

Memo

Communicatie en Bestuursondersteuning

Aan : College en gemeenteraad

Van : Burgemeester

Telefoonnummer :

Datum : 7 september 2010

Onderwerp : Nota van uitgangspunten Cameratoezicht

Bijlage : Nota cameratoezicht 2003

Inleiding:

In 2003 heeft de gemeenteraad een eerste nota Cameratoezicht vastgesteld. Aanleiding hiervan was de roep van ondernemers om cameratoezicht in het openbaar gebied en het steeds vaker voorkomende verschijnsel van camera's in het straatbeeld.

Vanwege gewijzigde wetgeving is het noodzakelijk om de huidige nota te actualiseren.

De nota uit 2003 handelt over (vast) cameratoezicht in de publieke ruimte en cameratoezicht gericht op bescherming van zaken en particuliere eigendommen.

Wijziging Gemeentewet

Aan de Gemeentewet is artikel 151c toegevoegd. Dit artikel geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om bij verordening de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.

Onze gemeenteraad heeft de burgemeester deze bevoegdheid verleend door opneming van artikel 2:77 in de APV. Daarin zijn geen andere plaatsen aangewezen waar cameratoezicht kan worden toegepast dan de openbare plaatsen als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties. Dat betekent dat in beginsel op elke openbare plaats cameratoezicht kan worden toegepast, mits dit gerechtvaardigd wordt door de omstandigheden en voldoet aan de uitgangspunten zoals geformuleerd in de nota cameratoezicht.

Zoals uit bovenstaande wetgeving blijkt, moet het bij cameratoezicht altijd gaan om een tijdelijke maatregel ('voor een bepaalde duur'). Op het moment dat de veiligheidsproblemen verdwenen zijn, is er geen rechtvaardiging meer om cameratoezicht te blijven inzetten als maatregel. Daarom is periodieke evaluatie van essentieel belang.

De inzet van cameratoezicht is daarnaast alleen gerechtvaardigd als dit noodzakelijk is. Cameratoezicht is een ingrijpend middel en daarom het sluitstuk van een reeks maatregelen. Er moet altijd eerst bekeken worden of er geen minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn. Pas als andere maatregelen geen effect

hebben gesorteerd, kan men tot cameratoezicht overgaan.

Uitgangspunten nota Cameratoezicht 2003:

De gemeente Alphen aan den Rijn neemt in de nota Cameratoezicht 2003 met betrekking tot cameratoezicht de volgende standpunten in:

- Cameratoezicht gericht op objecten kan in sommige situaties een acceptabel instrument zijn om objecten te beveiligen, een gedragsverandering te weeg te brengen en/of onveiligheidsgevoelens van de burgers weg te nemen.
- Cameratoezicht gericht op personen, bijvoorbeeld cameratoezicht om de openbare orde te handhaven, gaat voor de gemeente Alphen aan den Rijn in eerste instantie een stap te ver.
- Pas op het moment dat andere maatregelen geen of nauwelijks effect hebben gehad, zal er besloten kunnen worden tot het toepassen van cameratoezicht gericht op personen op de openbare weg.

De gemeente Alphen aan den Rijn had drie redenen om tot deze standpunten te komen. De eerste reden is dat cameratoezicht gericht op objecten minder ingrijpt op de privacy van de burgers. De camera's staan immers gericht op de desbetreffende objecten en niet op personen.

De tweede reden is dat cameratoezicht gericht op personen gezien moet worden als sluitstuk van (een reeks) maatregelen. Camerabewaking gericht op personen is in de ogen van de gemeente Alphen aan den Rijn alleen toelaatbaar als andere vormen van toezicht reeds zijn toegepast. Het is een laatste redmiddel.

Op het moment dat er een gebied bestaat waar sprake is van een veiligheidsprobleem zal er eerst gekeken moeten worden of er al andere maatregelen zijn genomen om het desbetreffende probleem aan te pakken, bijvoorbeeld het geven van gerichte voorlichting aan publiek en ondernemers, het inzetten van extra politiecapaciteit of het aanpassen van de openbare weg (betere verlichting). De gemeente Alphen aan den Rijn is van mening dat er op dit moment in Alphen aan den Rijn geen omstandigheden zijn die hiertoe aanleiding geven.

De derde reden is dat uit onderzoek van EPN (Elektronic-highway Platform Nederland) gebleken is dat cameratoezicht voornamelijk lijkt te werken voor vormen van criminaliteit die zeer locatiegebonden zijn en zich niet eenvoudig verplaatsen. Hier kan gedacht worden aan vernielingen en (auto-)inbraken. In het collegeprogramma 2002-2006 was reeds aangegeven dat het toepassen van cameratoezicht niet mag leiden tot verplaatsing van de problematiek naar een ander gebied.

Evaluatie cameratoezicht Alphen aan den Rijn:

In oktober 2004 is het cameratoezicht binnen de gemeente geëvalueerd. Daarbij stonden twee vragen centraal:

- 1) is het cameratoezicht effectief?
- 2) Past het cameratoezicht binnen de gestelde beleidskaders van de nota Cameratoezicht op de openbare weg?

De evaluatie had betrekking op het cameratoezicht op het P + R-terrein bij het station en op het bedrijventerrein Molenwetering (SBBA). Omdat het cameratoezicht op het parkeerterrein bij de golfclub geen cameratoezicht op een openbare plaats betreft, is dit niet meegenomen in de evaluatie.

Conclusie was dat beide toepassingen pasten binnen het beleidskader uit de Nota cameratoezicht. De evaluatie van het cameratoezicht rond bedrijventerrein Molenwetering liet bovendien zien dat het gebruik van het systeem niet alleen een preventieve werking heeft gehad, maar dat de gegevens ook waardevol waren gebleken voor repressief gebruik. Sindsdien is het cameratoezicht op bedrijventerreinen uitgebreid naar Rijnhaven en De Schans II.

