

## Camerabeleid art. 151c Gemeentewet

Deze versie is vastgesteld door de burgemeester. Hierin is het advies van de Functionaris voor Gegevensbescherming verwerkt (ontvangen op 17 mei 2023), evenals de zienswijze van de gemeenteraad (vergadering van 6 juni 2023).

### Voorwoord van de burgemeester

**De gemeenteraad van Eindhoven heeft mij de bevoegdheid gegeven camera's op straat te plaatsen. Als het nodig is voor de handhaving van de openbare orde, kan ik besluiten camera's neer te zetten. Met die bevoegdheid ga ik zeer zorgvuldig om. In dit camerabeleid beschrijf ik hoe.**

Cameratoezicht kan een grote bijdrage leveren aan de veiligheid op straat. Camera's kunnen een preventief en de-escalierend effect hebben op overlastgevers en plegers van criminaliteit. Daarnaast kan het rechtstreeks bekijken van de camerabeelden zeer waardevol zijn. Goed getrainde uitkijkers kunnen incidenten al zien voordat ze escaleren en deze doorgeven aan politie of handhavers. De camera's zijn ook een steun in de rug voor handhavers en politie als zij zich in een gevaarlijke situatie moeten begeven. En *last but not least* zijn er altijd nog de opgenomen camerabeelden. Het gebeurt zeer regelmatig dat beelden door politie en justitie worden gebruikt als bewijsmateriaal in opsporingsonderzoeken.

Maar er zit ook een keerzijde aan camera's. Elke camera levert namelijk een inbreuk op de privacy van degenen die in beeld komen. Technologie die door de overheid wordt ingezet moet altijd ten dienste staan van de samenleving. Een samenleving waarin je ook onbevangen jezelf kan zijn. Niemand wil een stad waar je altijd en overal in de gaten wordt gehouden. Iedereen heeft het recht met rust te worden gelaten door de overheid. Dat is vastgelegd in de Grondwet. Alleen als het echt niet anders kan, mag dat grondrecht worden ingeperkt. Daarom moeten we als gemeente altijd zeer zorgvuldig afwegen of het wel echt noodzakelijk is camera's te plaatsen. En er is nóg een reden om kritisch te blijven. Cameratoezicht is niet gratis en elke euro kan maar één keer worden uitgegeven. Daarom monitoren we in kritische evaluaties of de baten van het cameratoezicht groter zijn dan de kosten.

In dit camerabeleid leggen we spelregels vast waar we ons als gemeente aan zullen houden. Zodat we in Eindhoven alleen weloverwogen cameratoezicht inzetten: alleen als middel, nooit als doel op zich. Een middel dat werkelijk bijdraagt aan een gastvrije en veilige stad – voor iedereen.

### Leeswijzer

#### 1 Inleiding

Er zijn allerlei soorten camera's voor verschillende doelen. Sommige camera's zijn van de gemeente, andere camera's niet. In dit hoofdstuk staat over welke camera's dit camerabeleid gaat.

#### 2 Juridisch en ethisch kader

Camera's leveren een inbreuk op grondrechten op. Daarom moet cameratoezicht aan wettelijke voorwaarden voldoen. De ethische commissie heeft ook een advies gegeven over dit camerabeleid. De wijze waarop dat advies is verwerkt wordt beschreven.

#### 3 De praktijk

Cameratoezicht is gebaseerd op aanwijs-besluiten van de burgemeester. Die procedure wordt hier beschreven. Dit hoofdstuk gaat ook over de wijze waarop het rechtstreekse toezicht wordt uitgevoerd. Ook komt aan de orde hoe het camerasysteem wordt beheerd.

#### 4 Aanwijzingsbesluiten & evaluaties

In dit hoofdstuk staat de beleidslogica van cameratoezicht. Dat leidt tot een aantal eisen waar aanwijzingsbesluiten van de burgemeester aan moeten voldoen. Dit hoofdstuk beschrijft ook de wijze waarop evaluaties worden uitgevoerd.

#### 5 Vooruitblik

Eindhoven is leidend in technologie en innovatie. In dit hoofdstuk worden eerst enkele ethische uitgangspunten besproken die gelden voor camera's. Daarna worden de toekomstplannen en de organisatorische en technische verbeteringen beschreven waaraan de komende tijd wordt gewerkt.

## 1 Inleiding

### 1.1 Over welke camera's gaat dit camerabeleid?

Dit camerabeleid gaat over een specifieke vorm van cameratoezicht: gemeentelijke camera's voor handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen. Artikel 151c van de Gemeentewet biedt de juridische basis voor deze camera's; het wetsartikel staat in Bijlage I van dit document.

Voordat de burgemeester camera's mag plaatsen, moet de gemeenteraad de bevoegdheid daartoe aan de burgemeester toekennen. Dat is in Eindhoven in 2008 gebeurd toen de gemeenteraad een artikel toevoegde aan de algemene plaatselijke verordening.<sup>1</sup>

- Artikel 2:77 Cameratoezicht op openbare plaatsen  
De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van camera's voor een bepaalde duur voor het toezicht op een openbare plaats.

De burgemeester heeft hierdoor de bevoegdheid gekregen camera's te plaatsen als dat noodzakelijk is voor handhaving van de openbare orde. De camera's mogen alleen worden geplaatst als ze noodzakelijk zijn voor handhaving van de openbare orde. Camera's zijn namelijk een inbreuk op het grondwettelijk vastgelegde recht op privacy. Daarom gaat er altijd een zorgvuldige afweging aan de plaatsing vooraf. Dat gebeurt in zogenaamde aanwijzingsbesluiten waarin de aanleiding voor de camera's wordt beschreven, het gebied dat in beeld wordt gebracht en de periode dat de camera's worden geplaatst.

### 1.2 Camera's voor handhaving van de openbare orde

Op het moment van schrijven van dit camerabeleid staan er 38 camera's voor handhaving van de openbare orde in Eindhoven. Er zijn twee soorten camera's: vaste en flexibele.

#### Verskil tussen vaste en flexibele camera's

Er zijn 35 vaste camera's die voor langere tijd zijn geplaatst op de drukste plekken in de stad. Met de term 'vaste' camera wordt niet bedoeld dat deze camera permanent wordt neergezet. Het woord 'vaste' is afkomstig uit artikel 151c van de Gemeentewet en duidt op het feit dat deze camera's 'aard- en nagelvast' worden neergezet. Ze zijn dus bevestigd aan een paal in de grond of op de gevel van een gebouw. Ze hebben een permanente stroomvoorziening en een bekabelde dataverbinding.<sup>2</sup>

Naast de vaste camera's zijn er flexibele camera's in Eindhoven: drie op het moment van schrijven (mei 2023). Dit zijn mobiele camera units die voor tijdelijke inzet worden gebruikt. Deze camera's zijn makkelijk te verplaatsen omdat ze een eigen stroomvoorziening hebben in de vorm van accu's. De camera-beelden worden via een draadloze verbinding naar de cameratoezichtruimte gestuurd. Dat maakt het mogelijk ze overal neer te zetten en direct te gebruiken.

#### Vaste camera's

Er staan 35 vaste camera's verspreid over drie gebieden in Eindhoven:

- Binnenstad: van het stationsgebied tot aan het Stratumseind
- Baekelandplein
- Rondom het PSV-stadion

De meeste camera's staan in het horeca- en winkelgebied van de binnenstad. De camera's in de binnenstad zijn bedoeld om ernstige incidenten, zoals uitgaansgeweld en berovingen, te verminderen. Ook zijn ze bedoeld om te gebruiken voor *crowd management* op momenten dat het druk is in de stad, zoals tijdens evenementen of een voetbalwedstrijd.

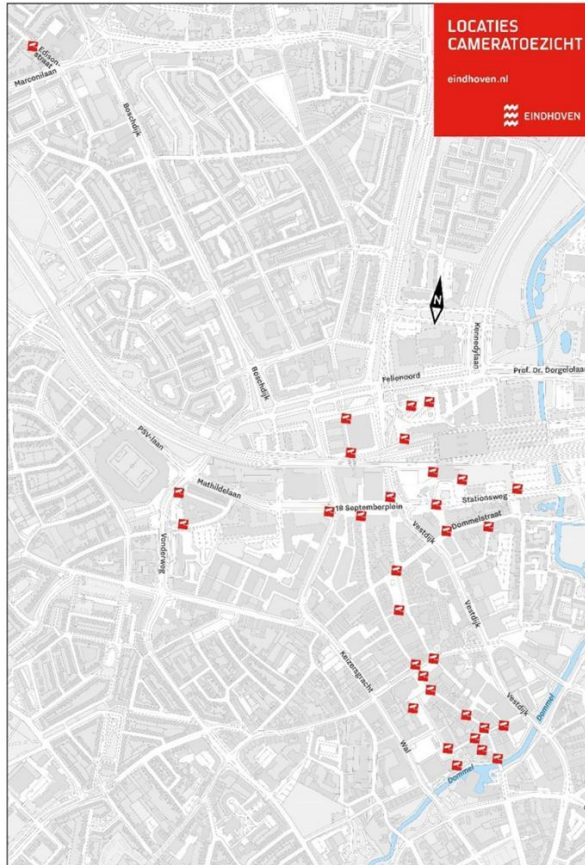
De beelden mogen ook worden gebruikt voor opsporing, maar uitsluitend als "bijvangst" naast het meer preventieve karakter dat centraal staat bij gemeentelijk cameratoezicht<sup>3</sup> Deze vaste camera's zijn langdurig geplaatst omdat er in deze gebieden structurele verstoringen van de openbare orde zijn. Voordat het aanwijzingsbesluit afloopt wordt onderzocht of de camera's nog noodzakelijk zijn.

