen de aanschafkosten gemiddeld € 17.000,-. Het blijkt dat deze kosten per camera niet lager uitvallen als het totale aantal camera's in het project groter is: projecten met veel camera's zijn dus niet relatief goedkoper dan projecten met weinig camera's. Dit komt vooral doordat in gemeentelijke cameraprojecten met veel camera's vaak ook verbindingen over langere afstanden nodig zijn. Daarnaast wordt er in gemeenten met veel camera's vaak relatief meer geld besteed aan de toezichtcentrale en de opslagservers voor het opnemen van beelden.

De jaarlijkse kosten bedragen in deze elf gemeenten gemiddeld € 100.000 per jaar. Dit zijn de totale terugkerende kosten voor observanten, onderhoud, verzekering, elektriciteit en dergelijke. De laagste jaarlijkse kosten bedragen € 1.000,- per camera per jaar in gemeenten waar de beelden niet of nauwelijks rechtstreeks worden bekeken in een centrale. In de meeste andere gemeenten, die wel rechtstreeks naar de beelden kijken, bedragen de kosten circa € 10.000,- per camera per jaar.

De meeste van deze elf gemeenten betaalden de camera's uit eigen middelen. Voor de andere onderdelen van het camerasysteem zijn diverse kostenverdeelsleutels aangetroffen. In sommige gemeenten worden zaken als infrastructuur, personeel of (ruimte voor) de toezichtcentrale gefinancierd door de politie. De regio Haaglanden is daar een goed voorbeeld van. Daar was de afspraak dat gemeenten de lokale camerasystemen betaalden en een verbinding tot aan het politiegebouw waar de monitorcentrale is gevestigd. Alles wat vervolgens aan de binnenkant van het gebouw nodig was voor het cameratoezicht (ruimte, beeldschermen, werkplekken, servers en software en de personele kosten van het toezicht) werd betaald door de politie. De verdeelsleutel van de kosten is momenteel (eind 2013) wel weer onderwerp van gesprek. Cofinanciering met private partijen is zeldzaam bij gemeentelijk cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde. Bij camerabewaking op bedrijventerreinen en in winkelgebieden is het juist de uitzondering als de gemeente alle kosten financiert: meestal leveren de ondernemers daar ook een bijdrage aan de kosten.

5.2.3 Complexe camerasystemen

Zoals gezegd is een algemeen overzicht van de kosten van cameratoezicht niet mogelijk omdat er grote verschillen bestaan tussen een lokaal bewakingssysteem van een ondernemer en een geavanceerd camerasysteem van bijvoorbeeld defensie. Om desondanks een idee te geven van de bedragen waar het over gaat worden hier de kosten van twee complexe camerasystemen gepresenteerd.

Noot 17 Dit zijn de gemeenten Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Bergen op Zoom, Breda, Den Haag, Ede, Groningen, Maastricht, Utrecht en Zwolle (2 projecten).

Het eerste voorbeeld is het reeds besproken camerasysteem @migo-boras van de Marechaussee voor toezicht aan de grens. De totale aanschafkosten van dat systeem bedroegen € 19 miljoen voor 15 vaste opstellingen en zes mobiele camera's op voertuigen. De jaarlijks terugkerende kosten bedragen € 2 miljoen (Ministerie van BZK 2012).

Het tweede systeem waarvan de kosten in een openbaar document zijn beschreven is de landelijke uitrol van Secure Lane. Als er camera's zouden worden geplaatst op verzorgingsplaatsen met restaurant en/of tankstation op alle transportcorridors van zeehavens en luchthavens naar het buitenland, zouden de kosten een eenmalige investering van € 37 miljoen vergen en jaarlijks terugkerende kosten van € 20 miljoen (Projectgroep Secure Lane 2011).

Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Antwoord	Zie
1. Doeleinden		H. 2
Maak een actuele indeling naar doelen/domeinen waarvoor cameratoezicht wordt toegepast.	De belangrijkste domeinen zijn cameratoezicht en camerabewaking. Cameratoezicht is gericht op voorkomen van problemen door rechtstreeks toezicht: preventie, interventie en de-escalatie. Camerabewaking gericht op verificatie van alarmen en opsporing achteraf.	2.1
	Er zijn 16 specifieke doelen aangetroffen voor cameratoezicht: van breed (intelligence of handhaving openbare orde) tot smal (verkeerstoezicht).	2.2
2. Organisatorisch		H. 3
a. Welke organisaties hebben camera's of gebruiken camera-beelden van anderen?	<i>Publiekrechtelijk</i> Politie: toezicht en handhaving	3.1.1
	Gemeenten: handhaving openbare orde	3.1.2
b. Welke doelstellingen hebben de organisaties om camera's in te zetten?	Verkeerscamera's: toezicht en controle	3.1.3
	Defensie: drones op verzoek van openbaar bestuur of OM en mobiel toezicht veiligheid	3.1.4
	Ambulances: i.h.k.v. Programma Veilige Publieke Taak (Min. van BZK)	3.1.5
	Belastingdienst: controles	3.1.6
	<i>Privaatrechtelijk</i> Openbaar vervoer: toezicht Bedrijven en instellingen: bewaking Burgers: smartphones	3.1.7

