

CAMERABELEID GEMEENTE GORINCHEM

1 Inleiding

1.1 Camerabeleid Gorinchem

De gemeente Gorinchem zet cameratoezicht in voor verschillende doelen. Enerzijds voor de handhaving van de openbare orde en anderzijds voor de beveiliging van gemeentelijke gebouwen, eigendommen en werknemers. De eerste vorm wordt vaak 'gemeentelijk cameratoezicht' genoemd om het te onderscheiden van de andere vorm die dan vaak 'camerabewaking' wordt genoemd. De camera's zien er hetzelfde uit, maar het doel is anders, evenals het juridische regime. In dit document worden beide soorten cameratoezicht beschreven in een overkoepelend camerabeleid voor alle camera's die de gemeente Gorinchem inzet: publiekrechtelijk en privaatrechtelijk. Het document maakt duidelijk welk afwegingskader geldt bij het bepalen waar en wanneer de gemeente cameratoezicht zal inzetten. Ook beschrijft het document welke voorwaarden daar vervolgens voor gelden. Het wettelijke kader wordt toegelicht, evenals de wijze waarop cameraprojecten worden geëvalueerd.

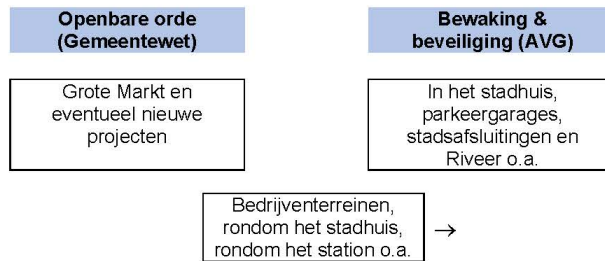
1.2 Waarom is dit camerabeleid nodig?

Van afzonderlijke cameraprojecten naar één overkoepelend beleidskader

De gemeente Gorinchem zet al langere tijd camera's in. Verschillende varianten voor verschillende doelen. Voor elk cameraproject moeten juridische en organisatorische afwegingen worden gemaakt die deels identiek zijn voor elk cameraproject en deels uniek. Dit camerabeleid maakt het mogelijk dubbel werk te voorkomen. Dit kan door een deel van het beleid te standaardiseren en tegelijkertijd aan te geven welk deel maatwerk zal blijven.

Elk cameraproject onder het juiste juridische regime

Er zijn verschillende juridische regimes voor cameratoezicht. Voor gemeenten zijn er twee het meest relevant. Artikel 151c van de Gemeentewet is er voor tijdelijk cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde. Dit regime geldt voor het cameratoezicht op de Grote Markt en toekomstige cameraprojecten die zijn bedoeld voor de handhaving van de openbare orde. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) geldt voor bewakingscamera's die zijn bedoeld voor beveiliging. Deze camera's blijven vaak permanent hangen. Dat juridische regime geldt niet alleen voor burgers en bedrijven, maar ook voor de gemeente op het moment dat de gemeente camera's ophangt voor privaatrechtelijke beveiligingsdoeleinden. De gemeente plaatst de camera's dan niet in haar rol als overheid met het oog op het algemeen belang, maar als organisatie die gebouwen, eigendommen en werknemers wil beschermen. Dat geldt voor de camera's in gemeentelijke gebouwen zoals het stadhuis, gemeentelijke parkeergarages, stadsafsluitingen en vaartuigen van Riveer.



Een deel van de privaatrechtelijke cameraprojecten is in het verleden geschaard onder art. 151c van de Gemeentewet, terwijl het eigenlijk privaatrechtelijke camerasystemen voor bewaking betrof. Vanaf nu wordt het onderscheid strakker gemaakt. Alleen camera's voor handhaving van de openbare orde vallen onder artikel 151c van de Gemeentewet. Alle andere camera's van de gemeente – of ze nu op openbare plaatsen staan of in gebouwen – zijn bedoeld voor bewaking en beveiliging. Daarom worden deze cameraprojecten in juridische zin 'verhuisd' van het regime van de Gemeentewet naar het regime

van de AVG. Dit geldt voor de camera's op de bedrijventerreinen, in en rondom het stadhuis en rondom het station.

2 Juridische kaders

In dit hoofdstuk gaat het over de wet- en regelgeving die gelden voor cameratoezicht door gemeenten. Eerst komt de Gemeentewet aan bod, die het publiekrechtelijke cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde reguleert. Vervolgens gaat het over de AVG, die de regels bevat voor privaatrechtelijke camerabewaking. Ook de Data Protection Impact Assessment wordt besproken. Dit betreft het document waarmee privacyrisico's worden beschreven en gemitigeerd.

2.1 Grondslag

De gemeente Gorinchem voldoet aan de wet- en regelgeving die geldt voor cameratoezicht. Een belangrijke eis aan elke camera is rechtmatigheid. Camera's vormen een inbreuk op de privacy van de mensen die in beeld komen. Dat is niet zonder meer toegestaan. Er moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- er moet een grondslag zijn in een wet;
- het moet noodzakelijk zijn, dat wil zeggen proportioneel en subsidiair; en
- er moet actief informatie over de camera's worden gecommuniceerd.

Eén van de voorwaarden voor het maken van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is een wettelijke grondslag. In een wetsartikel moet duidelijk zijn gemaakt onder welke voorwaarden inzet van cameratoezicht is toegestaan en aan welke regels dat cameratoezicht vervolgens is gebonden. Dat maakt de inzet van het middel voorzienbaar voor alle betrokkenen. Dit zijn de personen die in beeld kunnen komen van de camera's.