### Figuur 1.1 Vaste camera's in Eindhoven

1) Raadsvoorstel tot nadere invulling cameratoezicht in het kader van integrale veiligheid en tot wijziging van artikel 2.10.1, eerste lid, van de APV (28 oktober 2008).

2) In 2016 is artikel 151c van de Gemeentewet aangepast om flexibel cameratoezicht mogelijk te maken. Bij die wetswijziging is het woord 'vaste' uit het wetsartikel geschrapt, maar de term wordt in Eindhoven dus nog wel op die manier gebruikt omdat die toen al vijftien jaar was ingeburgerd.

3) Als opsporing het hoofddoel voor een camera is, moet de camera door de politie worden geplaatst op bevel van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie gaat over strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde; de burgemeester gaat over de handhaving van de openbare orde.



### Flexibele camera's

Naast de vaste camera's beschikt de gemeente zoals gezegd over drie mobiele camera units die flexibel kunnen worden ingezet voor kortere periodes. In de vier jaren 2019 tot en met 2022 zijn in totaal achttien keer flexibele camera's ingezet. Dat is gemiddeld vier keer per jaar. Deze flexibele camera's werden geplaatst voor periodes van minimaal twee dagen tot een maximum van zes maanden. De korte inzet, van 2 dagen tot 2 weken, is voornamelijk tijdens grootschalige evenementen. Deze camera's zijn dan hoofdzakelijk bedoeld voor *crowd management*.

De flexibele camera's worden soms ook voor enkele maanden geplaatst. Dat gebeurt in gebieden waar langere tijd sprake is van overlast en criminaliteit en waar de politie niet permanent aanwezig kan zijn. Het gaat dan vaak om drugsoverlast, jeugdoverlast en dergelijke. De camera's zijn daar bedoeld om het probleem te voorkomen of goed in beeld te krijgen.

### Vergelijking met andere gemeenten

In vergelijking met andere grote Nederlandse gemeenten zet Eindhoven relatief weinig camera's in voor handhaving van de openbare orde. Een stad als Rotterdam heeft ruim tien keer zoveel gemeentelijke camera's als Eindhoven. Maar er zijn ook steden als Groningen waar minder camera's zijn geplaatst. Gemiddeld hebben de meest verstedelijkte gemeenten in Nederland vier camera's per 10.000 inwoners geplaatst. In Eindhoven is dat minder dan de helft.

**Tabel 1.2 Aantal openbare orde camera's in de meest verstedelijkte Nederlandse gemeenten**

Gemeente	Camera's	Inwoners	Camera's per 10.000 inwoners
Maastricht	106	120.000	8,8
Rotterdam	480	653.000	7,4
Tilburg	130	222.000	5,9
's-Hertogenbosch	76	156.000	4,9
Den Haag	160	548.000	2,9
Amsterdam	220	873.000	2,5
Utrecht	81	359.000	2,3

Zoetermeer	26	125.000	2,1
<i>Eindhoven</i>	<i>38</i>	<i>236.000</i>	<i>1,6</i>
Groningen	21	233.000	0,9
Leiden	10	124.000	0,8

Het aantal camera's dat in Nederlandse gemeenten wordt geplaatst op grond van artikel 151c Gemeentewet nam de afgelopen jaren toe. In 2000 was het aantal gemeenten met dit type camera's nog minder dan vijf. In 2010 zette een op de drie Nederlandse gemeenten dit type cameratoezicht in. In 2020 was dat percentage alweer verdubbeld: twee op de drie gemeenten had toen cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde. Vooral het aantal flexibele camera's is in de afgelopen tien jaar flink gestegen. Gemeenten kiezen steeds vaker voor cameratoezicht om een aantal redenen.

- Cameratoezicht is soms effectiever dan de fysieke aanwezigheid van politiemensen en handhavers omdat plegers van criminaliteit zich uit de voeten kunnen maken en dus onzichtbaar zijn voor fysieke toezichthouders. Een camera die op afstand wordt uitgekeken kan een beter beeld geven van de werkelijke situatie. Daardoor kan de aanpak van criminaliteit beter worden vormgegeven. Een tweede reden waarom cameratoezicht soms effectiever is dan fysiek toezicht, is dat de beelden kunnen worden gebruikt als bewijsmateriaal in opsporingsonderzoeken en rechtszaken. Als er geen opnames zijn van een incident, is het vaak een "één-op-één-verhaal" waarbij moeilijk kan worden vastgesteld wie precies wat deed. Camerabeelden kunnen bewijs opleveren over wat is gebeurd.
- Cameratoezicht is daarnaast soms ook efficiënter dan fysiek toezicht. Het is qua beschikbare personeelscapaciteit onmogelijk continu politie en handhavers in te zetten op alle plekken in de gemeente waar de openbare orde kan worden verstoord. Door toezicht te houden met behulp van camera's kunnen politie en handhaving alleen daar worden ingezet waar dat nodig is.

Ook in Eindhoven worden deze voordelen van cameratoezicht gezien. Het aantal inwoners van Eindhoven groeit de komende jaren. Ook het aantal activiteiten in het hart van de stad zal blijven toenemen. De verwachting is dan ook dat de voordelen van cameratoezicht gecombineerd met de groei van de stad tot een grotere behoefte aan cameratoezicht zullen leiden.

### 1.3 Andere camera's van de gemeente Eindhoven

Dit camerabeleid gaat zoals gezegd over cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. Voor de verwerking van de camerabeelden geldt de Wet politiegegevens (Wpg) – waar de politie verwerkingsverantwoordelijke voor is.

De gemeente zet nog meer camera's in. Voor die camera's gelden andere wetten. Als de camera wordt ingezet voor een overheidstaak is het een publiekrechtelijke camera. Als de camera bedoeld is voor het beveiligen van eigendommen of werknemers is deze privaatrechtelijk. Beide soorten worden hieronder toegelicht. De burgemeester is alleen bevoegd camera's te plaatsen op grond van artikel 151c van de Gemeentewet dus ter handhaving van de openbare orde. Plaatsing van andere gemeentelijke camera's is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders.

Voor de verwerking van beelden die met andere publiekrechtelijke camera's of bewakingscamera's van de gemeente worden gemaakt geldt niet de Wet politiegegevens, maar de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Dit camerabeleid gaat weliswaar niet over de AVG, maar voor de volledigheid wordt hier toch een beknopt overzicht gegeven van de andere camera's die de gemeente inzet. De tekst is niet bedoeld als beleidskader voor deze andere camera's. Onderstaande tekst is uitsluitend bedoeld om duidelijk af te bakenen over welke camera's dit camerabeleid gaat en over welke camera's niet.

#### Publiekrechtelijke camera's van de gemeente

De gemeente Eindhoven heeft camera's geplaatst op verkeerspleinen om de doorstroming en afstelling van verkeerslichten te monitoren. Ook heeft de gemeente een scanauto voor parkeer-handhaving. Dat zijn – net als de camera's voor handhaving van de openbare orde waar dit camerabeleid over gaat – publiekrechtelijke camera's. Dit soort camera's worden geplaatst op grond van een besluit van de burgemeester of van het college van burgemeester en wethouders. Voor de verwerking van camerabeelden van camera's die op grond van artikel 151c van de Gemeentewet worden geplaatst, geldt de Wet politiegegevens. De politie is daar de verwerkingsverantwoordelijke voor. Voor de verwerking van de camerabeelden van de twee andere soorten publiekrechtelijke camera's van de gemeente (verkeers-camera's en scanauto) geldt de Algemene verordening gegevensbescherming. Daar is de gemeente de verwerkingsverantwoordelijke voor.