c. Is er sprake van gemeenschappelijke doelstellingen en daardoor bruikbaarheid van beelden voor een andere organisatie?	Gemeenschappelijke doelstellingen en bruikbaarheid van beelden voor andere organisaties dan de eigenaar zijn in principe te vinden bij bijna alle camera's. Schriftelijke vastgelegde afspraken zijn uiterst zeldzaam.	3.2
d. In hoeverre is sprake van samenwerking tussen organisaties? Op welke wijze is deze vormgegeven: stichting, convenant, etc.?	Gemeenten werken vrijwel allemaal samen met politie, minder met OM, OV en bedrijven.	3.2.1
	Toezichtcentrales meest logische plek voor samenwerking. Cameratoezichtcentrales in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag primair publiek; privaat sloot later aan.	3.2.2
	In andere regio's vanaf begin publiek-privaat. Utrecht interessante mengvorm met twee typen centrales vanuit gemeente opgezet. Voorbeelden van stichtingen zijn: RTR in Nijmegen en Eindhoven en I-Watch in Zwolle. Voorbeelden van convenanten zijn Live View, openbaar vervoer en ondernemers die openbare weg filmen.	3.2.3
e. Wordt geëvalueerd in hoeverre de inzet van camera's bijdraagt aan de gestelde doelen? Door wie, hoe en hoe vaak?	Evaluaties zijn relatief zeldzaam. Internationaal onderzoek laat zien dat de meeste evaluaties niet aan kwaliteitseisen voldoen. Dit geldt ook in Nederland. Er zijn vrijwel alleen evaluaties van gemeentelijk cameratoezicht die meestal eens per twee jaar of minder vaak worden gehouden. Evaluaties door politie, gemeente of externe onderzoekers. Informatiebronnen zijn meestal enquêtes en politieregistraties. Er is een verschuiving zichtbaar van meting van outcome naar meting van output.	3.3
f. Hoe vaak worden beelden opgevraagd door politie/OM?	Geen algemeen antwoord mogelijk door gebrek aan goede informatiebronnen. Kwalitatief onderzoek nodig.	3.4
3. Juridisch		H. 4
a. Welke wettelijke regimes vormen de grondslag voor cameragebruik?	Overkoepelende wetgeving: EVRM en Grondwet. Eis van noodzakelijkheid (= proportioneel en subsidair).	4.2
	Specifieke grondslagen te vinden in Gemeentewet, Politiewet 2012, WvSv, Awb, WWW, WWB, Awr en Wiv 2002	4.4

b. Voor welke doelstellingen bieden deze regimes een grondslag?	Zie a)	
c. Welke beperkingen en waarborgen kennen deze regimes voor gegevens en beelden delen?	Varieert sterk per wettelijk regime	4.6
d. Is het juridisch mogelijk beelden/gegevens te gebruiken voor andere domeinen/doelen?	Zie c)	
e. Wat is de maximaal toegestane bewaartermijn onder het betreffende wettelijke regime?	Bewaartermijn Gemeentewet 28 dagen. Onder Wbp afhankelijk van doel en vrijstellingsbesluit. Voor opsporing is de termijn afhankelijk van de ernst van het feit.	4.4.1 4.5.1 4.5.2
4. Technisch		H. 5
a. Welke typen camera's: merken, kwaliteit, software, etc. worden in de praktijk gebruikt?	Ontwikkelingen in veiligheidsbranche volgen consumentenmarkt. Trends zijn digitalisering, efficiëntere opslagmedia, meer cloud-based hosting, meer stroom via netwerk en analyse van beelden via video-content-analyse	5.1.1
b. Zou gemeenschappelijk gebruik mogelijk zijn?	Rechten zijn per gebruiker te regelen via software. Vereist afspraken over hiërarchie in gebruik. Politie heeft te maken met overload van beelden en gebrek aan uniformiteit.	5.1.2
5. Kosten		H. 5
a. Wat zijn de aanschaf-, installatie- en beheerkosten van een camera en software?	Camerasystemen verschillen sterk: kosten hangen af van camera, verbindingen, personeel.	5.2
	Voorbeelden van gemiddelde kosten voor bewaking, gemeentelijk toezicht en complexe camerasystemen zijn wel beschikbaar.	5.2.1 5.2.2 5.2.3
b. Welke kosten zijn verbonden aan samenwerkingsverbanden?	Informatie over kosten is niet aangeleverd door PAC en RTR (wel door publiek-private samenwerking in Utrecht). Live View is gratis voor gebruikers (poortwachters), kosten betaald door subsidie van Ministerie van V&J en uit staande organisatie Nationale Politie (netwerk).	5.2.1

English summary

The Scientific Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice has commissioned DSP-group to investigate camera surveillance by public institutions in The Netherlands. The goal of the study is to describe the Dutch CCTV-landscape with a focus on goals, organisation, legislation, technology and financial aspects. Camera surveillance is defined in this study as 1) all cameras owned by public bodies used for surveillance, compliance enforcement or criminal investigations, plus 2) all cameras owned by private parties where police or the justice system is pro-actively involved as a partner. The research was based on desk research in scientific publications, and has been supplemented with an analysis of news articles and interviews with a number of experts.