Openbare orde

Voor gemeentelijk cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde is een specifieke grondslag gecreëerd door de wetgever: art. 151c van de Gemeentewet. Dit wetsartikel biedt burgemeesters de mogelijkheid om camera's te plaatsen voor de handhaving van de openbare orde. Maar alleen als de gemeenteraad de burgemeester die bevoegdheid heeft gegeven. Dat laatste is gebeurd in artikel 2:77 van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Gorinchem (APV). In de bijlage staat het wetsartikel.

Bewaking

Voor bewakingscamera's is geen specifieke wettelijke grondslag gecreëerd, zoals voor de handhaving van de openbare orde. Artikel 6, lid 1, onder f van de AVG biedt de mogelijkheid voor inzet van camera's op grond van een "gerechtvaardigd belang". In principe mogen overheidsinstanties geen beroep doen op deze grondslag, maar dat geldt alleen als ze dit doen in het kader van de uitvoering van hun overheidstaak. Overheidsinstanties kunnen andere verwerkingen, bijvoorbeeld in het kader van de toegangsbeveiliging van overheidsgebouwen, wel degelijk baseren op de grondslag gerechtvaardigd belang.¹ Er wordt met de bewakingscamera's geen publiekrechtelijke overheidstaak uitgevoerd. De gemeente zet de camera's in vanuit haar privaatrechtelijke rol als eigenaar of werkgever. Dat betekent dat er een afweging moet worden gemaakt tussen enerzijds het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers en anderzijds het gerechtvaardigde belang van de gemeente bij het beveiligen van gebouwen, terreinen en werknemers.

Politiewet

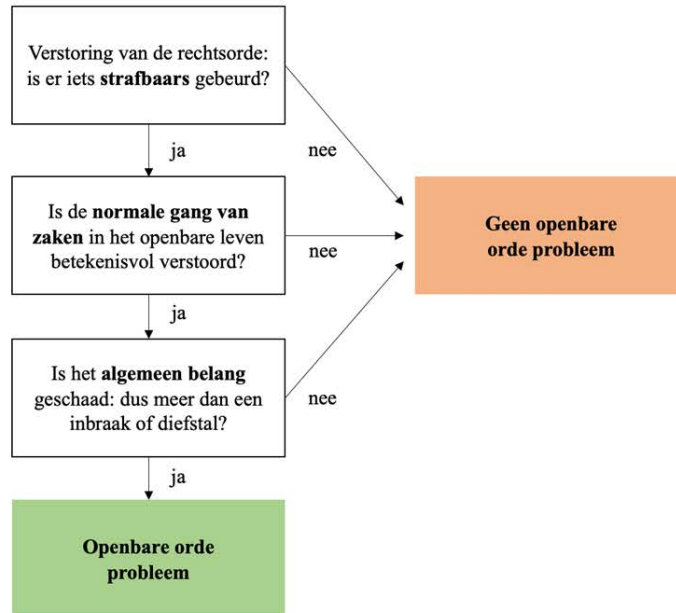
De politie kan ook zelf camera's inzetten op grond van artikel 3 van de Politiewet. Doelen van dit soort camera's zijn handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, hulpverlening, taken ten dienste van justitie of waken over de veiligheid van personen. De opnames worden verwerkt conform de Wet politiegegevens. Omdat dit wetsartikel geen specifieke, maar een algemene grondslag biedt is het niet toegestaan een meer dan geringe inbreuk op grondrechten te maken. Dat betekent in de praktijk dat dit type politiecamera's meestal kortstondig wordt ingezet, zoals bij een demonstratie, evenement of acute gevaarzetting. Direct daarna worden ze weer verwijderd. De burgemeester gaat niet over de inzet van deze vorm van cameratoezicht en daarom blijft deze variant verder buiten beschouwing.

2.2 Wat is openbare orde?

Gemeentelijk cameratoezicht is er voor de handhaving van de openbare orde. Als de openbare orde is verstoord of als dit dreigt te gebeuren mag de burgemeester cameratoezicht inzetten. Er is geen eenduidige definitie van openbare orde: het kan afhangen van de omstandigheden en de burgemeester

1) Tekst & Commentaar AVG, Wolters Kluwer, p. 92.

heeft met opzet veel beleidsvrijheid gekregen in de wet. Uit de praktijk en uit de jurisprudentie kan echter vrij duidelijk worden afgeleid wat er wel onder valt en wat niet.



Voorbeelden openbare orde probleem

- Uitgaansgeweld in een horecagebied
- Aanhoudende jeugdoverlast in woonwijk
- Gewelddadige rellen of protesten

Voorbeelden geen openbare orde probleem

- Inbraken in bedrijfspanden op industrieterrein
- Fietsendiefstal uit stalling bij treinstation
- Graffiti, vernieling of zwerfvuil

Er moet aan enkele voorwaarden worden voldaan voordat kan worden gesproken van een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Ten eerste moet het gaan om een verstoring van de rechtsorde: als er niets strafbaars is gebeurd, kan in de meeste gevallen de openbare orde ook niet zijn verstoord.² Ten tweede moet de normale gang van zaken in het openbare leven betekenisvol zijn verstoord. Het kan dus niet gaan om een gebeurtenis met minimale consequenties voor het openbare leven. Ten derde moet het algemeen belang zijn geschaad en dus niet alleen een particulier belang, zoals bij een inbraak of een diefstal. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan is sprake van een (dreigende) verstoring van de openbare orde. In dat geval kan gemeentelijk cameratoezicht worden overwogen. Als aan een van deze voorwaarden niet wordt voldaan is er wel een veiligheidsprobleem, maar geen openbare orde probleem. In dat geval ligt privaatrechtelijke camerabewaking meer voor de hand.