**Tabel 1.3a Publiekrechtelijke camera's van de gemeente Eindhoven**

Camerasysteem	Aantal	Wettelijk kader
<b>Publiekrechtelijke camera's</b>		
Handhaving openbare orde	38	Art. 151c Gemeentewet en Wpg
Verkeersmanagement op kruispunten	75	Art. 6.1.e AVG (algemeen belang)
Parkeerscanauto	1	Art. 6.1.e AVG (algemeen belang)

#### Privaatrechtelijke camera's van de gemeente

Naast de publiekrechtelijke camera's heeft de gemeente ook privaatrechtelijke bewakingscamera's voor de beveiliging van gemeentelijke gebouwen, zoals het stadhuis, sporthallen, het Van Abbemuseum, fietsenstallingen en de BIO centrale.

**Tabel 1.3b Privaatrechtelijke camera's van de gemeente Eindhoven**

Camerasysteem	Aantal	Wettelijk kader
<b>Privaatrechtelijke camera's</b>		
Bewakingscamera's gemeentelijke panden	150	Art. 6.1.f AVG (gerechtvaardigd belang)
Bewakingscamera's sportaccomodaties	100	Art. 6.1.f AVG (gerechtvaardigd belang)
Bewakingscamera's Van Abbemuseum	76	Art. 6.1.f AVG (gerechtvaardigd belang)
Bewakingscamera's fietsenstallingen	25	Art. 6.1.f AVG (gerechtvaardigd belang)
Bewakingscamera's BIO centrale	12	Art. 6.1.f AVG (gerechtvaardigd belang)
Bodycams handhavers <sup>4</sup>	10	Art. 6.1.f AVG (gerechtvaardigd belang)

Verreweg de meeste van deze camera's hangen binnen in de panden, maar er zijn ook camera's die aan de buitenkant van het pand hangen. Daarnaast zet de gemeente bodycams in voor de beveiliging van handhavers. Die bodycams worden voor de veiligheid van de medewerkers ingezet en niet voor handhaving. Daarom is ook op die bodycams de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing en niet de Wet politiegegevens.

Alle bewakingscamera's worden door de gemeente geplaatst op de grondslag gerechtvaardigd belang. De gemeente is als eigenaar van een pand of als werkgever van een handhaver gerechtigd maatregelen te nemen voor de beveiliging. Voor alle bewakingscamera's en bodycams geldt zoals gezegd de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Opnames van privaatrechtelijke bewakingscamera's kunnen overigens wel degelijk worden gebruikt door de politie voor opsporingsonderzoek na strafbare feiten. Elke eigenaar van een bewakingscamera, dus ook de gemeente, mag opnames zelf aan de politie geven bij een aangifte. De opnames kunnen ook worden gevorderd door de politie voor opsporingsonderzoeken.

#### Camera's van anderen

De gemeente is niet de enige instantie die camera's op straat plaatst. Ook andere organisaties doen dat.

#### Politie

De politie mag onder voorwaarden en voor korte periodes zelf camera's op straat plaatsen als dat nodig is voor de politietak: hulpverlening of handhaving van de rechtsorde. De politie mag dan mobiele camera units op straat plaatsen. Maar ook de politiehelikopters, drones, video-voertuigen van de mobiele eenheid en bodycams van de politie vallen onder dit juridische regime. De grondslag voor die politie-camera's is artikel 3 van de Politiewet. Daarnaast kan de politie in opdracht van het openbaar ministerie ook camera's inzetten voor specifieke opsporingsonderzoeken. De grondslag daarvoor is het Wetboek van Strafvordering.

#### Semi-publiek

Ook veel semi-publieke organisaties, zoals ProRail en OV-bedrijven, maar ook scholen, ziekenhuizen, zorginstellingen en dergelijke plaatsen camera's. Zij doen dit onder de Algemene verordening gegevensbescherming (gerechtvaardigd belang).

#### Particulieren en bedrijven

4 ) De handhavers hebben in 2021 in een pilot gewerkt met bodycams. Een voorstel om definitief te gaan werken met bodycams ligt in mei 2023 bij de gemeenteraad.

Daarnaast plaatsen ook veel particulieren en bedrijven camera's. Deels zijn die ook op straat gericht. Denk bijvoorbeeld aan bewakingscamera's van ondernemers in en rond hun bedrijf. Denk ook aan de bewakingscamera's bij tankstations en camera's in geldautomaten. Ook particulieren filmen de openbare ruimte. Denk aan alle smartphones, maar ook de "slimme" deurbellen met een camera en auto's met camera's. Naar schatting zijn er in Nederland minstens vijfhonderd keer zoveel particuliere bewakingscamera's als gemeentelijke camera's.<sup>5</sup>

### Sensorregister

Er zijn gemeenten in Nederland met nadere regelgeving voor camera's of andere sensoren van 'derden'. Als een particulier of een bedrijf in zo'n gemeente een camera op straat wil richten, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Een optie is een sensorregister aan te leggen met een bijbehorende meldplicht voor eigenaren van sensoren. Amsterdam heeft daarvoor gekozen. Alle aangemelde sensoren worden door de gemeente op een kaart van de stad gezet en gepubliceerd via internet.

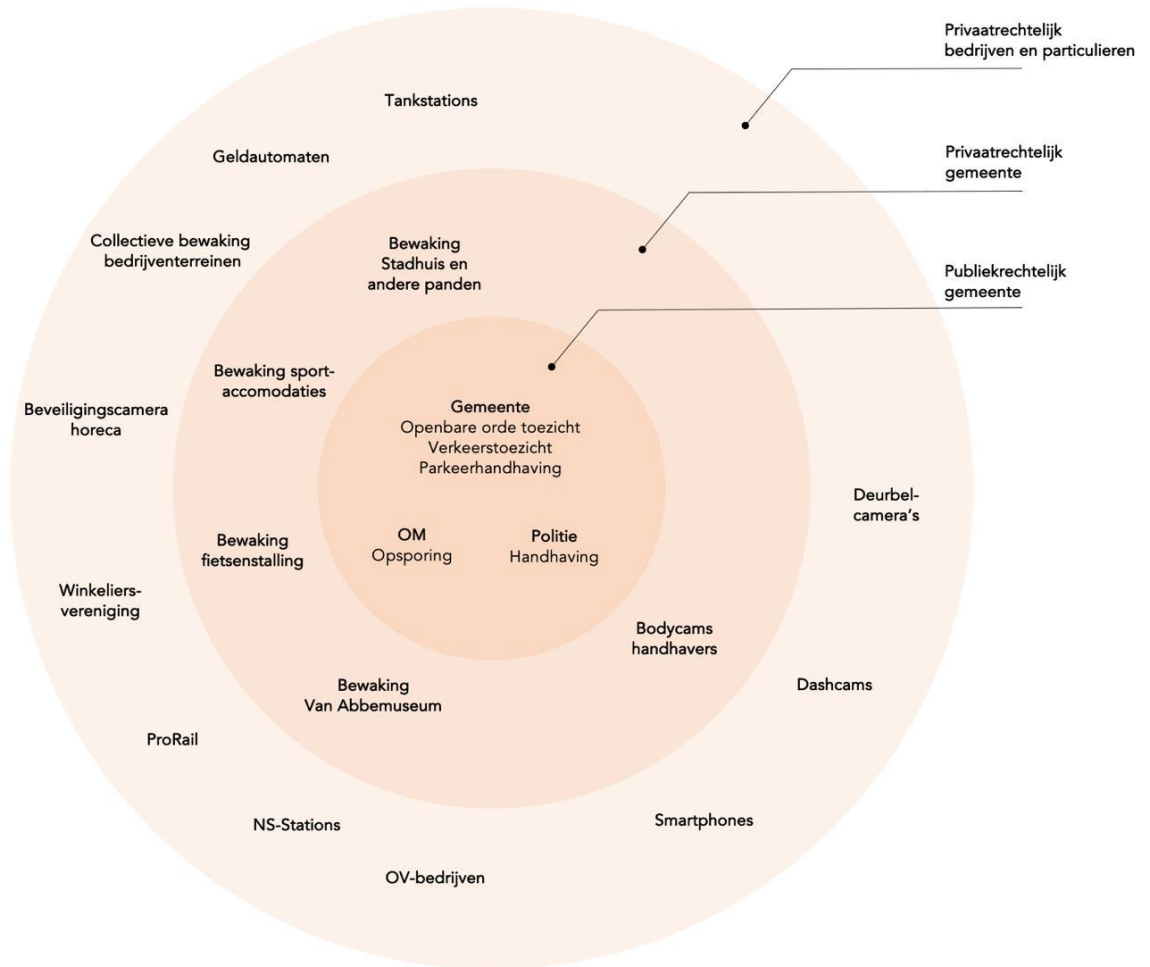
Mensen kunnen op die kaart zien welke sensoren er zijn. Het doel van de kaart is dat mensen eenvoudig een klacht kunnen indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens als ze het niet eens zijn met de camera. Een alternatief is om alleen de bewakingscamera's van bedrijven te reguleren. Utrecht heeft daarvoor gekozen door in een gemeentelijke verordening op te nemen dat bedrijven alleen camera's op openbare plaatsen mogen richten als het college van Burgemeester en Wethouders daar een besluit over neemt én als er een convenant met de gemeente wordt gesloten met nadere afspraken.

