

[DSP - groep]

Onderzoek – Advies – Management

Cameratoezicht in Nederland

Een schets van het Nederlandse cameralandschap

Sander Flight

Samenvatting

RAPPORT



Cameratoezicht in Nederland

Een schets van het Nederlandse cameralandschap

Sander Flight

Samenvatting

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.

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.



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.