Het systeem op het P+R-terrein functioneerde echter niet naar tevredenheid. Dat had onder andere te maken met een sterk verouderd camerasysteem. Naar aanleiding hiervan is besloten het cameratoezicht op

het P+R-terrein te beëindigen.

Onderzoek onder gemeenten:

De belangrijkste aanleiding voor gemeenten om cameratoezicht in te voeren is overlast en de wens om veiligheid te bevorderen. De belangrijkste doelen die gemeenten zich t.a.v. cameratoezicht stellen zijn:

- het vergroten van de veiligheid van burgers
- de handhaving van en het toezicht op de openbare orde.¹

Het is belangrijk om vast te stellen of cameratoezicht effectief is en nut heeft. Vaak wordt een kosten-baten analyse gemaakt. Cameratoezicht is een duur middel en de baten zijn vaak moeilijker uit te drukken waardoor de kosten-batenanalyse vaak in negatieve zin doorslaat.

Over het exacte effect van cameratoezicht is nog niet veel bekend. Er zijn evaluaties gemaakt van verschillende projecten, maar het blijft echter moeilijk om de vraag of cameratoezicht werkt te beantwoorden doordat:

- Cameratoezicht vaak naast andere maatregelen wordt gebruikt;
- cameratoezicht wordt gebruikt op verschillende soorten locaties;
- het effect van cameratoezicht per type crimineel feit verschilt;
- het doel van cameratoezicht kan verschillen.

Dit zorgt ervoor dat onderzoeksresultaten geen eenduidig beeld geven.

Een groot aantal gemeenten heeft een individuele evaluatiestudie² uitgevoerd. Hieruit is moeilijk een algemene conclusie te trekken. Cameratoezicht wordt immers ingezet op allerlei verschillende plekken (parkeerterreinen, stations, winkelstraten, uitgaansgebieden) en voor allerlei vormen van criminaliteit en overlast (drugshandel, geweldsdelicten, vernielingen, straatprostitutie, zakkenrollers). Het merendeel van de gemeenten stelt echter wel vast dat cameratoezicht een positief effect heeft op de subjectieve veiligheid. De algemene conclusie van diverse meta-evaluaties is dat cameratoezicht als zelfstandig preventief instrument effect kán hebben. Het is echter geen wondermiddel voor alle criminele kwalen. Cameratoezicht is het meest effectief als het onderdeel uitmaakt van een groter geheel van preventieve maatregelen en het aan gedegen planning onderworpen is.

Een belangrijk effect van cameratoezicht kan overigens verplaatsing van criminele activiteiten of overlast zijn naar aangrenzende of dichtbij gelegen gebieden.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de wetswijziging van de Gemeentewet (artikel 151c) van wordt geëvalueerd. Gedurende 5 jaren, van 2006 t/m 2010, zijn de ontwikkelingen rond het cameratoezicht op openbare plaatsen onder regie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gevolgd.

Inmiddels zijn een nulmeting, éénmeting, tweemeting en driemeting verschenen.

Het aantal gemeenten dat cameratoezicht inzet, is gestabiliseerd. Ongeveer een kwart van de gemeenten zet cameratoezicht op openbare plaatsen in. In grotere gemeenten vindt vaker cameratoezicht plaats dan in kleine gemeenten. Vooral in Noord-Brabant en Zuid-Holland zijn relatief veel gemeenten met cameratoezicht. Veertig procent van de gemeenten met cameratoezicht geeft aan plannen te hebben om het cameratoezicht uit te breiden.

Cameratoezicht op openbare plaatsen wordt vooral toegepast in uitgaanscentra, winkelcentra, op bedrijventerreinen en op en rond stations of haltes voor openbaar vervoer.

In een derde van de gemeenten worden beelden uitsluitend achteraf bekeken in geval van bijzondere gebeurtenissen. De onderzoekers noemen dit opvallend, omdat het doel van cameratoezicht volgens de wet het handhaven van de openbare orde is. Bij het niet live uitkijken van de beelden wordt dit doel niet gediend.

De belangrijkste doelen van cameratoezicht die gemeenten stellen, zijn de handhaving van en het toezicht op de openbare orde en de vergroting van de veiligheid van de burgers.

Cameratoezicht wordt vaak toegepast in een reeks van andere maatregelen om de veiligheid te bevorderen.

De door gemeenten uitgevoerde evaluaties laten geen eenduidig beeld zien van de effecten van cameratoezicht op veiligheid. In sommige gemeenten neemt de veiligheid toe, in anderen juist af. Dit geldt voor zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid. Daarbij moet aangetekend worden dat de uitgevoerde evaluaties niet goed scoren op kwaliteit van onderzoeksmethode.³

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid⁴ heeft een handreiking Cameratoezicht opgesteld waar gemeenten gebruik van kunnen maken bij de beslissing om al dan niet tot cameratoezicht over te gaan. Deze handreiking heeft als grondslag gediend voor de nota Cameratoezicht 2003.

Kosten:

Cameratoezicht is een dure maatregel. De kosten zijn onder meer afhankelijk van het doel dat met het toezicht wordt beoogd, de plaatselijke omstandigheden in het toezichtgebied en de beschikbaarheid van mensen. Bij toepassing van cameratoezicht moet onder meer gedacht worden aan:

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

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

In 2008 waren de verhoudingen als volgt:

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

De kosten van cameraprojecten variëren van enkele tienduizenden tot miljoenen euros'.