Two domains: security and surveillance

An important distinction that has to be made is between the domains of security and surveillance. The main goals of security cameras are to respond to alerts and to record footage for use as evidence. Camera surveillance implies live monitoring of images for preventive purposes and to respond directly to incidents. In surveillance, prevention of incidents is the main goal and criminal investigation is the secondary goal ('bijvangst'). Within these two domains, cameras are used for a multitude of goals (see 2.2 for an overview).

Inventory of cameras

Several public parties in The Netherlands own and use cameras for several purposes. In this report we discuss the police, who use different types of cameras: on vehicles, automatic number plate recognition (ANPR), bodycams, mobile camera-units, security cameras for the protection of vital objects and people and cameras mounted on helicopters. Municipalities use cameras for maintaining public order in public places. A rough estimate is that 150 municipalities (of a total of 400 in The Netherlands) currently employ this type of camera surveillance. Other uses of cameras by public organisations are found in the army (drones, mobile surveillance of borders), ambulances (to prevent violence against employees) and the national and local tax administrations (ANPR cameras for surveillance of traffic).

In addition to these public cameras, several thousands of cameras are used for traffic monitoring by Rijkswaterstaat (the organisation that manages the Netherlands' main highway network and main waterway network) and the National Data Warehouse for Traffic Information (Nationale Databank Wegverkeergegevens) who use ANPR cameras. Other organisations using this type of cameras are municipalities, provinces and other traffic managers. Finally, a description of webcams used by public parties for several goals is given. To complete the overall picture of the camera landscape in The Netherlands, a quick scan of cameras owned by private parties is also given, describing cameras in public transport, security cameras in business and private homes and smartphones used by citizens.

Common goals

Generally speaking, any footage produced by any camera could be of interest to an other organisation than the owner of the camera. Each camera can for instance produce images that may be relevant for criminal investigations. Written agreements of common goals or descriptions of shared objectives and the exchange of information between different organisations, however, are rare. In many cases co-operation is established 'after the fact', often with an actual incident functioning as a trigger. Based on the practical knowledge of the researchers conducting this study, a sketch is given of the various forms of collaboration currently present in The Netherlands. The various public and public-private monitoring centres that operate as a junction for streams of images and networks have been chosen as a starting point for the description of co-operation.

Co-operation

Municipalities that use cameras to maintain public order almost without exception co-operate with the police. Co-operation with other organisations (public or private) is more rare and is found in one in three or four of all municipalities using this kind of camera-surveillance. The most common partners include the public prosecutor ('Openbaar Ministerie'), local city wardens ('stadswachten'), private security personnel or public transport. However, little public and recent information has been found on the subject of co-operation. Over the past ten years, several sizeable public and public-private monitoring centres have developed in a number of regions in The Netherlands. In Rotterdam, Amsterdam and The Hague – the three largest cities in the country – municipal cameras to maintain public order have mostly determined the development of these centres. In other, less urbanised, regions (Eindhoven, Nijmegen and Zwolle), public-private partnerships between police and private businesses provided the main impulse to construct regional monitoring centres. The city of Utrecht (4th largest city in the country) provides an example of both kinds: a monitoring room in a police station for the municipal cameras, coupled with a public-private monitoring centre where private cameras are watched. Co-operation sometimes has been formalised in the form of a Foundation or a written agreement ('convenant'), such as Live View, in public transport or between entrepreneurs and municipalities. These have been described in the main report (see paragraph 3.2). Evaluations of camera surveillance are relatively rare. Almost all public evaluations found were focused on municipal cameras for the maintenance of public order. In these studies, most sources of information used do not allow for unambiguous conclusions on the effects and side-effects of camera. A transition is visible from measuring outcomes (societal changes) to output (internal results).

No quantitative answer can be given to the question to what extent footage is used as evidence by the police or the justice system. The databases used by both organisations do not routinely register whether camera images have played a part in a case. Evaluations of local camera-systems sporadically report on the use of images for prosecution, but mostly in the form of individual cases or anecdotal findings.

Laws and regulations

It proved to be very difficult to make general statements on the legal foundations for camera surveillance in The Netherlands. Hardly any legislation exists that contains the word 'camera'. The most relevant laws prescribe the appropriate ways to process personal data ('persoonsgegevens') gathered with cameras, and not the installment or the use of the cameras themselves. In almost all cases, several laws are applicable. They prescribe the processing of personal data and the sharing

of information. The key issue always is to weigh off protection of privacy to the intended purpose of the camera. Any limitation of privacy is legal only if necessary to achieve the intended goal(s). This follows from the European Convention of Human Rights and from the Dutch Constitution. This means that camera surveillance has to be necessary, which in turn means that the cameras have to be proportional (not extending beyond the intended goal) and subsidiary (less invasive instruments do not deliver the desired results).

