

Principes Cameratoezicht onder art. 151c Gw

14 februari 2024

Inleiding

Dit document bevat tien strategische principes voor cameratoezicht onder artikel 151c van de Gemeentewet (Gw). Deze principes moeten bijdragen aan een eenduidige interpretatie en uitvoering van het cameratoezicht onder dit wetsartikel. De principes zijn in het leven geroepen door beleidsmakers en bestuurders van politie en gemeenten, na het doorleven van verschillen in interpretaties van de wetgeving of mogelijke operationele vertaling daarvan.

Art. 151c Gw geeft de burgemeester de bevoegdheid om camera's in te zetten ten behoeve van handhaving van de openbare orde en beschrijft de rol van de politie bij deze inzet. De afgelopen decennia zijn regionaal verschillende werkwijzen ontstaan die niet altijd conform de wettelijke bepalingen waren. Uit de wetsevaluatie van art. 151c Gw (WODC, 2022) blijkt onder andere dat er onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling tussen gemeente en politie. Dit is onwenselijk. Ook is er behoefte aan duidelijke kaders waarbinnen nieuwe technologieën kunnen worden ingezet bij het cameratoezicht voor de openbare orde.

Voordat de tien strategische principes aan bod komen, wordt hieronder stilgestaan bij onder meer rolverdeling en nieuwe technologieën. De interpretatie van art. 151c Gw en de principes dienen als basis voor de operatie. Handreikingen voor de operationele uitvoering van cameratoezicht onder 151c Gw worden gedaan in een vervolproduct met de werktitel 'De tien 151c-principes in de praktijk', uitgeavedatum naar verwachting eind 2024.

A) Eenduidige interpretatie van artikel 151c Gemeentewet

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. Hieronder wordt verstaan het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde, het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. Ernst, omvang of duurzaamheid van onveiligheids- en angstgevoelens bij mensen kunnen maken dat er sprake is van maatschappelijke onrust en daarmee een verstoring van de openbare orde¹. De onveiligheidsbeleving van inwoners kan beïnvloed worden door relatief kleine ergernissen, zoals het illegaal storten van vuilnis en graffiti, wat zorgt voor verslonzing en verloedering van wijken². De burgemeester kan met kennis van de lokale omstandigheden beoordelen of zaken ook een verstoring van de openbare orde zijn. Ook kan de burgemeester in het driehoeksoverleg, met de officier van justitie en de korpschef, hier een nadere afweging in maken.

De burgemeester kan besluiten tot het plaatsen van camera's in de openbare ruimte waarin zich regelmatig onveilige situaties of met enige regelmaat wanordelijkheden of verstoringen van de openbare orde voordoen. Het gaat dan om situaties die strafbaar gesteld zijn vanuit het Wetboek van Strafrecht of de plaatselijke Algemene plaatselijke verordening (APV).

De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit spelen een belangrijke rol bij de afweging om cameratoezicht in te stellen. Cameratoezicht wordt veelal ingezet wanneer minder vergaande

¹ Kamerstukken II 2022-2023, 36217, nr. 3, p. 46; Kamerstukken I 2022-2023, 36217, C, p. 4; Handelingen I 10 oktober 2023, p. 3-13-2

² Kamerstukken II 2011/2012, 28 684, nr. 330

maatregelen niet voldoende zijn gebleken om de openbare orde te handhaven (subsidiar). Daarnaast mag de inbreuk die cameratoezicht eventueel op de privacy van betrokkenen pleegt niet onevenredig zijn in verhouding tot het te dienen doel, namelijk het handhaven van de openbare orde (proportioneel). Cameratoezicht wordt zo ingericht dat de inbreuk op de privacy zo klein mogelijk wordt gehouden, onder andere door keuzes te maken in de te gebruiken techniek (privacy-by-design en dataminimalisatie) en de plaatsen en tijdstippen waarop cameratoezicht ingesteld wordt.

Het doel van de camera die wordt ingezet op grond van art. 151c Gw is preventie van verstoringen van de rust en orde in de gemeentelijke samenleving. Deze camera wordt ingezet ten behoeve van de openbare orde. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een camera die ingezet wordt op grond van artikel 3 Politiewet, waar het doel opsporing of bewaken en beveiliging kan zijn.

Wanneer camera beelden zijn gemaakt van een strafbaar feit, kunnen die beelden door de politie wel verder verwerkt worden ten behoeve van opsporing. Het is niet nodig de beelden daarvoor te vorderen, omdat de politie al de verwerkersverantwoordelijke is voor de beelden.