Enkele voorbeelden: in de gemeente Heerlen kost cameratoezicht voor een periode van 5 jaar met gebruikmaking van 130 camera's € 3 mln. Cameratoezicht op 3 overlastlocaties in de gemeente Nuenen met gebruikmaking van 8 camera's kost € 100.000,-. Het cameraproject op 3 locaties in Schiedam met gebruikmaking van 15 camera's kost de gemeente € 380.000,-. Cameratoezicht in 4 gebieden in Gouda kostte de gemeente in 2003 € 250.000,- en vanaf 2004 jaarlijks € 167.000,-.

Mobiel cameratoezicht:

Kortstondig en/of mobiel cameragebruik is in ieder geval mogelijk bij evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen. In dergelijke gevallen, waarbij steeds een concrete aanleiding bestaat, kan de bevoegdheid tot cameragebruik door de politie worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993. Hieraan hoeft dus geen besluit van de burgemeester ten grondslag te liggen. Over de inzet kunnen wel afspraken gemaakt worden tussen politie, gemeente en OM.

Ook kan gebruik worden gemaakt van camera's ter observatie bij het vermoeden van strafbare feiten.

Hiervoor moet de Officier van Justitie toestemming verlenen.

Actualisatie:

Zoals gezegd is het vanwege gewijzigde wet- en regelgeving (Gemeentewet en APV) noodzakelijk de huidige nota te actualiseren.

Er is naar mijn mening geen aanleiding om de huidige uitgangspunten te wijzigen. De privacy van de burgers in de gemeente is een belangrijk recht dat de gemeente dient te bewaken. De veiligheidssituatie in onze gemeente is niet dermate ernstig dat grootschalige toepassing van cameratoezicht in de openbare ruimte is gerechtvaardigd. Desalniettemin is het een instrument dat mogelijk kan bijdragen aan een oplossing van ernstige veiligheidsproblemen. De toepassing moet dus niet uitgesloten worden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er hoge kosten gemoeid zijn met cameratoezicht.

In het collegeprogramma van 2010 - 2014 staat dat cameratoezicht in specifieke gevallen wordt ingezet om het toezicht aan te scherpen waardoor de veiligheid op straat verbetert.

Ik ben voornemens om de nota cameratoezicht 2010 vast te stellen conform bovenstaande uitgangspunten. Gezien de maatschappelijke impact van eventuele toepassing van cameratoezicht wil ik deze uitgangspunten aan het college en de raad voorleggen zodat ik de diverse standpunten mee kan nemen bij het opstellen van een geactualiseerde nota.

Bijlage I bij het besluit van de gemeente Alphen aan den Rijn van 20 februari 2003, nr 2002/12095
(raadsbesluitnr 2003/15)

Cameratoezicht op de openbare weg.

Gemeente Alphen aan den Rijn

Inhoudsopgave

1.1 Inleiding	2
1.2 Cameratoezicht in Nederland	3
1.3 Doelstellingen cameratoezicht in Nederlandse gemeenten	3
1.4 Voor- en nadelen cameratoezicht	3
2 Cameratoezicht in Alphen aan den Rijn	5
3 Beleidskader cameratoezicht gemeente Alphen aan den Rijn	6

Bijlagen:

1 Landelijke wet- en regelgeving cameratoezicht	9
2 Stappenplan voor het toepassen van cameratoezicht	11
3 Definities	13
4 Gebruikte afkortingen	14

1.1 Inleiding

De zorg voor veiligheid is van oudsher een belangrijke overheidstaak. In de afgelopen jaren is ook uit de gehouden Stadspeilingen gebleken dat de Alphense burger veiligheid een belangrijk onderwerp vindt.

De gemeente Alphen aan den Rijn geeft een hoge prioriteit aan veiligheid. De gemeente streeft ernaar dat al haar inwoners veilig zijn, zich veilig weten en voelen. Een instrument dat hiervoor ingezet wordt is het integrale veiligheidsbeleid. De gemeente Alphen aan den Rijn werkt samen met andere partners aan het verhogen van het subjectieve en objectieve veiligheidsniveau in Alphen aan den Rijn.

De nota Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) vormt het kader voor een actiegerichte uitvoering van het veiligheidsbeleid.

In het collegeprogramma 2002-2006 is aangegeven dat de gemeente Alphen aan den Rijn de komende vier jaar het veiligheidsgevoel van de burgers wil verbeteren en een gedragsverandering wil bevorderen. De gemeente heeft in het collegeprogramma een aantal instrumenten aangegeven waarmee deze effecten bereikt moeten gaan worden. Eén van de genoemde instrumenten is het toepassen van cameratoezicht.

Onder cameratoezicht wordt verstaan het vastleggen of monitoren van beelden met behulp van camera's.

In het collegeprogramma is aangegeven dat het toepassen van cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde alleen zal plaatsvinden indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven en dit naar verwachting niet zal leiden tot verplaatsing van de problematiek naar een ander gebied.

Daarnaast zijn er nog twee redenen te noemen die de gemeente Alphen aan den Rijn heeft bewogen om een nota Cameratoezicht op te stellen. Ten eerste de roep van ondernemers om cameratoezicht in het openbaar gebied. Het is tot op heden niet inzichtelijk onder welke omstandigheden en in welke situaties de gemeente Alphen aan den Rijn bereid is over te gaan tot het toepassen van cameratoezicht op de openbare weg. Ten tweede het steeds vaker voorkomende verschijnsel van camera's in het straatbeeld. Er verschijnen niet alleen steeds vaker camera's in winkels maar ook op toegangsdeuren van winkels in de gemeente Alphen aan den Rijn. Het is momenteel niet voor iedereen duidelijk onder welke omstandigheden, in welke situatie en op welke manier particulieren kunnen en mogen overgaan tot het toepassen van cameratoezicht gericht op de openbare weg.

De nota Cameratoezicht geeft de gemeentelijke beleidskaders aan voor cameratoezicht.