In addition, a legitimate basis for the use of camera surveillance or the data acquired with it is needed. In specific cases, this basis can be found in an explicit legal basis, sometimes in an implicit legal basis. The Police Law of 2012 (Politiewet 2012) offers an implicit legal basis for camera surveillance by the police, but only if fundamental rights of citizens are 'slightly' affected. Specific legal bases for camera surveillance have been found in the Municipality Law ('Gemeentewet') and the Criminal Procedure Code ('Wetboek van Strafvordering'). Implicit legal bases were found in the General Administrative Law ('Algemene wet bestuursrecht'), the Road Traffic Law ('Wegenverkeerswet'), the Work and Social Assistance Act ('Wet werk en bijstand') and the General Law on State Taxes ('Algemene wet inzake rijksbelastingen'). These laws do, however, not explicitly discuss camera surveillance. They offer a broader framework to assess which conditions apply to the legitimate use of data obtained, in this case, with cameras.

Additionally, the processing of personal data always has to be in compliance with the laws for the protection of personal data ('Wet bescherming persoonsgegevens'), police data ('Wet politiegegevens') or criminal data ('Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens') – depending on which legal framework is applicable. In short: camera surveillance is allowed only if there is a legal basis for cameras *and* the requirements for the protection of personal data have been met.

The secret and illegal use of surveillance cameras is explicitly forbidden in the Penal Code ('Wetboek van Strafrecht'). This applies to public settings as well as to private homes and other places that are not accessible to the general public. Exceptions have been made for secret camera surveillance by, among others, the police, investigative agencies, and intelligence services ('Wetboek van Strafvordering').

An important characteristic of camera surveillance where the legal basis is found in the law on the use of personal data is the principle of 'purpose limitation'. The processing of data is only allowed if the footage is used for legitimate purposes that follow logically and directly from the original purpose for which the data have been gathered. In most cases, organisations that want to exchange recorded images (or information based on these images) will have to make arrangements in advance about the purpose and conditions for the collection and exchange of images, and those arrangements will have to be in compliance with the laws on personal data ('Wet bescherming persoonsgegevens') or the police data ('Wet politiegegevens').

Technology

Technological developments in the security industry closely follow those in the consumer market. Following developments in the technology of small mobile devices, cameras are now able to make high quality images under difficult lighting conditions. Resolution has improved as a consequence of new standards for the compression of visual data. Other important trends are the rise of digital versus analog imaging, more efficient storage of data, external hosting of data, power supply over the data-network, and video content analysis to automatically filter and interpret images. Shared use of cameras by different parties can be organised by allocating user rights through software settings. This, however, also requires organisational agreements on the question which user de-

termines at what time where the camera will be pointed. Attempts to connect different camera systems prove that the catchphrase that 'technically everything is possible' is not always accurate. Differences in formats (pixels, colour coding) or in the (de)compression or protection of images, in many cases still makes it impossible to connect different camera systems. Despite efforts to develop 'universal' standards, no system for video management can process, display and control all available types of cameras. Many standards are still limited to specific brands and types of cameras and are not based on the philosophy of open standards to make software and hardware compatible.

Costs

No general statements are possible on the costs of camera surveillance: the price of a stand alone webcam is incomparable to the price of a high resolution thermal camera attached to a police helicopter with a wireless connection to a national network. The costs not only depend on the camera itself, but also on the connection, power supply, maintenance, insurance, software and labor costs. In this report, three examples are given to illustrate the costs of camera systems: private security cameras, municipal cameras and complex camera systems.

Bijlagen

Begeleidingscommissie

Mw. L. Dubbeld – Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Dhr. O. Hendriks – WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Dhr. E.J. Koops – Universiteit van Tilburg (voorzitter)

Dhr. J. Lavèn – Gemeente Utrecht

Mw. S. van Miltenburg – Ministerie van Veiligheid en Justitie

Geïnterviewde personen

Onderstaand overzicht geeft aan met welke personen extra informatie hebben aangeleverd. Voor een deel is dat gebeurd in persoonlijke gesprekken en voor een deel is informatie aangeleverd via email.