Eindhoven kiest niet voor een dergelijke regulering van camera's (of sensoren) van derden. Als gemeentelijke overheid moet Eindhoven zeer zorgvuldig met de eigen camera's omgaan – dat spreekt voor zich. Die verantwoordelijkheid gaat ook verder dan de verantwoordelijkheid van particulieren en bedrijven. Camera's die door particulieren en bedrijven worden geplaatst, moeten voldoen aan de algemene privacywetgeving, met de Algemene verordening gegevensbescherming als belangrijkste wettelijke kader. De eisen waar camera's die op straat worden gericht aan moeten voldoen, zijn strenger dan voor camera's op eigen privéterrein. Camera's die door 'derden' op straat zijn gericht, worden niet door de gemeente gereguleerd. Een gemeentelijk register waarin ook alle camera's van derden worden opgenomen, is geen taak, noch een bevoegdheid van de burgemeester. Los daarvan is het problematisch een register aan te leggen als daar niet ook een systeem van toezicht en handhaving aan wordt gekoppeld om te zorgen dat het register volledig is en *up-to-date* blijft. De gemeente kiest er niet voor schaarse personeelscapaciteit in te zetten om alle camera's van 'derden' op straat te inventariseren en aan het register toe te (laten) voegen. Die investering vindt de gemeente momenteel niet proportioneel: andere werkzaamheden verdienen voorrang. Als iemand het vermoeden heeft dat een camera onrechtmatig op straat is gericht door een particulier of bedrijf, kan men daarover een klacht of handavingsverzoek indienen bij de landelijke toezichthouder: de Autoriteit Persoonsgegevens. De gemeente Eindhoven ziet hier voor zichzelf geen taak weggelegd.

### Figuur 1.4 Verschillende soorten camera's en juridische regimes

5 ) S. Flight (2013), *Cameratoezicht in Nederland: Een schets van het Nederlandse cameralandchap*, in opdracht van Ministerie van Veiligheid en Justitie. Zie: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2065>.





#### 1.4 Aanverwante thema's

Cameratoezicht staat niet op zich: het maakt deel uit van een breder beleidskader van de gemeente Eindhoven. De ambities van de gemeente op het gebied van gastvrijheid en veiligheid zijn uitgewerkt in het [Bestuursakkoord 2022-2026: Samen morgen mooier maken](#). Het *Beleidskader veiligheid 2023-2026* is een belangrijk richtinggevend beleidskader. Het Bestuursakkoord is hierin uitgewerkt.

Het beleid van de gemeente Eindhoven voor de bescherming van privacy van inwoners en bezoekers is in 2021 uitgewerkt na het aannemen van het raadsvoorstel [Ethiek en Digitalisering](#). Onderdeel hiervan was de oprichting van een ethische commissie. Deze commissie heeft in februari 2023 advies gegeven (zie het volgende hoofdstuk) over een conceptversie van dit camerabeleid. Het advies is verwerkt in deze nieuwe versie.

## 2 Juridisch en ethisch kader

### 2.1 Voorwaarden voor inzet cameratoezicht

In principe heeft iedereen in Nederland het recht om met rust te worden gelaten. Het recht op privacy is vastgelegd in de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Cameratoezicht levert altijd een inbreuk op het recht op privacy op. Daarom moet bij de inzet van camera's altijd aan de geldende wet- en regelgeving worden voldaan.

#### Wettelijke grondslag

Camera's mogen alleen worden ingezet als daar een wettelijke grondslag voor is. Voor de camera's die zijn bedoeld voor handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen is een specifieke wettelijke grondslag beschikbaar: artikel 151c van de Gemeentewet.<sup>6</sup> In Bijlage 1 staat het wetsartikel. De

6) De gemeente kan ook camera's inzetten voor andere doelen, zoals verkeersonderzoek, parkeerhandhaving of beveiliging van gemeentelijke gebouwen en medewerkers. Daarvoor gelden andere wetten. De politie kan (voor korte duur) ook camera's op straat plaatsen, bijvoorbeeld tijdens evenementen of na een ernstig incident. Dit doet de politie dan op grond van artikel 3 van de Politiewet. Het openbaar ministerie kan ook camera's laten plaatsen door de politie voor opsporingsonderzoeken. Dat gebeurt dan

gemeenteraad moet de burgemeester de bevoegdheid toekennen om dit soort camera's te plaatsen: dat garandeert dat er een democratische legitimering is. De raad kan de bevoegdheid immers altijd weer intrekken als de burgemeester de bevoegdheid naar het oordeel van de raad niet goed toepast. De raad heeft ook invloed op het camerabeleid via het vaststellen van het beleidskader veiligheid en (indirect) tijdens de behandeling van de begroting. Evaluaties worden ter informatie aan de raad ter beschikking gesteld. De burgemeester is bevoegd om aanwijzingsbesluiten te nemen. Daarin staat in welk gebied het cameratoezicht wordt ingevoerd, voor welke periode en met welke doelen. Er zit altijd een einddatum aan elk besluit: als de camera's daarna niet meer noodzakelijk zijn, moeten ze worden weggehaald.

### **Maatschappelijke behoefte**

Een tweede voorwaarde is dat er een dringende maatschappelijke behoefte moet zijn om cameratoezicht in te voeren. Dit is het geval als sprake is van dreigende of feitelijke verstoring van de openbare orde. Dit blijkt ook uit artikel 151c van de Gemeentewet: daarin staat dat de camera's die de burgemeester plaatst noodzakelijk moeten zijn voor handhaving van de openbare orde. Wat precies onder openbare orde valt, wordt bepaald door de burgemeester, in overleg met politie en het openbaar ministerie. Als de noodzaak er niet (meer) is, mogen de camera's niet worden geplaatst. De jurisprudentie leert dat noodzakelijkheid wordt bepaald door twee zaken: proportionaliteit en subsidiariteit.

### **Proportionaliteit**

Proportionaliteit wil zeggen dat zware instrumenten zoals cameratoezicht alleen mogen worden ingezet als die in verhouding staan tot de omvang van het probleem dat de camera's moeten voorkomen. In eenvoudige bewoordingen: je mag niet met een kanon op een mug schieten.

### **Subsidiariteit**

Subsidiariteit houdt in dat lichtere instrumenten de voorkeur moeten krijgen boven relatief zware instrumenten als cameratoezicht. Als een probleem ook kan worden opgelost met een lichter, minder ingrijpend, middel dan cameratoezicht moet voor dat lichtere middel worden gekozen. In het geval van gemeentelijke camera's gaat het dan bijvoorbeeld om goede straatverlichting, een prettig ingerichte openbare ruimte, fysieke surveillance door politie en handhavers, afspraken met de horeca en dergelijke. Alleen als dat soort maatregelen niet toereikend zijn voor het handhaven of herstellen van de openbare orde, mag de burgemeester het zwaardere middel cameratoezicht inzetten.

### **Evaluatie**

De burgemeester neemt aanwijzingsbesluiten waarin staat waar de camera's worden geplaatst. In die besluiten staat ook altijd omschreven wat de aanleiding voor het cameratoezicht is, welke doelen moeten worden bereikt en hoe lang de camera's worden geplaatst. Voordat de aanwijzingstermijn is verstreken, wordt een evaluatie uitgevoerd. In dit document zijn aparte hoofdstukken gewijd aan de wijze waarop de aanwijzingsbesluiten tot stand komen (Hoofdstuk 3) en hoe de evaluaties worden uitgevoerd (Hoofdstuk 4).

## **2.2 Rechten van betrokkenen**

Een belangrijk doel van privacywetgeving is het waarborgen van rechten van iedereen waar persoonsgegevens van worden verwerkt. In het geval van cameratoezicht zijn dat dus alle mensen die in beeld (kunnen) komen. Voor veel verwerkingen van persoonsgegevens volgen de rechten van betrokkenen uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Maar de AVG is zoals gezegd niet van toepassing op gemeentelijke camera's die voor handhaving van de openbare orde worden ingezet. Het is de Wet politiegegevens die geldt voor de verwerking van deze camerabeelden. De politie is de verwerkingsverantwoordelijke. De burgemeester beslist dus over de inzet van het cameratoezicht, maar de politie is verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de camerabeelden. Dat betekent dat het ook de politie is die betrokkenen in staat moet stellen hun rechten met betrekking tot de politiegegevens (de camerabeelden) uit te oefenen. Dit komt hieronder uitgebreid aan bod (zie 'Recht op inzage').