2.3 Noodzakelijkheid

Een inperking van de privacy met camera's is alleen legitiem als de camera's noodzakelijk zijn. Dat hangt af van de specifieke situatie en de context. In jurisprudentie is het gebruikelijk het noodzakelijkheids criterium te operationaliseren in termen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Cameratoezicht is *proportioneel* als het gerechtvaardigd wordt door het doel en niet verder gaat dan nodig is voor dat doel. De proportionaliteit hangt niet alleen af van de grootte van het probleem dat de aanleiding voor de camera's vormt, maar ook van het aantal camera's dat wordt geplaatst, de grootte van het gebied dat in beeld wordt gebracht, en de bewaartermijn en toegankelijkheid van de beelden.

Cameratoezicht is *subsidiar* als het cameratoezicht het lichtste middel is waarmee het beoogde doel kan worden bereikt. Er mogen dus geen andere, minder ingrijpende, middelen voorhanden zijn. Voorbeelden zijn extra verlichting of meer fysiek toezicht door de politie, toezichthouders/handhavers of beveiligers. Als die maatregelen, die geen negatief effect hebben op de privacy, allemaal onvoldoende effect hebben, mag het relatief zwaardere middel cameratoezicht pas worden ingezet.

Aanwijzingsbesluiten

Cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde is een tijdelijke maatregel. In art. 151c van de Gemeentewet staat:

“De burgemeester trekt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.”

Daarom wordt voor elk cameraproject een aanwijzingsbesluit genomen met daarin een einddatum. Er zijn twee varianten: lang en kort. Op plekken in de gemeente die door hun aard permanent tot verstoring van de openbare orde zullen leiden, zoals een uitgaansgebied, kan een aanwijzingsbesluit voor vijf jaar worden genomen. Dat geldt nu alleen voor de Grote Markt. Op plekken waar de problematiek plotseling opkomt, wordt gewerkt met tijdelijke camera's die voor maximaal één jaar worden geplaatst.

Mobiele camera units

Voor de kortdurende cameraprojecten worden mobiele camera units ingezet. Dit zijn camera's die zelfstandig kunnen worden geplaatst en snel kunnen worden verplaatst. Ze hebben een eigen stroomvoorziening in de vorm van accu's, maar kunnen ook worden aangesloten op het lichtnet. Verder beschikken ze over een antenne waardoor er een draadloze verbinding kan worden gerealiseerd met een toezichtcentrale op afstand. De gemeente Gorinchem realiseert, in veel gevallen, het tijdelijke cameratoezicht met dit soort mobiele camera units.

2.4 Transparantie en informatie

Transparantie is een volgend belangrijk criterium om aan de wetgeving op het gebied van privacybescherming te voldoen. Heimelijk cameratoezicht is – op een aantal bijzondere situaties zoals stelselmatige observatie door rechercheurs na – verboden in het Wetboek van Strafrecht. Zie in het bijzonder art. 139f (heimelijk cameratoezicht in een woning of andere niet publiek toegankelijke plaats) en 441b (heimelijk cameratoezicht op een publiek toegankelijke plaats) van het Wetboek van Strafrecht. Betrokkenen worden dus actief en transparant geïnformeerd over het cameratoezicht. Ze moeten weten wie de eigenaar van de camera's is, wat het doel is en hoe ze hun rechten kunnen uitoefenen.

2) Ook andere overtredingen van normen kunnen onder openbare orde worden geschaad, bijvoorbeeld als een motorclub regelmatig onafgebroken rondjes rijdt door een buurt om een uitgetreden lid dwars te zitten. Dat is niet strafbaar, maar heeft wel een ernstig verstoringseffect in een doorgaans rustige wijk – zeker als het 's avonds plaatsvindt (Zie noot van J.G. Brouwer & A.E. Schilder bij HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007/131).

Openbare orde

Voor de camera's die in het kader van openbare orde worden ingezet, hanteert de gemeente Gorinchem als uitgangspunt dat er informatieborden moeten staan bij alle toegangswegen naar het gebied dat in beeld wordt gebracht. Op die manier wordt iedereen geïnformeerd over het cameratoezicht voordat ze in beeld zijn. Daarnaast zijn de camera's zelf altijd goed zichtbaar en door de kleurstelling herkenbaar als gemeentelijke camera's. Verder wordt via persberichten en op de website van de gemeente actief gecommuniceerd over de camera's.

Bewaking

Voor bewakingscamera's geldt ook dat deze kenbaar moeten zijn. Ze mogen niet verborgen worden opgehangen. Bij het betreden van de ruimte of het gebied waar deze camera's actief zijn, moeten bezoekers of voorbijgangers worden geïnformeerd over het cameratoezicht. Dit gebeurt onder andere via informatieborden of informatiestickers.