Dhr. B. den Hartog – Securitas Nederland

Dhr. F. Kornaat – Landelijk projectleider cameratoezicht, Politie Programma Sensing

Dhr. R. Memelink – Directeur I-watch Nederland

Dhr. M. van Poppel – Projectleider Live View en High Impact Crime, Politie

Dhr. E. Roobol – Regional Director Middle Europe, Axis Communications

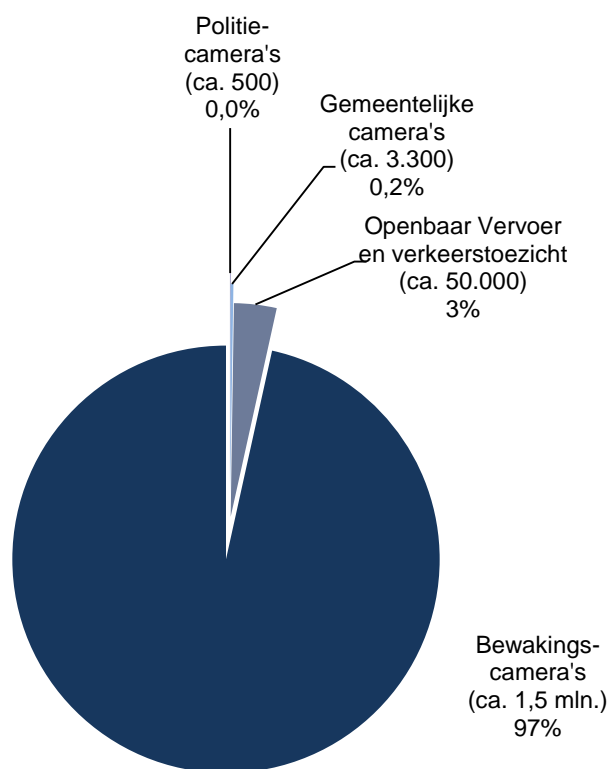
Dhr. R. Roskam – Afdelingschef Regionaal Cameratoezicht, Politie Rotterdam

Dhr. H. Wynants – Directeur RTR Nijmegen

Schatting aantal camera's

Hoewel het geen expliciet onderdeel van de onderzoeksopdracht was, is het mogelijk om op basis van dit onderzoek een schatting te geven van het aantal camera's in Nederland. Omdat de informatiebronnen niet perfect zijn moeten onderstaande getallen als een ruwe schatting worden opgevat. Het primaire doel is duidelijk te maken wat de verhouding is tussen het aantal publieke en het aantal private camera's.

Figuur B1 Verhouding publieke en private camera's in Nederland



Een deel van de publieke toezichtcamera's is in bovenstaande figuur niet opgenomen omdat hun aantal te klein is om weer te geven. Het gaat dan om de naar schatting enkele tientallen camera's in eigendom van de Belastingdienst, ambulancevervoerders en defensie samen.

Het eerste streepje geeft het aantal camera's weer dat in eigendom is van de politie. Hier is als schatting een aantal van 500 politiecamera's gekozen, maar het zouden er ook meer kunnen zijn. Vooral over het aantal bodycams in eigendom van de politie ontbreekt betrouwbare informatie. Het is niet waarschijnlijk dat het aantal camera's in eigendom van de politie groter is dan duizend.

Het tweede deel van de figuur geeft weer hoeveel gemeentelijke camera's er zijn voor handhaving van de openbare orde. Het gaat naar schatting om 150 gemeenten die samen 3.300 camera's in de openbare ruimte inzetten. Opvallend is dat verreweg de meeste openbare informatie die is gevonden over deze gemeentelijke camera's gaat, terwijl het in aantallen een relatief klein aandeel in het totale aantal camera's is.

In het verkeer worden naar schatting 50.000 camera's ingezet. Enerzijds zijn dat de camera's in het openbaar vervoer en anderzijds de camera's die voor verkeerstoezicht worden gebruikt. Bij deze camera's is vaak een overheidsinstantie betrokken, als concessieverlener, opdrachtgever en soms als eigenaar. Er zijn waarschijnlijk 25.000 camera's in het openbaar vervoer (inclusief de camera's op stations en vliegvelden) en nog eens 25.000 camera's van Rijkswaterstaat, de Nationale Data-bank Wegverkeersgegevens en gemeentelijke verkeerscamera's.

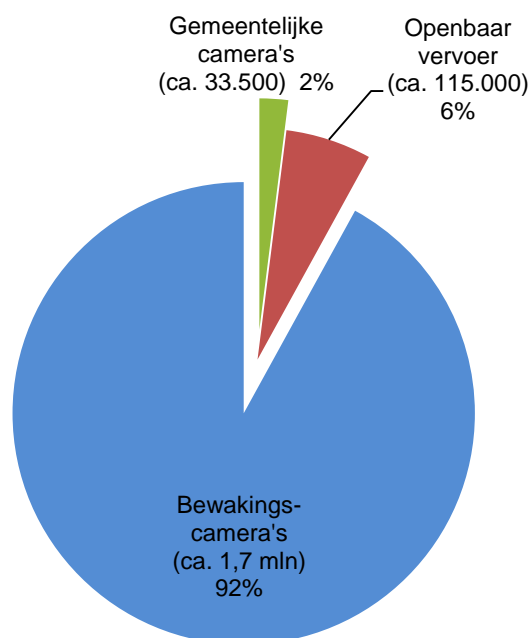
De figuur geeft ook weer hoeveel private camera's er zijn: naar schatting 1,5 miljoen. Dat aantal is berekend op basis van een aantal aannames. Het is namelijk niet bekend hoeveel bewakingscamera's er per beveiligd object worden ingezet. Bij één grote private alarmcentrale is dat wel bekend: daarop zijn circa vijfhonderd winkels aangesloten met samen 7.000 camera's wat neerkomt op gemiddeld 14 camera's per winkel. Omdat het in deze centrale gaat om grote winkels (supermarkten) met relatief veel camera's, is het gemiddelde aantal camera's voor andere ondernemingen en vooral voor particulieren waarschijnlijk lager. Als we rekenen met een voorzichtige schatting van vijf camera's per beveiligd object, komen we op basis van de 320.000 objecten met een bewakingscamerasysteem uit op een schatting van in totaal 1,5 miljoen bewakingscamera's in Nederland. Daarvan hangt een aanzienlijk deel op plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek. Hierop komen we hieronder nog terug.