Meer informatie is te vinden op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/cameratoezicht/cameratoezicht-op-openbare-plaatsen/voorwaarden-cameratoezicht-op-openbare-plaatsen#cameratoezicht-voor-handhaving-openbare-orde>.

### **Kenbaarheid en betrekken (uitgaans) publiek**

In artikel 151c van de Gemeentewet (lid 6) staat dat de aanwezigheid van de camera's op duidelijke wijze kenbaar moet zijn voor iedereen die het cameragebied betreedt. De gemeente Eindhoven zorgt

---

op grond van het Wetboek van Strafvordering. Bedrijven en particulieren mogen ook camera's plaatsen, maar moeten voldoen aan de Algemene verordening gegevensbescherming. Alle deze camera's vallen buiten dit camerabeleid.



er daarom voor dat de camera's zelf altijd goed zichtbaar zijn. Ook staan er informatiebordjes op straat die de voorbijgangers wijzen op de camera's.

**Figuur 2.1 Informatiebordjes voor cameratoezicht**



Mensen die meer informatie willen over de gemeentelijke camera's, kunnen terecht op de website van de gemeente. Op de website staat ook een [Beleidsverklaring cameratoezicht openbare orde en veiligheid](#) met informatie over de bescherming van de gegevens. Daar staat ook het mailadres waar mensen te allen tijde een vraag over cameratoezicht kunnen stellen aan de gemeente.

Daarnaast zullen nog meer manieren om informatie te verstrekken worden toegepast. Zo worden alle openbare orde camera's gepubliceerd op het Open Data platform van de gemeente. Tevens wordt er een publieksvriendelijke versie van dit camerabeleid op de website van de gemeente aangeboden. Ook zal worden onderzocht of (en zo ja hoe) het mogelijk is het (uitgaans)publiek zelf te betrekken bij het veiligheidsbeleid en het cameratoezicht, zoals in de evaluatie werd aanbevolen. Met het gemeentelijke ethische team zal daarnaast worden onderzocht hoe de informatievoorziening verder kan worden verbeterd, bijvoorbeeld via informatiesessies in het stadslab.

### **Recht op inzage (en andere rechten op grond van de Wet politiegegevens)**

De camerabeelden die op grond van artikel 151c van de Gemeentewet worden gemaakt vallen allemaal – vanaf het moment dat de camera 'aan' gaat – onder de Wet politiegegevens. Dat geldt dus voor de beelden die live worden bekeken en voor de opgenomen beelden. De camerabeelden mogen maximaal 28 dagen worden bewaard, maar als een bepaalde opname nodig is voor opsporingsonderzoek, mag die opname langer worden bewaard.

De Wet politiegegevens kent een aantal rechten toe aan de personen waarvan politiegegevens worden verwerkt, onder andere het recht op inzage. Het maakt daarbij niet uit dat de beelden worden gemaakt met een camera die door de burgemeester is geplaatst: het is de politie die in juridische zin verwerkingsverantwoordelijk is voor de beelden. Dat betekent dat het ook de politie is die betrokkenen in staat moet stellen de rechten uit te oefenen die ze volgens de Wet politiegegevens hebben. Inzageverzoeken en andere verzoeken om een van de rechten als betrokkene uit te oefenen, moeten worden gericht aan de privacydesk van de regionale eenheid.<sup>7</sup>

Voor inzageverzoeken op grond van de Wet politiegegevens gelden strengere eisen dan voor inzageverzoeken op grond van Algemene verordening gegevensbescherming. Een inzageverzoek kan bijvoorbeeld worden afgewezen als dat een gerechtelijk onderzoek belemmert. De politie heeft een Functionaris voor Gegevensbescherming (FG) die toezicht houdt op de naleving van de Wet politiegegevens. Daarnaast houdt de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) toezicht op de verwerking van persoonsgegevens en ook politiegegevens. Iedereen kan daar een klacht indienen over het gebruik van persoons- of politiegegevens.

### **2.3 Ethiek**

Het gaat bij cameratoezicht niet alleen over de vraag of het mag van de wet. Het is ook van belang rekening te houden met de bredere ethische vraag: "Wat voor stad wil Eindhoven zijn?" Elke gemeente kan daar eigen keuzes in maken. In Eindhoven wordt actief nagedacht over deze ethische dimensie van cameratoezicht en andere sensortechnologie.

7 ) Politie Eenheid Oost-Brabant, t.a.v. privacydesk, Postbus 90163, 5200 MS 's-Hertogenbosch.

### Motie gemeenteraad

In maart 2023 is een motie van GroenLinks aangenomen door de gemeenteraad. Het college van burgemeester en wethouders wordt opgeroepen om de ethische commissie<sup>8</sup> te vragen inzichtelijk te maken welke morele waardenafwegingen er voorliggen bij het inzetten van data, risicovoorspelmodellen en digitale technologie voor het veiligheidsbeleid. En daarbij ook inzichtelijk te maken welke kansen en risico's daaraan verbonden zijn. Zodat de raad dit vervolgens kan agenderen om in gesprek te gaan over de waardenafweging.

### Advies ethische commissie

Bij het opstellen van dit camerabeleid is gehoor gegeven aan die oproep. De ethische commissie heeft zich gebogen over een eerdere versie van dit camerabeleid op grond van ethische principes. Daarbij stonden de volgende publieke waarden centraal:

Autonomie | Mens centraal | Privacy | Veiligheid  
Controle over technologie | Rechtvaardigheid | Duurzaamheid

De commissie gaf een aantal aandachtspunten en mogelijke handelingsopties. Het advies van de commissie is besproken met een aantal leden van de commissie.

Het gemeentebestuur onderschrijft de visie van de ethische commissie en heeft de adviezen overgenomen, zoals hieronder blijkt. Camera's mogen nooit een doel op zich worden, maar moeten bijdragen aan een veiliger, leefbaarder en prettiger stad voor zoveel mogelijk mensen. Dat vergt een afweging tussen belangen: privacybescherming en veiligheid moeten in optimale verhouding worden gebracht. De gemeente heeft het advies van de ethische commissie overgenomen en verwerkt in dit camerabeleid.

De adviezen waren:

- Zorg dat de politie een Data Protection Impact Assessment opstelt, inclusief een verwerkersovereenkomst voor verwerking van de politiegegevens door de camera-observanten van de gemeente die het rechtstreekse toezicht uitvoeren.
  - > *Deze aanbeveling is overgenomen en er is contact opgenomen met de privacy functionarissen van de regionale eenheid. De politie stelt een landelijk format op dat vervolgens per eenheid wordt uitgewerkt.*
- Toon explicieter aan dat cameratoezicht alleen wordt ingezet als in een bepaald gebied sprake is van onveiligheid of wanordelijkheden. Vergelijk Eindhoven met andere gemeenten: hoe zit het daar met het aantal camera's per inwoner?
  - > *Deze aanbeveling is overgenomen; de resultaten staan in dit camerabeleid in het hoofdstuk "Aanwijzingsbesluiten & evaluaties" en in het overzicht in het eerste hoofdstuk waarin Eindhoven wordt vergeleken met andere grote steden.*
- Besteed aandacht aan het grote doel: Wat voor stad willen we zijn? Iedereen moet zich thuis kunnen voelen en het is van belang na te denken over de vraag hoe cameratoezicht kan bijdragen aan dat doel. Neem ook criteria mee die ertoe kunnen leiden dat cameratoezicht wordt afgebouwd in plaats van uitgebreid.
  - > *Deze aanbeveling is overgenomen door samen met andere directies in de gemeente te overleggen over de inzet van camera's en sensoren. De criteria die ertoe kunnen leiden dat cameratoezicht wordt afgebouwd zijn opgenomen in dit camerabeleid, in het hoofdstuk over evaluaties.*
- Maak een samenhangende visie op cameratoezicht in een camerabeleid. Maak het voor inwoners duidelijk dat er verschillende camera's met verschillende wettelijke regimes zijn.
  - > *Deze aanbeveling is ook overgenomen. In het camerabeleid dat u nu leest, staat de visie van de gemeente op de camera's die op grond van artikel 151c van de Gemeentewet worden geplaatst. De verschillende wettelijke regimes worden in dit camerabeleid ook beschreven en toegelicht.*
- Maak de procedure voor evaluatie van cameratoezicht duidelijk, inclusief overleg met bewoners, bezoekers en ondernemers voordat camera's worden geplaatst of verwijderd.
  - > *Deze aanbeveling is overgenomen in het hoofdstuk "Aanwijzingsbesluiten & evaluatie"*

8) De gemeenteraad heeft in 2021 besloten een ethische commissie in het leven te roepen.