Betrokken partijen

Er zijn verschillende publieke partijen nodig om cameratoezicht in te kunnen zetten. Deze partijen hebben ieder hun eigen rol.

Gemeenteraad

De gemeenteraad kan op grond van artikel 151c van de Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid verlenen om cameratoezicht in te stellen. De gemeenteraad bepaalt de kaders waarbinnen dit gedaan mag worden. De gemeenteraad legt dit vast in de APV. Vervolgens heeft de gemeenteraad een controlerende rol wanneer het cameratoezicht in ingesteld.

De gemeenteraad bepaalt alleen dát er cameratoezicht ingezet mag worden (of niet). Of de camera's daadwerkelijk ingezet wordt per geval besloten door de burgemeester.

Burgemeester

De burgemeester neemt een besluit waaruit blijkt wat de aanleiding is voor het cameratoezicht, de afwegingen die in het kader van de subsidiariteit en proportionaliteit gemaakt zijn en in welk gebied voor welke periode de camera's aanwezig zijn. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het driehoeksoverleg, de periode vast waarin de camera's daadwerkelijk gebruikt worden en wanneer de beelden in ieder geval direct worden bekeken. Op enig moment beelden live uitkijken is een wettelijke verplichting. Dit houdt in dat er niet besloten mag worden tot het instellen van cameratoezicht, waarbij beelden alleen maar achteraf worden bekeken. Het cameratoezicht onder art. 151c Gw moet namelijk gericht zijn op preventie van de verstoring van de openbare orde. Hiertoe kan live uitkijken bijvoorbeeld minimaal gedaan worden op de tijdstippen dat veel incidenten zich voordoen.

Voor iedereen die het cameragebied betreedt, moet duidelijk zijn dat er cameratoezicht plaatsvindt, voordat het gebied betreden wordt. Dit kan bijvoorbeeld door borden te hangen aan de randen van het gebied dat door de camera's in beeld kan worden gebracht.

Het besluit tot inzet van camera's wordt ingetrokken zodra de camera's niet meer nodig zijn. Of ze nog noodzakelijk zijn, blijkt uit een (periodieke) evaluatie. Dit gebeurt, behalve bij tijdelijk cameratoezicht, minimaal eens per zittingsperiode van de gemeenteraad, bij voorkeur eens per twee jaar.

Wanneer de burgemeester overweegt het cameratoezicht te verlengen, moeten de verschillende stappen weer opnieuw worden doorlopen: belangen afwegen, de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit aantonen, overleg met de officier van justitie en tot slot het verlengen van het aanwijzingsbesluit. De politie kan aan de burgemeester informatie aanleveren om de noodzaak van (verlenging van) het cameratoezicht te onderbouwen.

Politie

De korpschef is op grond van de Wet politiegegevens de verwerkingsverantwoordelijke. De politie is daarmee verantwoordelijk voor het uitkijken en de opslag van de camerabeelden. Ook de operationele regie is in handen van de politie, eveneens wanneer het feitelijk uitkijken van de beelden bij een gemeentelijk uitkijkcentrum belegd is.

Tijdens het live uitkijken van de beelden is er altijd iemand (van de politie) bereikbaar die bevoegd is om te besluiten over de politie-inzet. De beelden kunnen ook aanleiding zijn om een BOA of gemeentelijk handhaver in te zetten. Wanneer de beelden bij de politie worden uitgekeken, kan de politie de beelden (of de melding) doorsturen naar de gemeente, mits er sprake is van een situatie waarbij handhaving van de openbare orde een rol speelt. Bij de gemeente wordt vervolgens besloten tot het inzetten van een BOA of gemeentelijk handhaver.

Gegevensverwerking

Wanneer daar aanleiding toe is, kunnen de beelden door de politie gebruikt worden voor opsporing van een strafbaar feit. De beelden worden dan verder verwerkt onder artikel 8 of 9 van de Wet politiegegevens, met de daarbij behorende bewaartermijn.

Officier van justitie

De officier van justitie bespreekt de taakuitvoering van de politie met de burgemeester en is daarom ook betrokken bij het cameratoezicht. De officier van justitie overlegt met de burgemeester in het driehoeksoverleg, waarna de burgemeester de periode vaststelt waarin de camera's worden gebruikt en de beelden in ieder geval rechtstreeks worden bekeken.