Verenigd Koninkrijk

De behoefte aan inzicht in het aantal camera's bestond ook bij de politie in het Verenigd Koninkrijk. Ter vergelijking is het interessant daar kort bij stil te staan. Ook in het Verenigd Koninkrijk bestaat geen landelijke verplichting voor het melden van camerasystemen. Op basis van een ruwe schatting kwamen McCahill en Norris (2003) tot de schatting dat er in het Verenigd Koninkrijk 4,2 miljoen camera's zouden hangen en dat elke Brit dagelijks ongeveer door driehonderd camera's zou worden gefilmd. Die schatting was gebaseerd op een telling in een winkelgebied in een voorstad van Londen. De onderzoekers telden over een afstand van anderhalve kilometer alle camera's op straat en in voor het publiek toegankelijke ruimtes (cafés, winkels, metrostations). Vervolgens werden daar de gemeentelijke camera's erbij opgeteld, plus een geschat aantal camera's in het openbaar vervoer, ziekenhuizen en scholen. Deze aantallen werden geëxtrapoleerd naar heel Londen (7,2 miljoen inwoners) en dat leidde tot de schatting van een camera per veertien inwoners. Vervolgens werd dat verhoudingsgetal geëxtrapoleerd naar het gehele Verenigd Koninkrijk (60 miljoen inwoners) wat leidde tot een totaal van 4,2 miljoen camera's.

Gerrard en Thompson (2011) telden bijna tien jaar later ook alle camera's op straat, maar deden dat in een veel groter gebied: de politieregio Cheshire met ongeveer een miljoen inwoners. Zij bezochten in ruim twee jaar tijd 1.410 panden waar ze in totaal 12.333 camera's telden. Daarvan hingen er 9.000 (73%) binnen en 3.300 (27%) buiten. Naast deze private bewakingscamera's waren er in hetzelfde gebied 500 camera's in eigendom van lokale overheden om de openbare orde te handhaven. Deze twee aantallen, plus het aantal camera's in het openbaar vervoer, leidde tot een schatting voor het hele Verenigd Koninkrijk van 1,85 miljoen camera's op voor het publiek toegankelijke plaatsen.

Figuur B2 Verhouding publieke en private camera's in het Verenigd Koninkrijk



Vergelijking Nederland <-> Verenigd Koninkrijk

De telling uit het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op camera's op voor het publiek toegankelijke plaatsen. De Nederlandse schatting is gebaseerd op alle bewakingscamera's. Daardoor is een vergelijking tussen beide schattingen niet mogelijk. Stel dat er per beveiligd object in Nederland twee camera's hangen op voor het publiek toegankelijke plaatsen, dan gaat het om circa 640.000 camera's. Als daar de andere camera's bij worden opgeteld (50.000 in het openbaar vervoer en het verkeerstoezicht, plus 3.300 gemeentelijke camera's, plus 500 van de politie) komen we op een totaal van circa 694.000 camera's op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Dat zou betekenen dat er in Nederland een camera is per 24 inwoners (16,7 mln. inwoners). In het Verenigd Koninkrijk gaat het om een camera per 34 inwoners. Dat zou dus betekenen dat er Nederland relatief meer camera's hangen dan in het Verenigd Koninkrijk. Maar de aannames die nodig waren om tot deze vergelijking te komen kunnen vraagtekens worden gezet. Als er per beveiligd object bijvoorbeeld niet twee, maar één camera op een voor het publiek toegankelijke plaats zou hangen, is er in Nederland een camera per 45 inwoners.

De verhouding tussen publieke en private camera's in Nederland en het Verenigd Koninkrijk is vergelijkbaar. Verreweg de meeste camera's zijn private bewakingscamera's. Een relatief groot aantal camera's wordt daarnaast ingezet in het openbaar vervoer en voor verkeerstoezicht. Het aantal publieke camera's maakt in beide landen een relatief klein deel uit van het totaal aantal camera's.

Literatuur

Algemeen Dagblad (2008), 'KLPD jaagt op gestolen auto's', 11 februari 2008.