- Onderzoek nieuwe technologie voor ‘menselijke’ camera’s en maatschappelijk verantwoorde innovatie. Maak duidelijk dat de gemeente geen biometrische identificatie gebruikt tot de wetgever regels heeft gesteld voor het gebruik daarvan.
  - > *Deze aanbeveling is uitgewerkt in het laatste hoofdstuk van dit camerabeleid “Vooruitblik”*

### **3 De praktijk**

#### **3.1 Uitgangspunten**

De gemeenteraad heeft de burgemeester de bevoegdheid gegeven camera’s te plaatsen als dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Dit is vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening. De bevoegdheid van de burgemeester is uitgewerkt in artikel 151c van de Gemeentewet.

De burgemeester overlegt vervolgens met de officier van justitie in ‘de driehoek’ en bepaalt waar en hoe lang de camera’s geplaatst worden. Dan wordt het aanwijfsbesluit gepubliceerd en krijgen belanghebbenden de mogelijkheid hier bezwaar tegen te maken. Vervolgens worden de camera’s geplaatst en begint het feitelijke cameratoezicht. Voordat de termijn van het aanwijfsbesluit is afgelopen, wordt een evaluatie uitgevoerd om te bepalen of de camera’s nog noodzakelijk zijn. Over de uitkomst van de evaluaties en het besluit van de burgemeester (verlengen, verwijderen of verplaatsen van de camera’s) wordt de gemeenteraad geïnformeerd in een burgemeestersbrief.

#### **3.2 Procedure cameratoezicht**

##### **1. Behoeftte aan cameratoezicht komt op**

De gemeente houdt in het kader van het veiligheidsbeleid de vinger aan de pols in alle gebieden van de stad. Ook wordt regelmatig overlegd over de veiligheid met politie, handhavers en andere experts, zoals ondernemersverenigingen en bewonersgroepen. Daaruit kan een behoefte aan cameratoezicht naar voren komen.

##### **2. Probleemanalyse**

Als ergens zo’n behoefte aan cameratoezicht opkomt, maakt de gemeente een analyse van het probleem en van de mogelijke oplossingen. In die analyse worden cijfers meegenomen van de politie, handhaving en eventueel andere experts. Ook informatie van lokale experts speelt een rol in die analyse. Als dan blijkt dat er inderdaad een probleem is dat ernstig genoeg is om cameratoezicht te kunnen rechtvaardigen, is aan de eerste eis van proportionaliteit voldaan. Maar dat is niet genoeg om camera’s te plaatsen. Daarna moet namelijk ook nog worden onderzocht of er geen lichtere instrumenten zijn die het probleem kunnen oplossen: de eis van subsidiariteit. Als aan beide eisen is voldaan, kan de burgemeester de volgende stap zetten.

##### **3. Afweging door de burgemeester: wel of geen camera’s**

Als alle informatie is verzameld en de afweging van proportionaliteit en subsidiariteit is gemaakt, bepaalt de burgemeester of er wel of geen cameratoezicht wordt ingevoerd. Er is geen specifieke grens aan te geven wanneer een camera noodzakelijk is: dat hangt af van de problematiek in het beoogde cameragebied en van de integrale afweging van alle voors en tegens van cameratoezicht ten opzichte van alle andere instrumenten die worden ingezet. In elk geval worden camera’s in Eindhoven te allen tijde ingezet als onderdeel in een brede aanpak die bestaat uit een pakket aan maatregelen.

In elk aanwijfsbesluit van de burgemeester wordt beschreven wat de aanleiding voor de camera’s is, welke doelen moeten worden bereikt en wanneer een evaluatie wordt uitgevoerd. De burgemeester bepaalt voor welke periode de camera’s nodig zijn en of het vaste of flexibele camera’s worden. Dat ligt aan de aard van de problemen, zoals hieronder wordt uitgelegd.

##### **Verlenging vast cameratoezicht binnenstad: vier jaar per aanwijzing**

Omdat de openbare orde problematiek in de binnenstad voortkomt uit de aard van het gebied, en omdat de camera’s hier al ruim twintig jaar staan, is het logisch de aanwijfstermijn van deze vaste camera’s te verlengen van de huidige twee jaar per aanwijfsbesluit naar een termijn van vier jaar per aanwijfsbesluit. Het gaat hier om het gebied met de meeste horeca, uitgaansgelegenheden, prostitutie, het stationsgebied, het winkelgebied en het voetbalstadion. In dit gebied zal het cameratoezicht naar verwachting haar toegevoegde waarde nog lang houden. Daarom worden de aanwijfsbesluiten hier met een periode van vier jaar verlengd – als uit de evaluatie blijkt dat verlenging noodzakelijk is.

##### **Nieuwe aanwijfsbesluiten vaste camera’s: in eerste instantie voor twee jaar**

Als een nieuw cameragebied wordt aangewezen waar de problemen structureel zijn, wordt de eerste keer een termijn van twee jaar gekozen voor het aanwijfsbesluit. Daarna wordt geëvalueerd of de camera’s noodzakelijk zijn. Dat kan leiden tot een verlenging, verplaatsing of verwijdering van de camera’s. Als wordt gekozen voor verlenging, kan – als de evaluatie laat zien dat dit noodzakelijk is – na de eerste

termijn van twee jaar, voor een periode van vier jaar worden gekozen. Dit gebeurt uitsluitend als de problemen structureel zijn en verbonden zijn aan de aard van het gebied.

#### **Flexibel cameratoezicht: maximaal zes maanden**

Flexibele camera's worden neergezet op plekken waar de problemen niet voortkomen uit de aard van het gebied, maar uit tijdelijke veranderingen in het gedrag van mensen. Het gaat dan bijvoorbeeld om plotseling opkomende overlast of criminaliteit in een woonwijk. Het kan ook gaan om een gepland evenement, manifestatie of bijvoorbeeld een voetbalwedstrijd waarbij de gemeente vreest voor verstoring van de openbare orde en om die reden kiest voor tijdelijke inzet van camera's. Deze flexibele camera's worden voor kortere periodes geplaatst, omdat de verwachting is dat de camera's maar korte tijd nodig zullen zijn. Als de problemen voorbij zijn, worden de camera's weggehaald. De aanwijsbesluiten voor deze vorm van flexibel cameratoezicht hebben een maximale tijdsduur van zes maanden, maar het kan dus ook voor een paar dagen zijn. De burgemeester bepaalt welke termijn passend is.

#### **Onvoorzien: artikel 3 Politiewet**

De politie kan eigenstandig voor een korte periode cameratoezicht op straat instellen als dit noodzakelijk is vanwege een onvoorziene omstandigheid, zoals bijvoorbeeld een vuurwapenincident of een bedreigde politicus. Dit gebeurt dan niet op grond van artikel 151c van de Gemeentewet, maar artikel 3 van de Politiewet. Hier is dan ook geen aanwijsbesluit van de burgemeester voor nodig: de politie besluit hier zelfstandig over. De camera's en de onderliggende techniek (verbindingen en opslag) kunnen overigens wel door de gemeente worden geleverd, evenals het rechtstreekse toezicht in de gemeentelijke cameratoezichtruimte. De camerabeelden zijn politiegegevens waar de Wet politiegegevens op van toepassing is: identiek aan de camera's van de gemeente.

#### **4. Overleg met openbaar ministerie**

Na de probleemanalyse en de afweging van de burgemeester, is duidelijk geworden wat de gemeente wil doen: vast of flexibel cameratoezicht. Als die keuze is gemaakt, voert de burgemeester overleg met de officier van justitie in het driehoeksoverleg. Daarna stelt de burgemeester de periode vast en de uren waarop er live toezicht zal worden gehouden (zie art. 151c lid 3).

#### **5. Aanwijsbesluit nemen en publiceren**

Na het overleg met de officier van justitie wordt het aanwijsbesluit genomen en gepubliceerd door de burgemeester. In het aanwijzingsbesluit staat de aanleiding voor het cameratoezicht en wordt de noodzaak onderbouwd door in te gaan op de proportionaliteit en subsidiariteit. Ook worden de doelen van het cameratoezicht concreet en meetbaar geformuleerd, zodat een evaluatie achteraf goed mogelijk is. Het aanwijsbesluit wordt openbaar gemaakt en ter informatie aan de gemeenteraad gezonden. Belanghebbenden kunnen bezwaar maken of beroep aantekenen, conform de Algemene wet bestuursrecht.