Mandaatverbod

Volgens de *letter* van de wet is het toegestaan om het instellen van cameratoezicht op grond van art. 151c Gw te delegeren of te mandateren. Echter, volgens de *geest* van de wet is dat niet de bedoeling. De wetgever heeft specifiek bedoeld om de grondrechtenafweging tussen veiligheid en privacy bij de burgemeester te beleggen, vanwege de voor inwoners ingrijpende aard van de gevolgen van deze afweging.

Nieuwe technologie

De digitale samenleving blijft zich ontwikkelen en nieuwe digitale technologieën presenteren zich met grote regelmaat. Dataverzameling in de openbare ruimte wordt op steeds meer manieren mogelijk. Naast de inzet van vaste beeldcamera's gaat het dan bijvoorbeeld om geluidssensoren, wifitracking, telcamera's, dronecamera's in de lucht, en het werken met digitale tweelingen van de openbare ruimte. De principes voor het gebruik van nieuwe technologieën onder art. 151c Gw blijven hetzelfde (techniek-onafhankelijk), ook als technologieën blijven door ontwikkelen.

De keuze voor inzet van bepaalde technologie onder art. 151c Gw moet voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Uitgangspunt is dat de inbreuk op de privacy zo klein mogelijk gehouden moet worden, waarbij de camerabeelden wel voldoende van kwantiteit en kwaliteit zijn om te kunnen voldoen aan het doel, handhaving van de openbare orde en indien noodzakelijk, opsporing door de politie.

Nieuwe technologie, waaronder slimme software, maakt onder meer de inzet van biometrische herkenning mogelijk. Gemeenten hebben echter in de "Principes voor de digitale samenleving"³ met elkaar afgesproken dat biometrische herkenning niet wordt ingezet, tenzij dit noodzakelijk is voor de uitvoering van werkzaamheden en conform inzeteisen van de politie.

³ <https://vng.nl/sites/default/files/2022-12/Principes-voor-de-Digitale-Samenleving.pdf> pag. 6 sub principe 2.1

Automatische nummerplaat herkenning (ANPR) is geen middel dat (zomaar) ingezet kan worden. ANPR is een middel dat de politie ter beschikking heeft als opsporingsmiddel. Inzet is veelal niet in lijn met de doelbinding van artikel 151c Gw.

B) Af te spreken principes

Op basis van het bovenstaande en discussies uit de uitvoeringspraktijk zijn de onderstaande principes opgesteld. Deze principes volgen deels uit de wet (art. 151c Gw) of zijn aanvullend op hetgeen in de wet geregeld is. De principes moeten bijdragen aan het meer eenduidig inzetten van cameratoezicht voor het handhaven van de openbare orde.

- 1. De gemeenteraad verleent per verordening de burgemeester de bevoegdheid tot het inzetten van het cameratoezicht.**
- 2. De burgemeester besluit over de inzet van het cameratoezicht en mandateert / delegeert deze bevoegdheid niet.**
- 3. Cameratoezicht wordt enkel bij openbare orde problematiek ingezet** (dus niet om eigendommen of bijvoorbeeld bedrijventerreinen te beveiligen).
- 4. De korpschef is altijd verwerkingsverantwoordelijke van de camerabeelden.** Ook wanneer de beelden binnenkomen bij een gemeentelijk uitkijkcentrum
- 5. Uitkijken gebeurt onder regie van de politie.** Vanwege de verwerkingsverantwoordelijkheid, maar ook in verband met mogelijke opvolging door de politie naar aanleiding van de beelden.
- 6. Live camerabeelden uitkijken op enig moment is een wettelijke vereiste** (bijvoorbeeld op de tijdstippen waarop veel incidenten zich voordoen).
- 7. Op de tijdstippen dat live uitgekeken wordt, kan direct contact gelegd worden door de uitkijker met de politie ten behoeve van het bepalen van de politie-inzet.** Deze persoon is bevoegd om de (doorgezette) beelden te bekijken en te besluiten om over te gaan tot politie-inzet.
- 8. Biometrische surveillancetechnologie wordt niet ingezet.**
- 9. Automatische nummerplaat herkenning (ANPR) wordt niet ingezet door gemeenten in het kader van 151c.**
- 10. Evaluatie van het cameratoezicht wordt minimaal eenmaal per zittingsperiode van de gemeenteraad uitgevoerd.**