2.5 Rechten van betrokkenen

Bezwaar tegen aanwijzingsbesluiten

Belanghebbenden kunnen een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester als deze een aanwijzingsbesluit heeft genomen. Het besluit blijft gelden als er een bezwaarschrift is ingediend, behalve als er een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend bij de rechtbank. Het recht om bezwaar te maken is beperkt tot belanghebbenden. Uit jurisprudentie blijkt dat dit betekent dat de persoon die bezwaar maakt zich moet onderscheiden van willekeurige anderen. Dus is het recht beperkt tot degenen die eigenaar zijn van een pand of wonen of werken in het gebied waar het plaatsingsbesluit op ziet.³ Uit jurisprudentie op het gebied van preventief fouilleren is het aannemelijk dat het recht ook geldt voor degenen die om een specifieke reden op gezette tijden moeten verblijven in het aangewezen gebied. Het is niet genoeg als de persoon het betreffende gebied regelmatig bezoekt of doorloopt of als iemand regelmatig uitgaat in het aangewezen gebied.⁴

Inzagerecht en andere rechten

Camerabeelden vallen onder de Wet politiegegevens en die wet regelt dus ook de rechten van betrokkenen: de rechten zijn beschreven in § 4 van die wet in de artikelen 24a tot en met 31a. Het meest relevant zijn het recht op inzage, op rectificatie en op vernietiging. De politie heeft het recht verzoeken af te wijzen onder andere als het gerechtelijke onderzoeken belemmert of als de rechten van derden worden geschonden. Een verzoek kan ook worden afgewezen als het kennelijk een ongegrond of buitensporig verzoek is.

Omdat de politie de verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerking van de camerabeelden, moeten betrokkenen die hun rechten willen uitoefenen zich wenden tot de politie. Dat soort verzoeken moeten worden ingediend bij de privacydesk in de eenheid waar de camerabeelden zijn gemaakt, dus in het geval van Gorinchem de eenheid Rotterdam. Het adres is te vinden op de website van de politie. Ook heeft elke betrokkene het recht op het indienen van een klacht bij de Autoriteit Persoonsgegevens als de betrokkene van mening is dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens niet in overeenstemming is met de wet.

2.6 Data Protection Impact Assessment (DPIA)

In art. 35 van de AVG en in art. 4c van de Wet politiegegevens (Wpg) is vastgelegd dat organisaties verplicht zijn een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uit te voeren voor verwerkingen met een hoog privacyrisico. In de Nederlandstalige versies wordt dit een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) genoemd, maar de Autoriteit Persoonsgegevens hanteert de Engelse term DPIA. Een DPIA is een instrument om privacyrisico's vooraf in kaart te brengen om deze vervolgens te beperken of weg te nemen door beschermingsmaatregelen.

In een DPIA moet het volgende zijn opgenomen:

- Een systematische beschrijving van de gegevensverwerking en de doeleinden van de verwerking, waaronder het gerechtvaardigde belang voor de verwerking.
- Een beoordeling van de noodzaak en de proportionaliteit van de verwerking.
- Een beoordeling van de privacyrisico's voor de betrokkenen.
- De beoogde maatregelen om de risico's te verkleinen of weg te nemen.

De proceseigenaar (de functionaris die de camera's wil ophangen) is verantwoordelijk voor het afwegen of een DPIA nodig is. Als die nodig is – zie onder – zorgt de proceseigenaar ervoor dat een kleine werkgroep de DPIA opstelt. Die moet ten minste bestaan uit de proceseigenaar, een privacydeskundige en een informatiebeveiligder. Daarnaast kan specifieke extra deskundigheid nodig zijn. De DPIA wordt voorgelegd voor advies aan de Functionaris Gegevensbescherming van de gemeente. Het advies wordt opgenomen in de DPIA.

3) Zie Rb. Zwolle-Lelystad 15 augustus 2011, AB 2012/90 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

4) Zie RABRvS 9 maart 2005, AB 2005/251 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, JB 2005, 121 m.nt. J.L.W. Broeksteeg.

Cameratoezicht in de openbare ruimte is een van de gegevensverwerkingen met een hoog privacy-risico. Het komt immers neer op het op grote schaal en systematisch monitoren van personen in publiek toegankelijk gebied. Daarom is daar altijd een DPIA voor nodig.

Of voor camerabewaking ook een DPIA nodig is, ligt aan de schaal van de verwerking en de privacyrisico's. Het toepassen van geavanceerde of nieuwe technologieën, zoals kunstmatige intelligentie, gezichtsherkenning en automatische kentekenherkenning levert vaak een groot privacyrisico op. Een klein aantal bewakingscamera's bij de ingang van een pand zal in de regel geen groot risico opleveren. De proceseigenaar bepaalt in overleg met de Functionaris Gegevensbescherming van de gemeente of een DPIA nodig is. In de gemeente Gorinchem is het uitgangspunt: bij twijfel wordt een DPIA uitgevoerd.

3 Beoordelingskader, werkwijze en evaluatie

3.1 Beoordelingskader

Bij het bepalen of cameratoezicht wordt ingevoerd door de gemeente Gorinchem wordt naar de volgende criteria gekeken:

- **Integrale aanpak**

Camera's moeten altijd onderdeel zijn van een integrale aanpak. Bijvoorbeeld een onderdeel van het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente Gorinchem (IVP). Camera's zijn geen doel op zich, maar een middel om een probleem mee op te lossen;

- **Veiligheidsanalyse**

In het coalitieakkoord 'Mensen maken de stad – Gorkums akkoord 2018-2022' staat in het hoofdstuk over veiligheid een lijst met vijf prioriteiten. De vijfde prioriteit is "Inventariseren van de mogelijkheden van cameratoezicht op onveilige plekken". Het criterium is dus dat het ergens onveilig moet zijn. Dit wordt bepaald in een grondige en actuele veiligheidsanalyse. Wat is het probleem precies en welke maatregelen en instrumenten kunnen een bijdrage leveren aan een oplossing van het probleem?;

- **Gewenste werkwijze(n) bepalen**

Het moet duidelijk zijn hoe de camera's precies gaan bijdragen aan de beoogde doelen: preventie, heterdaad of opsporen;