#### **6. Cameratoezicht wordt uitgevoerd**

Als het aanwijsbesluit is genomen worden de camera's geplaatst. De burgemeester bedient zich voor de uitvoering van het aanwijsbesluit van de onder zijn gezag staande politie (lid 4, art. 151c Gemeentewet). In Eindhoven wordt het rechtstreekse cameratoezicht uitgevoerd door hiertoe opgeleide gemeentelijke observanten onder regie (op afstand) van de politie. Dat gebeurt standaard in de cameratoezichtruimte in de Nachtegaallaan, maar kan ook plaatsvinden in het politiebureau aan de Mathildelaan. In de rest van dit hoofdstuk wordt de werkwijze tijdens het *live* meekijken uitgewerkt. De burgemeester zorgt voor het informeren van betrokkenen over het cameratoezicht (lid 6). Dat gebeurt fysiek op straat door het plaatsen van informatieborden aan de randen van het cameragebied en doordat de camera's zelf duidelijk (her)kenbaar zijn. Daarnaast wordt online informatie aangeboden op de website van de gemeente, eventueel aangevuld met een persbericht of andere communicatie. Het rechtstreekse cameratoezicht wordt zoals gezegd uitgevoerd door hiertoe opgeleide gemeentelijke observanten op de afgesproken dagen en uren, onder regie van de politie op afstand (lid 8). De politie mag de opnames gebruiken voor opsporing na strafbare feiten (lid 9).

#### **7. Evaluatie**

De burgemeester trekt het aanwijsbesluit in zodra camera's niet meer noodzakelijk zijn (lid 5). Daarom wordt een evaluatie uitgevoerd voordat de termijn van het aanwijsbesluit verloopt. Logischerwijs is een evaluatie van vaste camera's die vier jaar ergens staan uitgebreider dan de evaluatie van een of twee flexibele camera's die voor een paar dagen zijn geplaatst. In het hoofdstuk over evaluatie staat een beschrijving van de onderzoeksmethode.

De burgemeester maakt op basis van de evaluatie de afweging of de camera's nog langer noodzakelijk zijn en maakt een keuze uit verlengen, verplaatsen of verwijderen van de camera's. Eenmaal per jaar wordt de gemeenteraad geïnformeerd in de Jaarrapportage Veiligheid over de uitkomsten van de camera-evaluaties.

### 3.3 Live meekijken met de camerabeelden

#### Cameratoezichtruimte Nachtegaallaan

Het rechtstreekse cameratoezicht vindt normaal gesproken plaats in de gemeentelijke camera-toezichtruimte aan de Nachtegaallaan. Daar bekijken observanten in dienst van de gemeente Eindhoven de camerabeelden onder regie van de politie (op afstand). Het cameratoezicht vindt dagelijks plaats van 6:30 uur 's ochtends tot 4 uur 's nachts. Tijdens de uitgaansnachten op donderdag, vrijdag en zaterdag komen de uren van 4 tot 6 uur 's nachts daar nog bij.

**Figuur 3.1 De cameratoezichtruimte in de Nachtegaallaan**



#### Commandopost in politiebureau Mathildelaan

De camerabeelden kunnen indien nodig ook rechtstreeks worden bekeken in een commandopost in het politiebureau aan de Mathildelaan. Deze ruimte is alleen in gebruik bij evenementen en andere geplande inzetten. De camerabeelden worden daar dan bekeken door dezelfde gemeentelijke observanten die normaal gesproken in de Nachtegaallaan werken, en door de politie. Er is altijd politie aanwezig in de commandopost om de regie te voeren over het cameratoezicht. Afhankelijk van de situatie zijn ook brandweer, ambulancezorg en/of organisatoren van het evenement aanwezig. Zij bekijken de camera-beelden niet, maar kunnen wel in actie komen naar aanleiding van de camerabeelden. Deze cameratoezichtruimte in de Mathildelaan fungeert overigens ook als *back-up* voor het geval er problemen of storingen zijn in de cameratoezichtruimte aan de Nachtegaallaan.

#### Operationeel Centrum 's-Hertogenbosch

Als een incident zodanig van omvang is dat er regionale coördinatie nodig is, wordt dat gedaan vanuit het operationeel centrum van de politie, brandweer en ambulancezorg in 's-Hertogenbosch. De centralisten kunnen daar te allen tijde meekijken met de camerabeelden die vanuit Eindhoven kunnen worden doorgestuurd via *Live View*. De gemeentelijke observant in de Nachtegaallaan c.q. Mathildelaan bepaalt welke camerabeelden bekeken kunnen worden. De centralisten in het operationeel centrum kunnen de bediening van de camera's niet overnemen en de beelden worden niet opgenomen: de regie blijft dus altijd in Eindhoven.

**Figuur 3.2 Het operationeel centrum ("de 112-meldkamer") in 's-Hertogenbosch waar kan worden meegekeken met de camera's in Eindhoven**





### Wie kan de beelden zien?

De camerabeelden kunnen alleen door geautoriseerde functionarissen worden bekeken.

- De geselecteerde en getrainde gemeentelijke observanten in de Nachtegaallaan kunnen de camerabeelden bekijken. Deze cameratoezichtruimte is afgesloten met een paslezer en alleen toegankelijk voor de medewerkers van handhaving die deze vorm van cameratoezicht mogen uitvoeren onder regie van de politie.
- Politiefunctionarissen kunnen de camerabeelden bekijken als dat valt binnen hun taak. De camerabeelden zijn politiegegevens en de artikelen 8 en 9 van de Wet politiegegevens zijn bepalend voor de vraag welk regime geldt voor de toegang. Verwerkingen op grond van artikel 8 Wpg (dagelijkse politietaak) zijn breed toegankelijk en verwerkingen op grond van artikel 9 Wpg (handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval) zijn alleen toegankelijk voor politiefunctionarissen na instemming van de bevoegde functionaris die het onderzoek leidt. Eventuele verdere verwerkingen zijn ook mogelijk binnen de kaders van de Wet politiegegevens (zie hiervoor met name artikel 11 en 13 Wpg).
- Als het cameratoezicht wordt uitgevoerd in de commandopost in de Mathildelaan kan het soms onvermijdelijk zijn dat een hulpverlener (brandweer, ambulancezorg) of organisator van het evenement de camerabeelden ook te zien krijgt. De toegang tot commandopost in de Mathildelaan is beperkt tot degenen die essentieel zijn voor de commandovoering tijdens geplande inzet. Deze personen beoordelen de camerabeelden zoals gezegd niet inhoudelijk: ze worden alleen aangestuurd op basis van de camerabeelden.
- Als camerabeelden worden gebruikt als bewijsmateriaal in een opsporingsonderzoek kunnen deze ook worden gezien door de officier van justitie en worden getoond in de rechtszaal. Hiervoor is het Wetboek van Strafvordering – in combinatie met de Wet politiegegevens – richtinggevend. De rechten van betrokkenen (degenen die in beeld zijn) worden hierdoor afdoende gewaarborgd.

Daarnaast heeft niemand toegang tot de camerabeelden.

### 3.4 Opsporing

Als de opnames volgens een opsporingsambtenaar van politie noodzakelijk zijn voor opsporing, dient deze een verzoek in bij de gemeentelijke observanten om de relevante camerabeelden veilig te stellen. De gemeentelijke observant selecteert de opgevraagde beelden en stelt deze op een beveiligde wijze aan de aanvragende politiefunctionaris ter beschikking. Dit gebeurt via het systeem Clearance door een tijdelijke en beveiligde link beschikbaar te stellen. De aanvragende politiefunctionaris kan de veilig gestelde opname(s) downloaden en deze opslaan op het interne politienetwerk voor verdere opsporing. Deze camerabeelden worden langer bewaard dan de gemeentelijke bewaartermijn van 28 dagen. Hoe lang die termijn precies is, bepaalt de Wet politiegegevens en hangt af van het soort opsporingsonderzoek.

Het openbaar ministerie is het bevoegde gezag voor opsporingsonderzoeken. De officier van justitie kan zoals gezegd in specifieke zaken de camerabeelden bekijken als die door de rechercheur van politie aan een dossier zijn toegevoegd. In het geval van een rechtszaak worden de opnames ook bewaard om eventueel op zitting te kunnen tonen als de officier, de verdediging of de rechter daartoe besluit.