De nota Cameratoezicht heeft een tweeledig doel:

- 1) De nota geeft inzicht onder welke omstandigheden en in welke situaties de gemeente Alphen aan den Rijn bereid is over te gaan tot het toepassen van cameratoezicht op de openbare weg.
- 2) Deze nota geeft inzicht onder welke omstandigheden, in welke situatie en op welke manier particulieren kunnen en mogen overgaan tot het toepassen van cameratoezicht gericht op de openbare weg.

1.2 Cameratoezicht in Nederland

In Nederland is cameratoezicht (nog) een vrij nieuw instrument bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In Ede, waar cameratoezicht als eerste is geïmplementeerd, is cameratoezicht vier jaar operationeel.

De tendens die in Nederland waargenomen kan worden is dat cameratoezicht steeds meer wordt toegepast in Nederlandse gemeenten. Behalve als preventief middel heeft cameratoezicht ook steeds meer als doel om onveiligheidsgevoelens bij de burger te verminderen. Naast een reeks van incidenten of een algemene verharding van de criminaliteit kan een geringe sociale controle of de meervoudige overlast in een bepaald gebied aanleiding zijn tot een discussie in de gemeente over cameratoezicht.

1.3 Doelstellingen cameratoezicht in Nederlandse gemeenten

Er zijn grofweg drie doelstellingen die gemeenten opgeven als doelstelling voor het toepassen van cameratoezicht in de openbare ruimte(n), namelijk preventie van criminaliteit (80% van de gevallen), het opsporen van strafbare feiten (in 64% van de gevallen) en het bevorderen van de veiligheidsgevoelens van de burgers (in meer dan 50% van de gevallen).

1.4 Voor- en nadelen cameratoezicht

In Nederland is cameratoezicht nog een vrij nieuw instrument bij handhaving van de openbare orde en veiligheid. Er zijn nog geen voldoende cijfers voorhanden om harde uitspraken te doen over de precieze effecten van cameratoezicht. Er zijn een aantal gemeenten die al met cameratoezicht zijn begonnen en uit

die evaluaties kunnen voorzichtig voor- en nadelen van cameratoezicht worden ontdekt.

Voordelen

Uit onderzoek van EPN (Electronic-highway Platform Nederland) is gebleken dat cameratoezicht enig effect heeft op de veiligheid. Cameratoezicht lijkt voornamelijk te werken voor vormen van criminaliteit die zeer locatiegebonden zijn en zich niet eenvoudig verplaatsen, zoals vernielingen, (auto-)inbraken en uitgaansgeweld. Er zijn diverse gevallen bekend waarin cameratoezicht een preventieve werking heeft en incidenten worden voorkomen door vroegtijdige signalering en interventie. Door het gebruik van cameratoezicht zal het surveilleren van de politie gericht en effectiever kunnen plaatsvinden. Een ander voordeel van cameratoezicht is dat er meer aanknopingspunten voor de opsporing aanwezig zijn. Het strafbare feit en de dader(s) zijn ten slotte op beeld vastgelegd. De subjectieve veiligheid lijkt daarnaast toe te nemen. Burgers zeggen zich veiliger te voelen door het cameratoezicht.

Daarnaast kan cameratoezicht besparingen opleveren. Als na verloop van tijd blijkt dat mede door cameratoezicht de criminaliteit daadwerkelijk is teruggedrongen en de veiligheid in een bepaald gebied is vergroot kan dit letterlijk winst opleveren voor zowel de gemeente als de gemeenschap binnen de gemeente.

Een voordeel is dat het lijkt alsof mensen eerder bereid zijn aangifte te doen.

Nadelen

Verplaatsing van problemen is een reëel risico. Het duidelijkst is het verplaatsingseffect bij drugsoverlast en zakkenrollerij. Een nadeel kan zijn dat sommige burgers de camera's beschouwen als een inbreuk op hun privacy. Een ander nadeel zijn de kosten die gemoeid zijn met cameratoezicht. De kosten hangen af van diverse factoren, zoals het doel dat men met het toezicht beoogt, de plaatselijke omstandigheden en de beschikbaarheid van mensen. De gemiddelde investering die nodig is voor een cameraproject in de openbare ruimte bedraagt omstreeks de 207.000 euro. De gemiddelde exploitatiekosten in de sfeer van onderhoud, beheer en vervanging en de kosten voor de inzet van personeel bedragen jaarlijks 21.000 euro⁵. Indien de camerabeelden 'live' worden bekeken, krijgt de politie een beter beeld van wat er op straat afspeelt. Een logisch gevolg hiervan is een groter aanbod van zaken, waar de politie op moet reageren. Dit vergt een hogere personele inzet, zowel bij de surveillance als bij de recherche, aangezien deze zaken ook afgehandeld moeten worden.

2 Cameratoezicht op de openbare weg van Alphen aan den Rijn

Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Alphen aan den Rijn (SBBA)

In de gemeente Alphen aan den Rijn wordt al cameratoezicht toegepast.

Het bestuur van de Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Alphen aan den Rijn (SBBA) heeft begin januari 2001 besloten het bedrijventerrein Molenwetering te voorzien van een nieuwe technologie - een combinatie van cameratoezicht en kentekenherkenning- waarmee sneller en adequater kan worden opgetreden tegen verdachte bewegingen op het terrein. Van het inkomende en uitgaande autoverkeer van en naar Molenwetering, worden door middel van speciale camera's kentekens automatisch geregistreerd. De videobeelden worden vervolgens getransporteerd naar de meldkamer van Hillsafety. Daar worden de geregistreerde kentekens gecontroleerd met een door de VAR (Vermist Auto Register) beschikbaar gestelde database. Als een geregistreerd kenteken overeenkomt met een kenteken uit deze database, wordt hiervan een korte melding gegeven. De centralisten geven deze melding door aan de surveillanten van de beveiligingsfirma, die in opdracht van het bestuur van de SBBA opereert, en de meldkamer van de politie. Het beveiligingsconcept gaat uit van criminaliteitspreventie en is aangemeld bij het CBP.