- **Proportioneel**

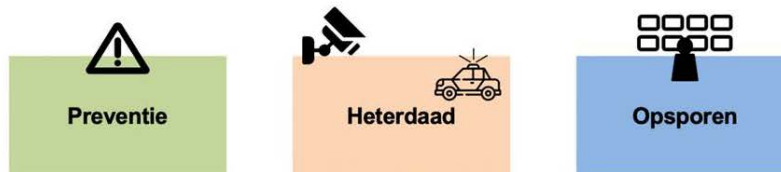
Het cameratoezicht moet proportioneel zijn. Cameratoezicht is een kostbaar instrument en het levert een relatief zware inbreuk van de grondrechten op. Daarom kan het alleen worden ingezet bij relatief ernstige problemen;

- **Subsidiar**

Het cameratoezicht moet subsidiair zijn. Andere, minder ingrijpende, maatregelen zijn onvoldoende om het probleem op te lossen.

3.2 Werkwijze cameratoezicht

Om een cameraproject tot een succes te maken is het belangrijk een duidelijk doel te kiezen. Dat geeft richting aan het technisch ontwerp en aan de werkwijze achter de (beeld)schermen. Cameratoezicht kan via drie verschillende mechanismen werken: preventie, heterdaad en opsporen. Voor elk camera-project moet vrij precies worden uitgedacht welk mechanisme moet worden geactiveerd en hoe daar vervolgens voor wordt gezorgd.



Preventie

Voor het preventieve mechanisme is communicatie het belangrijkste punt. Als mensen niet weten dat er camera's zijn kunnen ze niet preventief werken. Goede communicatie is daarbij essentieel. Gedacht kan worden aan informatiebordjes, persberichten, social media, bewonersavonden en ondernemers betrekken. Dan kunnen de camera's incidenten voorkomen door de preventieve werking op potentiële criminelen of overlastplegers. Ook kunnen de camera's ertoe leiden dat mensen zich veiliger voelen.

Heterdaad

Voor het constateren van incidenten op heterdaad is rechtstreeks toezicht het belangrijkste ingrediënt van de aanpak. Dan kunnen incidenten vroegtijdig worden gesignaleerd en kan een reactie volgen om het incident in de kiem te smoren: de-escalatie. Er kan ook een reactie ter plaatse volgen door de politie of een toezichthouder/handhaver naar het incident te sturen en mensen aan te spreken of aan te houden.

Opsporen

Voor opsporing achteraf is het opnemen van relevante beelden het belangrijkste. Het gaat daarbij om goede standaardinstellingen of goed rechtstreeks toezicht. Alleen dan kunnen overtreders worden geïdentificeerd en opgespoord. Daarnaast is goede verslaglegging en informatie-uitwisseling belangrijk. De toezichtcentrale moet informatie over relevante opnames doorgeven aan opsporingsambtenaren. Voordat een cameraproject van start kan gaan, moet duidelijk zijn welke mechanismen worden geactiveerd en hoe dat precies wordt gerealiseerd.

3.3 Evaluatie

Openbare orde

Voordat de einddatum in het aanwijsbesluit is bereikt, wordt het cameratoezicht geëvalueerd om te bepalen of de camera's nog noodzakelijk zijn. De evaluatie gaat in op de vraag of de gekozen doelen zijn bereikt, welke kosten aan het cameratoezicht verbonden zijn en welke positieve en wellicht negatieve neveneffecten de camera's hebben gehad. Daarna neemt de burgemeester een besluit over beëindigen van het cameratoezicht of een besluit tot verlenging. De evaluatieresultaten worden ook met de gemeenteraad gedeeld.

Bewakingscamera's

De privaatrechtelijke bewakingscamera's worden ingezet voor beveiliging en bewaking. De criteria die gelden voor dergelijke camera's zijn anders dan voor gemeentelijk cameratoezicht. Een belangrijk verschil is dat bewakingscamera's meestal niet tijdelijk worden ingezet, maar permanent. Dat maakt het uitvoeren van evaluaties minder vanzelfsprekend. Het is uiteraard altijd goed om periodiek de balans op te maken of de camera's nog doen waar ze voor zijn geplaatst. Hier is geen extern evaluatiekader voor opgesteld. De verwerkingsverantwoordelijke moet kunnen aantonen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan en moet dus kunnen onderbouwen waarom de camera's noodzakelijk zijn.

4 Technische ontwikkelingen

Drones

Drones zijn kleine, op afstand bestuurbare, luchtvaartuigen die in veel gevallen ook zijn voorzien van een camera. Binnen art. 151c van de Gemeentewet zijn drones in theorie ook mogelijk, maar met drones kan een zeer groot gebied in beeld worden gebracht. Dat zou betekenen dat het gehele gebied moet worden aangewezen als cameratoezichtgebied. De proportionaliteit daarvan kan meestal niet worden onderbouwd. Verder zijn verschillende toestemmingen vereist om drones op deze wijze te mogen inzetten. Momenteel is er onvoldoende aanleiding om deze manier van cameratoezicht in te zetten voor het handhaven van de openbare orde.

Bodycams

Bodycams worden door veel gemeenten uitgereikt aan de toezichthouders/handhavers omdat ze het werk veiliger kunnen maken. De inzet kan worden gebaseerd op art. 6.1f van de AVG als het doel is om de veiligheid van de toezichthouders/handhavers te vergroten. De gemeente zet de bodycams dan niet in vanuit haar bestuursrechtelijke taak als overheid die het algemeen belang dient (art. 6.1e van de AVG), maar vanuit haar privaatrechtelijke taak als werkgever die een veilige werkplek moet bieden aan haar werknemers.