N. Baas en C. Cozijn (1996), *Toezicht met camera's; toepassing, effectiviteit en juridische aspecten*, WODC/Den Haag.

Berenschot (2010), *Secure Lane in beeld, Evaluatie pilot cameratoezicht op verzorgingsplaatsen corridor Venlo-Rotterdam*.

Beveiliging (2013), *Uniek covenant camerabewaking in Amsterdam*, 24 juni 2013 (ontleend aan www.beveiligingnieuws.nl).

College Bescherming Persoonsgegevens (2009a), *Automatische kentekenherkenning alleen onder voorwaarden toegestaan; 'no-hits' moeten direct worden vernietigd*, 15 januari 2009.

College Bescherming Persoonsgegevens (2009b), *Definitieve bevindingen inzake het ambtshalve onderzoek naar cameratoezicht op het bedrijventerrein Vianen*, 8 oktober 2009.

College Bescherming Persoonsgegevens (2012), *Wetgevingsadvies invoering flexibel cameratoezicht*, 12 juli 2012.

College Bescherming Persoonsgegevens (2013), *Bekendmaking besluit Nijmegen*, 30 september 2013.

S. Dekkers, G. Homburg en J. Koffijberg (2007), *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen; eenmeting*. Amsterdam: Regioplan.

P. van Egmond, P. Hulshof en S. Flight (2010), *Eindevaluatie pilot cameraregistratie op ambulances*, DSP-groep, Amsterdam.

S. Flight (2011), *Roadmap Beeldtechnologie Veiligheidsdomein*, DSP-groep, Amsterdam.

S. Flight en P. van Egmond (2011), *Hits en hints; de mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing*, DSP-groep, Amsterdam.

S. Flight en B. Rovers (2012), *De verspilde moeite van evidence based cameratoezicht*, DSP-groep/BTVO.

Franeker Courant (2013), *Camera's houden inbraakgevoelige huizen in de gaten*, 11 oktober 2013.

Gelderlander (2013), *Politie gaat locatie camera's in beeld brengen*, 25 april 2013.

- Gemeente Amsterdam (2011), *Gebruik ANPR-camera's waaronder milieucamera's door politie*, (ontleend aan: amsterdam.raadsinformatie.nl).
- Gemeente Amsterdam (2013), *Waarom staan er op verschillende kruispunten in Amsterdam camera's?* (ontleend aan: www.oost.amsterdam.nl).
- Gemeente Barendrecht (2013), *Inzet eigen mobiele camera-unit* (ontleend aan www.barendrecht.nl).
- Gemeente Delft (2009), *Verslag werkbezoek commissie Veiligheid, Stad en Milieu aan Geïntegreerde Monitor Centrale Politie Haaglanden*.
- Gemeente Nijmegen (2012), *Protocol inzet camera bij rechtmatigheids-onderzoeken door bureau handhaving van de afdeling inkomen* (ontleend aan cbpweb.nl).
- Gemeente Rotterdam (2013), *Dag en nacht zicht op verkeer in Rotterdam*, 21 maart 2013 (ontleend aan www.rotterdam.nl).
- Gemeente Zoetermeer (2013), *Camerabewaking bij schoolgebouwen werkt preventief* (ontleend aan www.zoetermeer.nl).
- G. Gerrard en R. Thompson (2011), 'Two million cameras in the UK', in: *Research | CCTV Image*, CCTV User Group.
- GfK (2013), 'Ouderen massaal aan tablet en smartphone', 20 juni 2013 (ontleend aan www.nu.nl).
- S. Graham (2002), *CCTV: The Stealthy Emergence of a Fifth Utility?*, in: *Planning Theory & Practice*, vol. 3, issue 2.
- J. van Ham, J. Kuppens en H. Ferwerda (2011), *Mobiel cameratoezicht op scherp; Effecten op het geweld tegen de politie en het politieproces in beeld*, Bureau Beke, Arnhem.
- P. de Hert en S. Gutwirth (1995), 'Cameratoezicht, veiligheid en de Wet Persoonsregistraties', in: *Recht en Kritiek*, jrg. 21, nr. 3, pp. 218-250.
- S. Hissel en S. Dekkers (2008), *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen; tweemeting*, Regioplan, Amsterdam.
- G. Homburg en S. Dekkers (2003), *Cameratoezicht in de openbare ruimte*. Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens.
- G. Homburg en S. Dekkers (2006), *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen; nulmeting*, Regioplan, Amsterdam.

IMS Research (2013), *CCTV Tipping Point still coming in 2014: Network video surveillance gear sales to surpass analog next year* (ontleend aan www.imsresearch.com).

Intraval (2002), *Evaluatie cameratoezicht Rotterdam*.

P. Jans en J. Verhoeven (2010), *Onderzoeksrapport Veiligheid op de Secure Lane*.

S. de Jong (2010), 'Geldloper zet overval in scène met vriend' in *NRC*, 2 juli 2010.

M. McCahill en C. Norris (2003), 'Estimating, The Extent, Sophistication and Legality of CCTV in London', in M. Gill (ed.), *CCTV*, Perpetuity Press.