Het P+ R-terrein bij het NS station

Tevens staan er camera's opgesteld op het P+ R-terrein bij het NS station. Deze camera's zijn begin 1991 geïnstalleerd en hadden als doel het verminderen c.q. wegnemen van onveiligheidsgevoelens en het tegengaan van fietsdiefstallen en auto-inbraken. De camera's waren aangesloten op alarmcentrale van de brandweer, waar de beelden in de gaten werden gehouden. De brandweer had een directe lijn met de meldkamer van de politie, zodat de politie snel kan worden ingelicht als iets verdachts wordt waargenomen. Begin 1997 is de alarmcentrale van de Alphense Brandweer echter opgeheven. Er is toen een alternatief gezocht voor de camerabewaking. Het cameratoezicht is momenteel in handen van de servicecentrale Vlaardingen (SCV).

Het bestaande cameratoezicht binnen Alphen aan den Rijn zal geëvalueerd en opnieuw bekeken worden in het licht van deze nota Cameratoezicht.

3 Beleidskader cameratoezicht gemeente Alphen aan den Rijn

Cameratoezicht door particulieren

Door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) is een aantal voorwaarden gesteld waaraan voldaan moet worden voordat tot het toepassen van cameratoezicht kan worden overgegaan:

- Het gebruik van camera's moet kenbaar gemaakt zijn door middel van borden.
- Het doel moet bepaald en omschreven zijn en in verband staan met de verantwoordelijkheid van de gebruiker ten opzichte van de ruimte of het gebied dat in beeld wordt gebracht.
- De gebruiker dient een redelijk belang te hebben als het gaat om de private sector, dan wel dient het gebruik noodzakelijk te zijn voor diens taak (publieke en semi-publieke sector).
- Afgewogen moet worden of de beoogde beveiliging niet op een minder ingrijpende wijze kan worden gerealiseerd, waarbij ook de effectiviteit moet worden betrokken.
- Levering van beelden aan derden moet voortvloeien uit het doel van de registratie en dat beelden niet langer dan nodig worden bewaard.
- Voor videocameratoezicht is aanmelding bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) verplicht (voor sommige vormen van cameratoezicht geeft het vrijstellingsbesluit WBP vrijstelling van aanmelding).

Alleen de overheid mag camera's richten op de openbare weg. Particulieren zijn bevoegd op hun eigen particuliere terrein (bijvoorbeeld winkelbedrijven of particuliere parkeerterreinen) zolang dit maar geen openbare weg is. Op het moment dat een particulier de camera richt op de openbare weg (ook wanneer de particulier zelf eigenaar is van de openbare weg) wordt een grens overschreden. Het houden van toezicht op de openbare weg is geen taak voor particulieren maar is voorbehouden aan de overheid. De bevoegdheid van de particulier eindigt in beginsel bij de voordeur van het pand dat hij wil beveiligen of bij de grens van het daarbij behorende particuliere terrein. Het ophangen van camera's aan de buitenkant van een gebouw is alleen geoorloofd te achten in het geval dat de camera's uitsluitend op of langs de gevel zijn gericht, teneinde het gebouw tegen inbraak te beschermen, ongewenste personen de toegang te kunnen weigeren, etc.. Het gebruik van camera's die voornamelijk op de openbare weg zijn gericht en daarmee een ruimer gebied bestrijken is in beginsel niet toelaatbaar.

Er zijn situaties denkbaar dat er afgeweken kan worden van het uitgangspunt dat alleen de overheid camera's mag richten op de openbare weg. Voor een effectieve taakuitoefening van de particulier kan het noodzakelijk zijn om ter beveiliging van in een gebouw of op een terrein aanwezige personen en goederen of ter voorkoming van verstoring van de orde en rust in een gebouw, met gebruik van camera's ook een gedeelte van de openbare weg rond het gebouw of terrein in beeld te brengen. Met dit toezicht kan worden bereikt dat tijdig maatregelen kunnen worden getroffen om het betrokken gebouw of terrein tegen ongewenste bezoekers te beschermen. Van geval tot geval zal door de burgemeester moeten worden beoordeeld of het belang van het te beveiligen gebouw of terrein uitbreiding van het cameratoezicht tot de openbare weg, rechtvaardigt.

Indien de gemeente Alphen aan den Rijn besluit dat het belang van het te beveiligen gebouw of terrein uitbreiding van het cameratoezicht tot de openbare weg rechtvaardigt kan de gemeente besluiten een convenant af te sluiten met de desbetreffende particulier of particulieren. In een convenant worden de verantwoordelijkheden en werkwijze vastgelegd. De particulier kan dan zowel de particuliere eigenaar van de openbare weg zijn, als een belanghebbende derde, zoals een winkeliersvereniging. In een convenant staan (voor zover van toepassing) derhalve duidelijk vermeld: doelstelling van het gebruik bewakingsapparatuur, beschikbaarheid van opnamen, exacte locatie van de camerabewaking, wijze van toezicht, bewaartijd van de camerabeelden, opleiding waarnemers van de camerabeelden en wijze van kenbaar maken aan het publiek.

Cameratoezicht door de gemeente Alphen aan den Rijn

De gemeente Alphen aan den Rijn neemt met betrekking tot cameratoezicht de volgende standpunten in:

- Cameratoezicht gericht op objecten kan in sommige situaties een acceptabel instrument zijn om objecten te beveiligen, een gedragsverandering te weeg te brengen en/of onveiligheidsgevoelens van de burgers weg te nemen.
- Cameratoezicht gericht op personen, bijvoorbeeld cameratoezicht om de openbare orde te handhaven, gaat voor de gemeente Alphen aan den Rijn in eerste instantie een stap te ver.
- Pas op het moment dat andere maatregelen geen of nauwelijks effect hebben gehad, zal er besloten kunnen worden tot het toepassen van cameratoezicht gericht op personen op de openbare weg.