Gezichtsherkenning

Automatische gezichtsherkenning met behulp van camera's werkt redelijk goed in gecontroleerde omstandigheden en bij meewerkende personen. Dan gaat het dus bijvoorbeeld om het inchecken op een vliegveld of de toegangscontrole in een voetbalstadion. Automatische gezichtsherkenning werkt niet goed "in het wild", dus op straat bij ongecontroleerde omstandigheden en bij niet-meewerkende personen. Zelfs als het al lukt om de gezichten van voorbijgangers in beeld te krijgen, is identificatie vaak onmogelijk omdat er geen database is met foto's om mee te vergelijken. De privacywetgeving stelt daarnaast zeer strenge eisen aan gezichtsherkenning. Om deze redenen is er geen aanleiding deze technologie in te zetten in de gemeente Gorinchem.

Slimme camera's, algoritmes

Sommige analyses op basis van camerabeelden kunnen goed worden geautomatiseerd. Bewegingsdetectie is een voorbeeld van een goed werkende technologie: de camera filmt dan bijvoorbeeld alleen als er iets in beeld verandert of richt zich automatisch op een plek waar wat gebeurt. Ook kentekenherkenning werkt heel goed en levert bruikbare resultaten op. Complexere analyses, zoals gedragsherkenning

ning of agressiedetectie, werken vaak veel minder goed. De gemeente Gorinchem zet slimme camera's en slimme algoritmes zo spaarzaam mogelijk in. Ten eerste omdat de inzet veel tijd kost omdat de hardware en software moeten worden ingeregeld. Ten tweede omdat de privacyrisico's veel groter zijn dan bij reguliere camera's. In elk geval wordt er te allen tijde voorafgaand aan de mogelijke inzet van dit soort technologie een DPIA opgesteld.

BIJLAGEN

Bijlage 1 – Juridisch kader

Het recht op privacy is vastgelegd in de Grondwet en het EVRM

Artikel 10 lid 1 Grondwet

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

Artikel 8 lid 2 EVRM

Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van [het recht op privacy], 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.

Inbreuken op grondrechten zijn alleen mogelijk als die rechtmatig zijn. Een van de voorwaarden is dat er een wettelijke grondslag moet zijn. In de AVG zijn zes grondslagen genoemd in art. 6:

Artikel 6 AVG

Rechtmatigheid van de verwerking

1. De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan:
 - a. de betrokkene heeft toestemming gegeven voor de verwerking van zijn persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden;
 - b. de verwerking is noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen;
 - c. de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;
 - d. de verwerking is noodzakelijk om de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon te beschermen;
 - e. de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;
 - f. de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is. De eerste alinea, punt f), geldt niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken.

Voor gemeentelijk cameratoezicht heeft de wetgever die grondslag gecreëerd in art. 151c Gemeentewet:

Art. 151c Gemeentewet

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten om voor een bepaalde duur camera's in te zetten 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.
2. De burgemeester besluit met inachtneming van het in de verordening van de raad bepaalde:
 - a. binnen welk gebied, bestaande uit openbare plaatsen of andere voor een ieder toegankelijke plaatsen als bedoeld in het eerste lid, camera's worden ingezet;
 - b. voor welke duur de gebiedsaanwijzing plaatsvindt.
3. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.

4. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.
5. De burgemeester trekt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.
6. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die het gebied, bedoeld in het tweede lid, onder a, betreedt.
7. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
8. Ten behoeve van de handhaving van de openbare orde worden in het kader van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, gegevens verwerkt.
9. De verwerking van de gegevens, bedoeld in het achtste lid, is een verwerking als bedoeld in de Wet politiegegevens, met dien verstande dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 8 van die wet, de vastgelegde beelden na ten hoogste vier weken worden vernietigd en de gegevens, bedoeld in het achtste lid, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit, ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit kunnen worden verwerkt.
10. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels worden gesteld omtrent:
 - a. de camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
 - b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en
 - c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

De raad moet de burgemeester de bevoegdheid geven camera's te plaatsen. Dat is in de gemeente Gorinchem gebeurd in de APV:

APV Gorinchem, artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen

1. De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.
2. De burgemeester heeft de bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid eveneens ten aanzien van andere voor een ieder toegankelijke plaatsen:
 - a. parkeerterreinen;
 - b. parkeergarages.

Het besluit om gemeentelijke camera's te plaatsen wordt genomen door de burgemeester. Maar de politie is verantwoordelijk voor de verwerking van de camerabeelden volgens de Wet politiegegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens legt uit hoe dat zit.

Rolverdeling burgemeester en politie bij openbare orde camera's

In art. 151c Gemeentewet staat dat de burgemeester het besluit neemt om camera's te plaatsen. Daarna bedient de burgemeester zich van de politie voor uitvoering van dat besluit. De camerabeelden vallen niet onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming, maar onder de Wet politiegegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens interpreteert deze wetstekst in de zin dat de gemeente de verwerkingsverantwoordelijke is voor de inzet van het cameratoezicht en dat de politie de verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerking van de camerabeelden. De Autoriteit Persoonsgegevens geeft de volgende uitleg op haar website. De burgemeester (gemeente) en de korpschef (Nationale Politie) zijn elk verwerkingsverantwoordelijke voor een verschillend deel van het cameratoezicht.