Mehaco (1975), *Informatie over politiewagens*, Utrecht (ontleend aan www.politievoertuigen.nl).

B. Meijer (2000), *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*, WODC/Den Haag.

Meld Misdaad Anoniem (2013), *Anoniem melden van misdaad kan nu ook door middel van video-beelden*, 21 oktober 2013 (ontleend aan www.meldmisdaadanoniem.nl).

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010), 'Proefproject cameratoezicht overlast openbare ruimte', Brief aan Amsterdam, Stadsdeel Zuidoost (kenmerk 2010-0000269149), 21 april 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2011), 'Cameraondersteuning MTV-controles', Brief aan Tweede Kamer (kenmerk 2011-2000581304), 23 december 2011.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2012), 'Inzet @migo-boras ter ondersteuning Mobiel Toezicht Veiligheid', *Kamerbrief*, 3 juli 2012.

Ministerie van Defensie (2013), *Onbemande vliegtuigen* (ontleend aan <http://www.defensie.nl>).

Ministerie van Financiën (2013), *Belastingdienst int ruim 4 miljoen bij stop-en-betalacties*, nieuwsbericht 6 september 2013 (ontleend aan www.rijksoverheid.nl).

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011a), 'Naar een veiliger samenleving', *Kamerbrief* 28 684, nr. 330, 1 december 2011.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011b), 'Camera's achter de grens mogen gewoon', *Kamerbrief* 28 684, nr. 330, 1 december 2011.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012), *Nazorg verkeersslachtoffers en Secure Lane*, Brief aan Tweede Kamer (kenmerk 271296), 8 juni 2012.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013a), 'Voortgang Bijgesteld Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie', *Kamerbrief* 29 628, nr. 376, 4 april 2013.

- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013b), 'Visie op toezicht', Kamerbrief 28 684, nr. 387, 1 juli 2013.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013c), *Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie*, Kamerstukken 33542, nr. 4.
- NOS (2009), *Politie tijdens jaarwisseling uitgerust met bodycam*, 29 december 2009.
- Politie (2013), *Helikopter boven mijn huis* (ontleend aan <http://www.politie.nl>).
- Politie Rotterdam-Rijnmond (2012), *De toekomst van cameratoezicht*.
- Projectgroep Secure Lane (2011), *Business Model Secure Lane*.
- Provincie Gelderland (2013), *Bekijk de provinciale wegen via webcams* (ontleend aan www.gelderland.nl).
- Raad van Hoofdcommissarissen (2009), *Beelden van de samenleving; visie op cameratoezicht in een netwerksamenleving*, Strategische Beleidsgroep Publiek-Private-Samenwerking.
- Rijkswaterstaat (2013), *Verkeersonderzoek Ruit Rotterdam*, 20 augustus 2013 (ontleend aan www.rijkswaterstaat.nl).
- J. Rutgers (2013), 'Politie gaat camera's slimmer gebruiken', in: *De Stentor*, 11 oktober 2013.
- T. de Schepper (2010), 'Cameratoezicht in het politieke hart van Nederland; Vlaamse politiezones doen inspiratie op in Den Haag', in: *Lokaal*, 16 december 2010 (ontleend aan www.vvsg.be).
- A. Schreijenberg, J. Koffijberg en S. Dekkers (2009), *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen; driemeting*, Regioplan, Amsterdam.
- A. Schreijenberg en G. Homburg (2010a), *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen; viermeting*, Regioplan, Amsterdam.
- A. Schreijenberg en G. Homburg (2010b), *Steeds meer beeld; Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen*, Regioplan, Amsterdam.
- Securitas (2013), *Nationale Veiligheidsbarometer*, september 2013.
- Security (2011), *Politie gebruikt massaal bodycams tijdens jaarwisseling* (ontleend aan <https://www.security.nl>).
- Slim Bekeken (2012), *Jaaroverzicht 2011: 36 gemeenten kiezen voor cameratoezicht* (ontleend aan <http://www.slimbekeken.nu>).

Slim Bekeken (2013), *Forse groei aantal gemeentelijke cameraprojecten – Jaaroverzicht 2012* (ontleend aan <http://www.slimbekeken.nu>).

A. Smeets (2004), *Camera's in het publieke domein; Privacynormen voor cameratoezicht op de openbare orde*, Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens.

TNO (2013), *Werkgevers enquête arbeid 2012; methodologie en beschrijvende resultaten*, Hoofddorp in opdracht van Ministerie van SZW.

TNS NIPO (2006), *Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2006*, in opdracht van WODC.

TNS NIPO (2011), *Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2010*, in opdracht van WODC.

D. Tokmetzis (2013a), *Hoeveel ANPR-camera's zijn er eigenlijk?* (ontleend aan www.sargasso.nl).

D. Tokmetzis (2013b), *Hoeveel camera's hangen er in Nederland?* (ontleend aan www.sargasso.nl).

Trafficlink (2009), *Verbetering van de (inter)regionale doorstroming* (ontleend aan www.amsterdamsmartcity.com).



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.