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft, met de voor- en nadelen van cameratoezicht (zie hoofdstuk één) in het achterhoofd, drie redenen om tot deze standpunten te komen. De eerste reden is dat cameratoezicht gericht op objecten minder ingrijpt op de privacy van de burgers. De camera's staan immers gericht op de desbetreffende objecten en niet op personen.

De tweede reden is dat cameratoezicht gericht op personen gezien moet worden als sluitstuk van (een reeks) maatregelen. Camerabewaking gericht op personen is in de ogen van de gemeente Alphen aan den Rijn alleen toelaatbaar als andere vormen van toezicht reeds zijn toegepast. Op het moment dat er een gebied bestaat waar sprake is van een veiligheidsprobleem zal er eerst gekeken moeten worden of er al andere maatregelen zijn genomen om het desbetreffende probleem aan te pakken, bijvoorbeeld het geven van gerichte voorlichting aan publiek en ondernemers, het inzetten van extra politiecapaciteit of het aanpassen van de openbare weg (betere verlichting). De gemeente Alphen aan den Rijn is van mening dat er op dit moment in Alphen aan den Rijn geen omstandigheden zijn die hiertoe aanleiding geven.

De derde reden is dat uit onderzoek van EPN (Elektronic-highway Platform Nederland) gebleken is dat cameratoezicht voornamelijk lijkt te werken voor vormen van criminaliteit die zeer locatiegebonden zijn en zich niet eenvoudig verplaatsen. Hier kan gedacht worden aan vernielingen en (auto-)inbraken. In het collegeprogramma 2002-2006 is al aangegeven dat het toepassen van cameratoezicht niet mag leiden tot verplaatsing van de problematiek naar een ander gebied.

De gemeente Alphen aan den Rijn zal de volgende vragen beantwoorden voordat zij besluit om cameratoezicht gericht op objecten op de openbare weg toe te passen:

1. Wat is de concrete aanleiding voor de discussie over cameratoezicht?
2. Wat is het concrete veiligheidsprobleem en is cameratoezicht op het eerste gezicht een geschikt middel iets aan dit probleem te doen?
3. Wat is het doel dat men met cameratoezicht wil bereiken?
4. Welke maatregelen zijn genomen om dit doel te bereiken en welke rol speelt cameratoezicht in het totale veiligheidsbeleid?
5. Hoe staat het met het draagvlak voor het instellen van cameratoezicht?
6. Welke kosten brengt de maatregel met zich mee?
7. Wie is verantwoordelijk voor de financiering van het project?
8. Hoeveel tijd is met cameratoezicht gemoeid?
9. Welke partijen moeten bij een eventueel project cameratoezicht worden betrokken?
10. Welke personele consequenties zijn aan cameratoezicht verbonden?
11. Wie is verantwoordelijk voor het project en wie is belast met de uitwerking en uitvoering van het cameratoezicht?

Indien de gemeente Alphen aan den Rijn besluit over te gaan tot het toepassen van cameratoezicht gericht op objecten op de openbare weg kan de gemeente besluiten een convenant af te sluiten met particulieren. In een convenant worden de verantwoordelijkheden en werkwijze vastgelegd. De particulier kan dan zowel de particuliere eigenaar van de openbare weg zijn, als een belanghebbende derde, zoals een winkeliersvereniging. In het geval van een veelheid aan betrokken partners, zoals bij een winkelgebied, is er

een voorkeur voor een overkoepelende organisatie als convenantpartner, zoals een winkeliersvereniging. In een convenant staan (voor zover van toepassing) derhalve duidelijk vermeld: doelstelling van het gebruik bewakingsapparatuur, beschikbaarheid van opnamen, exacte locatie van de camerabewaking, wijze van toezicht, bewaartijd van de camerabeelden, opleiding waarnemers van de camerabeelden en wijze van kenbaar maken aan het publiek.

Bijlagen

1. Landelijke wet- en regelgeving cameratoezicht

Het begrip cameratoezicht komt in landelijke regelgeving nauwelijks voor. Toezicht met behulp van camera's kan worden gezien vanuit verschillende juridische invalshoeken. De belangrijkste is die van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer ofwel het recht op privacy. Het recht op privacy in algemene zin is neergelegd in de Grondwet (art. 10 1^e lid), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)(art.8) en in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)(art. 17).

Daarnaast bestaan er in Nederland op het ogenblik twee wettelijke regelingen die op cameratoezicht op de openbare weg van toepassing kunnen zijn. Dat zijn de Wet bescherming persoonsgegevens (wbp) en de Wet politieregisters (Wpolr). Gemeenten kunnen nu nog kiezen onder welk regime zij het cameratoezicht laten vallen, maar naar alle waarschijnlijkheid wordt op het registreren van persoonsgegevens door camera's de Wet politieregisters van toepassing verklaard (zie hieronder: wetvoorstel wijziging gemeentewet). Zowel de Wbp als de Wpolr bevatten procedurevoorschriften die de privacy garanderen.

Met betrekking tot cameratoezicht rijzen er twee vragen:

- 1) Wanneer is bij cameratoezicht de privacy in het geding?
- 2) Wanneer is de inbreuk op privacy rechtmatig?