- De burgemeester is verwerkingsverantwoordelijke voor de inzet van cameratoezicht. De burgemeester beslist, samen met de gemeenteraad, wanneer en gedurende welke periode de gemeente cameratoezicht inzet. Daarbij maakt de burgemeester voor de uitvoering van het cameratoezicht gebruik van de politie;
- De politie is verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de beelden. De politie bekijkt en gebruikt de camerabeelden – voor rechtstreeks toezicht ter handhaving van de openbare orde, maar ook voor de opsporing van strafbare feiten.

Over de vraag of dit betekent dat de politie ook de enige instantie is die de camerabeelden mag bekijken, opslaan en verwijderen wordt verschillend gedacht. Omdat gemeente en politie allebei verwerkingsverantwoordelijke zijn, moeten ze ook allebei een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitvoeren voor hun deel van het verwerkingsproces. Zij moeten deze DPIA's uiteraard afstemmen met elkaar. Ze kunnen er ook voor kiezen om gezamenlijk een DPIA uit te voeren. De gemeente Gorinchem kiest ervoor DPIA's voor camera's ter handhaving van de openbare orde altijd samen uit te voeren met de politie.

DPIA's voor bewakingscamera's stelt de gemeente zelf op, aangezien de gemeente daar de enige verwerkingsverantwoordelijke is.

In de gemeente Gorinchem zijn in het verleden gemeentelijke camera's onder de Gemeentewet geplaatst, die eigenlijk onder het regime van de AVG hadden moeten vallen. Het begrip openbare orde werd te ruim uitgelegd.

Bijlage 2 – Overzicht cameraprojecten Gorinchem

Hieronder volgt een overzicht van cameraprojecten in de gemeente Gorinchem. Het is geen uitputtend overzicht: de camera's van Riveer staan er bijvoorbeeld nog niet specifiek in beschreven, evenals de bewakingscamera's binnen het stadhuis. Ook cameraprojecten waarover de gemeenteraad nog een besluit moet nemen, zoals in het gebied Buiten de Waterpoort, zijn nog niet opgenomen. De informatie zal worden toegevoegd als de actualiteit daarom vraagt en de benodigde informatie beschikbaar is.

Grote Markt

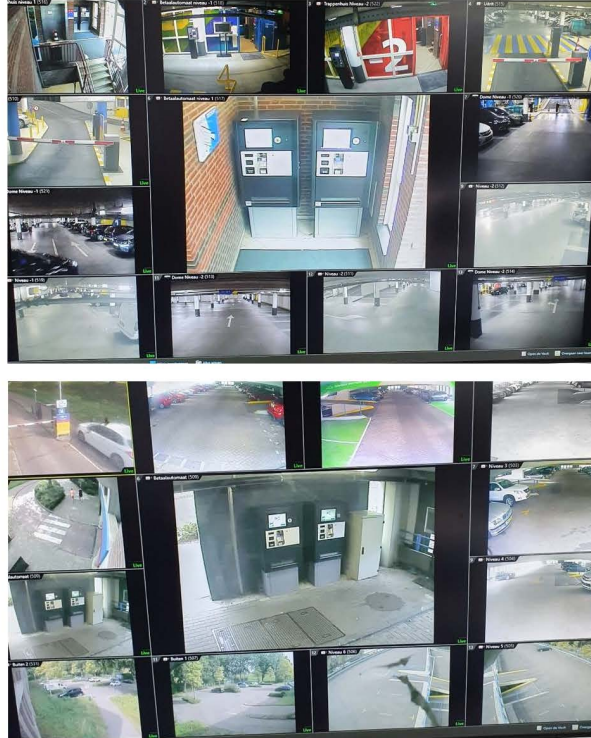
Op de Grote Markt is een gemeentelijke camera geplaatst op grond van artikel 2:77 van de Algemene plaatselijke verordening en artikel 151c van de Gemeentewet. Het doel van de camera is handhaving van de openbare orde en een preventieve werking tegen jeugdoverlast en veelvoorkomende criminaliteit. De beelden worden rechtstreeks bekeken in de Camera Uitlees Ruimte onder regie van de politie. Het cameratoezicht wordt voor het einde van de aanwijstermijn (1 maart 2025) geëvalueerd op noodzakelijkheid waarna wordt bepaald of het cameratoezicht verlengd moet worden of kan worden beëindigd.



Parkeergarages

In de twee gemeentelijke parkeergarages Kweeklust en Kazerneplein worden bewakingscamera's ingezet voor beveiliging bij de betaalautomaten en op andere plekken. De camera's bij de ingangen hebben kentekenherkenning ten behoeve van het in- en uitrijden en de bediening van de slagbomen. Het doel is toezicht op personen en beveiliging van eigendommen via preventie en opsporing achteraf. Als de politie de beelden achteraf wil raadplegen of gebruiken voor opsporing is daar een vordering voor vereist. De eigenaar van de parkeergarage kan ook ongevraagd en spontaan camerabeelden aan de

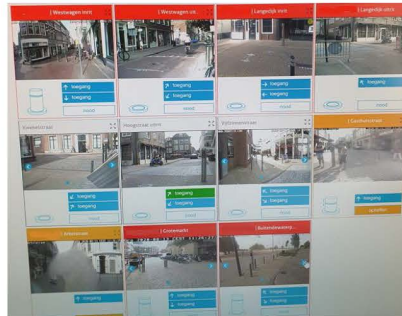
politie verstrekken, bijvoorbeeld in het kader van een aangifte. Dit is privaatrechtelijk cameratoezicht en dus is het wettelijke kader de AVG.