De notitie van de ministeries Justitie en Binnenlandse Zaken van 24 januari 1997 over het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging geeft een antwoord op deze twee vragen. De volgende toetspunten worden in de notitie genoemd:

- De mate van openbaarheid:
Naarmate de met camera's vastgelegde gedragingen meer in het openbaar plaatsvinden zal het recht op privacy minder snel in het geding zijn.
- Aard en mate van intimiteit
Het enkel vastleggen van beelden op een videoband behoeft nog geen inbreuk op de privacy in te houden. Bij de gedragingen die zijn vastgelegd moet ook sprake zijn van een zekere mate van intimiteit.
- Onbevangen zichzelf zijn
De persoonlijke levenssfeer wordt gedefinieerd als 'de reeks van situaties waarin de mens onbevangen zichzelf wil zijn' (bijvoorbeeld verkleedkamer).
- Gebruik van de beelden
Indien er meer met de beelden wordt gedaan, raakt dit eerder het recht op privacy. Hierbij speelt een rol of beelden worden waargenomen of ook opgeslagen en worden beelden aan derden verstrekt (openbaarmaking).
- Kenbaarheid
Het maken van beelden zonder toestemming of medeweten van de personen die op deze beelden voorkomen schendt eerder de privacy dan in het geval dat zij wel toestemming hebben gegeven of op de hoogte zijn.
- Systematisch karakter
Het gaat hierbij om de vraag of het gebruik een systematisch karakter heeft. Naarmate het gebruik van camera's langer duurt, intenser en dynamischer is en sterker gepaard gaat met gebruik van technische mogelijkheden als zwenken en inzoomen, de privacy eerder in het geding zal zijn.

De vraag of een inbreuk wordt gemaakt op de privacy hangt af van het gebied waar cameratoezicht plaatsvindt, de gekozen werkwijze en de kenbaarheid. Dit brengt met zich mee dat onder omstandigheden het gebruik van camera's een inbreuk kan betekenen op het recht op privacy. In Nederland waakt het College bescherming persoonsgegevens (CBP) (vroeger genaamd de Registratiekamer), ressorterende onder het ministerie van Justitie, over de privacy.

Op 15 juni 1999 is aan de Kamer aangekondigd dat er een wetsvoorstel 'wijziging gemeentewet' wordt voorbereid (Kamerstukken, 1998 – 1999, 25760, nr. 5). Het gaat hierbij om de invoering van formele wet- en regelgeving voor cameratoezicht in openbare ruimten. De ministerraad heeft in december 2002 ingestemd met het wetsvoorstel. De ministerraad heeft ermee ingestemd dat het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State zal worden gezonden. De tekst van het wetsvoorstel en van het advies van de Raad van State wordt pas openbaar bij indiening bij de Tweede Kamer.

De inhoud van het wetsvoorstel wordt in het persbericht van 20 december 2002 als volgt geschetst:

Gemeenteraden krijgen de mogelijkheid vaste toezichtcamera's te plaatsen voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid in de openbare ruimte. Dat mag alleen waar dat nodig is; er moet sprake zijn van een gebied waar zich in de praktijk onveilige situaties voordoen of met enige regelmaat wanordelijkheden plaatsvinden. Ook moet vaststaan dat het niet mogelijk is om met minder ingrijpende instrumenten de veiligheid te verbeteren. Het is de taak van de burgemeester om het besluit van de gemeenteraad uit te voeren. In overleg met de officier van justitie stelt de burgemeester de periode vast waarin de camera's daadwerkelijk gebruikt worden. De politie krijgt de operationele regie over het cameratoezicht. Dat er in een bepaald gebied cameratoezicht is, moet voor iedereen duidelijk zijn, bijvoorbeeld door borden. De camera's mogen niet in privé-terreinen kunnen filmen.

De camerabeelden kunnen rechtstreeks worden bekeken door de politie of door ander personeel onder regie van de politie. De beelden mogen maximaal zeven dagen worden bewaard. Deze termijn wordt verlengd als de beelden nodig zijn bij de opsporing van strafbare feiten. De beelden vallen onder de Wet politieregisters. Dit betekent dat de beelden alleen onder voorwaarden getoond worden aan degenen die daar recht op hebben met het oog op opsporing nadat een strafbaar feit is gepleegd.

2 Stappen voor het toepassen van cameratoezicht

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie hebben een Handreiking Cameratoezicht opgesteld waarin aandachtspunten staan bij het overwegen en realiseren van cameratoezicht in de openbare ruimte. In de Handreiking staat een vragenlijst die als hulpmiddel gebruikt kan worden om een helder beeld te krijgen van de zaken die met cameratoezicht samenhangen. De vragen zijn gerangschikt in de verschillende fasen waarin een beleidscyclus kan worden opgesplitst. Dit zijn achtereenvolgens de oriëntatiefase, de uitwerkingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatiefase. Wie een gefundeerde beslissing wil nemen over de vraag of cameratoezicht in een bepaald openbaar gebied is gewenst, kan eerst alle vragen globaal doornemen. Op die manier wordt al in een vroeg stadium inzicht verkregen in de factoren die bij de uitwerking en uitvoering van de maatregel een rol kunnen spelen en dat kan teleurstellingen achteraf voorkomen. De handreiking Cameratoezicht kan gebruikt worden als handvat bij de beantwoording van deze vragen (zie bijlage: Handreiking Cameratoezicht).

De oriëntatiefase

In de oriëntatiefase vragen de betrokken gemeenteambtenaren, raadsleden, politiemensen of bestuurders zich af of cameratoezicht een geschikt instrument is om de veiligheid in de openbare ruimte te vergroten en de criminaliteit terug te dringen. Om antwoord te geven op deze vraag, kunnen zij in deze fase de volgende vragen proberen te beantwoorden:

12. Wat is de concrete aanleiding voor de discussie over cameratoezicht?
13. Wat is het concrete veiligheidsprobleem en is cameratoezicht op het eerste gezicht een geschikt middel iets aan dit probleem te doen?
14. Wat is het doel dat men met cameratoezicht wil bereiken?
15. Welke maatregelen zijn genomen om dit doel te bereiken en welke rol speelt cameratoezicht in het totale veiligheidsbeleid?
16. Hoe staat het met het draagvlak voor het instellen van cameratoezicht?
17. Welke kosten brengt de maatregel met zich mee?
18. Wie is verantwoordelijk voor de financiering van het project?
19. Hoeveel tijd is met cameratoezicht gemoeid?
20. Welke partijen moeten bij een eventueel project cameratoezicht worden betrokken?
21. Welke personele consequenties zijn aan cameratoezicht verbonden?
22. Wie is verantwoordelijk voor het project en wie is belast met de uitwerking en uitvoering van het cameratoezicht?

De uitwerkingsfase

Is eenmaal de beslissing genomen dat er cameratoezicht komt, dan worden de plannen verder uitgewerkt. De mensen die zich daarmee bezighouden, stellen in ieder geval de volgende vragen:

1. Welke deskundigheid is aanwezig in de werkgroep die de maatregel uitwerkt?
2. Wat zijn de juridische randvoorwaarden voor de maatregel?
3. Hoe is de privacy gewaarborgd?
4. Wat zijn de operationele eisen die men aan het cameratoezicht stelt?
5. Hoe ziet het programma van eisen of technische bestek eruit?
6. Wat staat in het cameraplan?
7. Wat staat in het procedurehandboek?
8. Wat staat in een communicatieplan?

De uitvoeringsfase

Als alle nodige handboeken, reglementen en bestekken zijn opgesteld, is het tijd om het cameratoezicht echt te gaan uitvoeren. Feitelijk valt deze fase uiteen in twee delen, namelijk in de fase van de installatie, waarin het camerasysteem en de benodigde andere apparatuur worden gebouwd, aangelegd en/of opgehangen, en de exploitatiefase, waarin het systeem echt in werking is, en dus beelden worden bekeken, opgeslagen en gebruikt. Antwoord geven op de onderstaande vragen kan helpen de uitvoering zo goed mogelijk te laten verlopen.

1. In welk opzicht voldoen de offertes van installatiebedrijven

en/of leveranciers van camerasystemen aan de eisen die zijn geformuleerd in het technische bestek?

2. Hoe wordt het camerasysteem getest en welke resultaten levert de test op?
3. Wat blijkt uit tussentijdse evaluaties en op welke manier kunnen de oorspronkelijke plannen worden aangepast of bijgesteld?
4. Welke andere maatregelen moeten nu worden uitgevoerd?

De evaluatiefase

Nadat het cameratoezicht in de openbare ruimte echt is uitgevoerd, kan men bekijken of de oorspronkelijk gestelde doelen ook zijn bereikt. De volgende vragen kunnen daarbij helpen:

1. Wat zijn de effecten van cameratoezicht in het algemeen?
2. Welke onderwerpen komen in een evaluatieplan aan de orde?
3. Wat zijn de consequenties die aan de evaluatie worden verbonden?

3 Definities

Bewakingsapparatuur Apparatuur –met name camera's- die is aangebracht met het oogmerk om bepaalde objecten en daarbij of daarin aanwezige personen te kunnen gadeslaan.

Cameratoezicht: Het monitoren of vastleggen van beelden door middel van camera's.

Handhaven van de openbare orde: De daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de orde en rust in het openbare leven

openbare weg

- 1) alle voor het openbaar rij- of ander verkeer openstaande wegen of paden, daaronder

begrepen de daarin gelegen bruggen en duikers, de tot de wegen of paden behorende bermen en zijkanten, alsmede de aan de wegen liggende en als zodanig aangeduide parkeerterreinen;

- 1) de –al dan niet met enige beperking- voor het publiek toegankelijke pleinen en open plaatsen, parken, plantsoenen, speelweiden, bossen en andere natuurterreinen, ijsvlakten en aanlegplaatsen voor vaartuigen;
- 2) de voor het publiek toegankelijke stoepen, trappen, portieken, gangen, passages en galerijen, welke uitsluitend tot voor bewoning in gebruik zijnde ruimte toegang geven en niet afsluitbaar zijn;
- 3) andere voor het publiek toegankelijke, al dan niet afsluitbare stoepen, trappen, portieken, gangen, passages en galerijen; de afsluitbare alleen gedurende de tijd dat zij niet door of vanwege degene die daartoe naar burgerlijk recht bevoegd is, zijn afgesloten.

Privacy Persoonlijke vrijheid, het ongehinderd alleen, in eigen kring of met een partner kunnen vertoeven; gelegenheid om zich af te zonderen, om storende invloeden van de buitenwereld te ontgaan.

4 Gebruikte afkortingen

APV Algemene Plaatselijke Verordening

CBP College Bescherming Persoonsgegevens

EVRM Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

IVB Integraal Veiligheidsbeleid

IVBPR Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

IVP Integraal Veiligheidsprogramma

SBBA Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Alphen aan den Rijn

Wbp Wet bescherming persoonsgegevens

Wpolr Wet politieregisters

Behoort bij het besluit van de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn van 20 februari 2003, nr 2003/15 .

De griffier,

- ¹ Regioplan, evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen, mei 2006, p. II.
- ² Handreiking Cameratoezicht, uitgave 2006, p. 29 en 30.
- ³ Regioplan, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen – driemeting; eindrapport*, Amsterdam: juli 2009.
- ⁴ De stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid is een initiatief van het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, het Verbond van Verzekeraars, werkgeversorganisatie VNO-NCW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad van Hoofdcommissarissen.
- ⁵ De gemiddelde kosten zijn berekend door een gemiddelde te nemen van de kosten van cameratoezicht in de gemeenten Ede, Breda en Tilburg.