Stadsafsluiting centrum

Er zijn elf verzinkbare palen in en rond het centrum. Deze stadsafsluitingen – ook wel bollards of pollers genoemd – worden gebruikt om de toegang tot parkeerterreinen, de busbaan of het stadscentrum te beperken tot abonneementhouders, voertuigen met een ontheffing en hulpdiensten. De paal wordt bediend via een camera met kentekenherkenning. Het doel is toegangsbeheer. Als er binnen het zicht van de

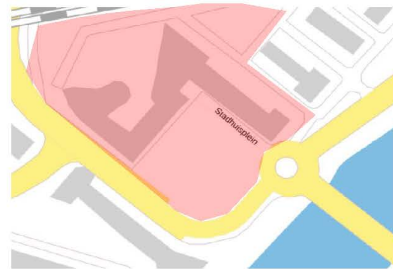
camera's strafbare feiten plaatsvinden, kunnen de beelden worden gebruikt door de politie voor opsporingsonderzoek. Als de politie de beelden opvraagt is een vordering nodig.



Stadhuis

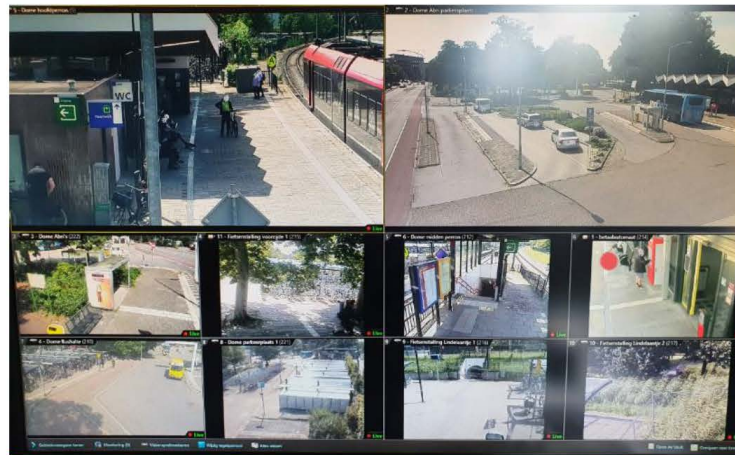
In en rondom het stadhuis wordt camerabewaking ingezet voor de veiligheid van bezoekers, medewerkers en politieke ambtsdragers. De camerabeelden worden rechtstreeks bekeken in de Camera Uitlees Ruimte en 28 dagen bewaard. Als er strafbare feiten op te zien zijn, kunnen de opnames door de politie worden gebruikt voor een opsporingsonderzoek. De camera's rondom het stadhuis zijn opgehangen

in 2020 na een aanwijzingsbesluit van de burgemeester op grond van art. 151c van de Gemeentewet. Het aanwijzingsbesluit is daarna één jaar verlengd tot 1 maart 2022. Daarna moeten de camera's zijn overgeheveld naar het privaatrechtelijke regime van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Dit omdat het feitelijk bewakingscamera's zijn net als de camera's in het Stadhuis en geen 'gemeentelijke' camera's voor handhaving van de openbare orde.

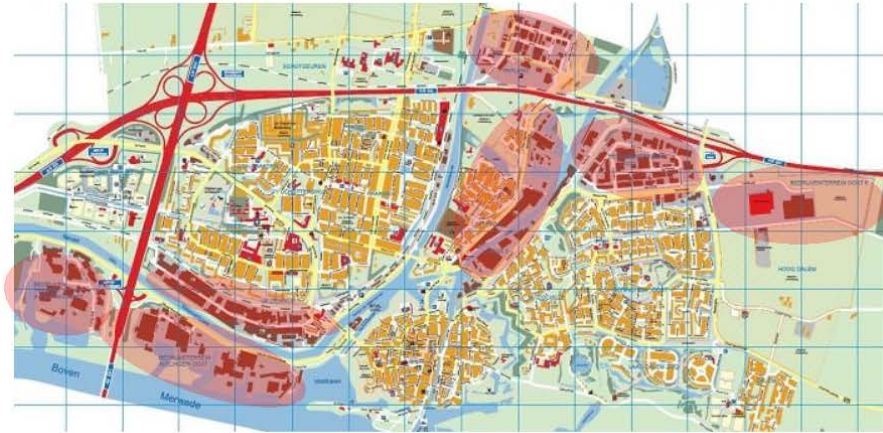


Stationsgebied – Merwede-Lingelijn

Rondom treinstation Gorinchem wordt camerabewaking ingezet voor de beveiliging van het stationsgebouw en de fietsenstalling en voor de veiligheid van reizigers en medewerkers. De camera-beelden worden rechtstreeks bekeken in de Camera Uitlees Ruimte en 28 dagen bewaard. Als er strafbare feiten op te zien zijn, kunnen de opnames door de politie worden gebruikt voor een opsporingsonderzoek. De camera's zijn geplaatst na een aanwijzingsbesluit van de burgemeester op grond van art. 151c van de Gemeentewet. Het aanwijzingsbesluit is verlengd tot 1 maart 2022. Daarna moeten de camera's zijn overgeheveld naar het privaatrechtelijke regime van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Dit gebeurt ook in de andere gemeenten aan de Merwede-Lingelijn.



Bedrijventerreinen



In 1994 besloten de gemeente, brandweer, politie en ondernemersverenigingen gezamenlijk de beveiliging van industrieterreinen te willen verbeteren. Er waren toen vijf bedrijventerreinen. In 2021 waren er zeven bedrijventerreinen. Ook andere gemeenten, de Merwede-Lingelijn en andere bedrijfsterreinen zijn aangesloten bij Security 5. De camerabeelden komen binnen in de Camera Uitlees Ruimte. Ook kan de politie opgenomen beelden achteraf komen bekijken na incidenten.