### 3.5 Informatiebeveiliging, financiën en beheer

#### Informatiebeveiliging

Elk camerasysteem bestaat uit een aantal componenten of ‘schakels’: camera’s, verbindingen, opslag en videomanagementsysteem. Deze ‘videoketen’ wordt beveiligd conform de standaarden die hiervoor gelden in Eindhoven. Dat wil zeggen dat camerasystemen worden ingekocht op grond van de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente, aangevuld met specifieke eisen voor de inkoop van IT. Er worden dus altijd technische en organisatorische beveiligings-maatregelen getroffen die ervoor zorgen dat risico’s op het gebied van informatiebeveiliging (denk aan toegang door onbevoegden inclusief hackers, maar ook datalekken en dergelijke) tot een acceptabel nettorisico terug te brengen. Onderdeel van de informatiebeveiliging zijn periodieke penetratietesten, audits die tot verbeterpunten leiden en het uitnodigen van ethische hackers om de informatiebeveiliging in de praktijk te testen.

#### Financiën





Aan cameratoezicht zijn structurele en incidentele kosten verbonden. De structurele kosten zijn de jaarlijks terugkerende kosten die zijn verbonden aan onderhoud en beheer van de camera’s, de verbindingen, het videomanagementsystemen en dergelijke. De incidentele kosten zijn eenmalige investeringen in bijvoorbeeld nieuwe camera’s of nieuwe software en hardware naar aanleiding van een nieuw aanwilsbesluit. De keuzes die in dit camerabeleid zijn gemaakt vragen om een intensivering van de infrastructuur, technische aanpassingen en beheer en onderhoud.





Voor alle structurele kosten wordt een jaarlijkse begroting gemaakt. Eventuele eenmalige kosten worden per aanwilsbesluit begroot. Deze begrotingen worden voorzien van een dekkings-voorstel binnen bestaande middelen. Bij bijvoorbeeld meerkosten waar geen dekking voor is of bij uitbreiding van het aantal camera’s, wordt een bestuurlijk voorstel voorgelegd, inclusief dekkingsvoorstel.

De kosten die aan cameratoezicht verbonden zijn, zowel de structurele als de incidentele, worden lager als gemeentebreed wordt samengewerkt tussen alle camera-eigenaren. Denk dan bijvoorbeeld aan de verkeerscamera’s en de bewakingscamera’s van de gemeente. De Sector Veiligheid heeft het initiatief genomen de gemeentelijke samenwerking te stimuleren en organiseert elk half jaar een overleg hierover. De Sector Informatisering en Beheer zoekt momenteel uit welke schaalvoordelen te behalen zijn, in overleg met alle sectoren die camera’s in eigendom hebben.

#### Beheer

Een camerasysteem bestaat uit meer dan alleen de camera’s zelf. Onderstaand overzicht maakt duidelijk wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel. De Sector Veiligheid is opdrachtgever, handhaving is de gebruiker.

Camera		Sector Informatisering en Beheer
Mast, kast en stroom		Afdeling Stadsbeheer, Sector Ruimtelijke Uitvoering
Glasvezel, WiFi, datakabels, draadloze verbindingen		Sector Informatisering en Beheer
Netwerkkapappatuur		Sector Informatisering en Beheer

Opslag en servers		Sector Informatisering en Beheer
Videomanagementsysteem		Sector Informatisering en Beheer
Apparatuur cameratoezichtruimte		Sector Informatisering en Beheer
Meubilair cameratoezichtruimte		Sector Facilitaire en Administratieve Ondersteuning

## 4 Aanwijzingsbesluiten & evaluaties

### 4.1 Aanwijzingsbesluiten

De burgemeester neemt aanwijzingsbesluiten waarin staat in welk gebied de camera's worden geplaatst en voor hoe lang. Er zijn zoals gezegd twee soorten aanwijzingsbesluiten: voor vaste camera's en voor flexibele camera's. De vaste camera's staan in gebieden waar vrijwel permanent verstoringen van de openbare orde kunnen voorkomen. Daarnaast zijn er flexibele camera units die voor korte periodes met een maximum van zes maanden per keer worden geplaatst. Deze camera's worden geplaatst in gebieden waar de problematiek niet zozeer verbonden is aan de aard van het gebied (treinstation, voetbalstadion, uitgaan, winkelen e.d.), maar aan het gedrag van mensen (drugsdealen, overlast e.d.).

#### Cameratoezicht is onderdeel van een pakket aan maatregelen

Het overkoepelende doel van het veiligheidsbeleid in Eindhoven is een veilige stad waar mensen zich ook veilig voelen. Om dat doel te bereiken zet de gemeente allerlei instrumenten in, waaronder cameratoezicht. In elk gebied waar sprake is van openbare orde problemen, wordt te allen tijde een integraal pakket aan maatregelen ingezet – dus nooit uitsluitend cameratoezicht.

#### Figuur 4.1 Cameratoezicht als instrument in Beleidskader veiligheid

##### Beleidskader veiligheid

- Prettige openbare ruimte
- Goede straatverlichting
- Toezicht op straat door politie
- Toezicht op straat door handhavers
- Afspraken met horeca
- Cameratoezicht
- ...



##### Einddoel

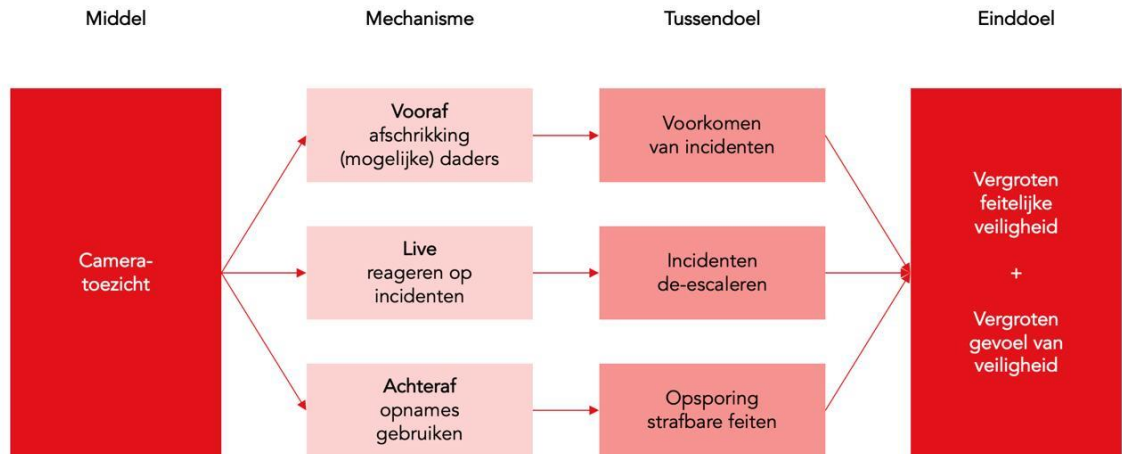
Een stad die veilig is en waar men zich veilig voelt

#### Aanwijzingsbesluit maakt duidelijk welke tussendoelen bereikt moeten worden

Cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde is alleen toegestaan als de camera's noodzakelijk zijn. Als de camera's niet meer noodzakelijk zijn voor handhaving van de openbare orde, moeten ze worden verwijderd. Daarom wordt voor afloop van de aanwijzingstermijn een evaluatie uitgevoerd.

Om een goede evaluatie mogelijk te maken, moeten de doelen van het cameratoezicht zo specifiek mogelijk worden geformuleerd in het aanwijzingsbesluit. Cameratoezicht draagt – samen met de andere maatregelen in het pakket – bij aan de einddoelen: meer veiligheid op straat en een groter gevoel van veiligheid. Maar op die twee einddoelen zijn allerlei andere (externe) factoren van invloed. Om in een evaluatie te kunnen beoordelen of het cameratoezicht noodzakelijk is, moet dus specifiekere informatie worden verzameld die specifiek gaat over de camera's. Het moet mogelijk zijn onderscheid te maken tussen de i-vloed van de camera's en andere (externe) factoren. Welke informatie hiervoor nodig is, blijkt uit het aanwijzingsbesluit. Daarin staat immers welke tussendoelen moeten worden bereikt.

**Tabel 4.2 Beleidslogica cameratoezicht: middel, mechanisme, tussendoel en einddoel**



Cameratoezicht kan drie verschillende mechanismen activeren:

- **Vooraf**  
Camera's kunnen potentiële veroorzakers van overlast of plegers van criminaliteit afschrikken, waardoor problemen worden voorkomen.
- **Live**  
Door rechtstreeks mee te kijken met de camerabeelden, kunnen observanten in de camera-toezichtruimte snel reageren op incidenten. Zij sturen handhavers of politie naar incidenten waardoor deze in de kiem worden gesmoord voordat ze escaleren.
- **Achteraf**  
Opgenomen camerabeelden kunnen door de politie worden gebruikt voor opsporingsonderzoek. Hierdoor worden daders opgespoord, vervolgd en veroordeeld.

Het live toezicht en de opsporing achteraf kunnen, als breed bekend wordt dat de camera's hiervoor worden gebruikt, ook weer een preventief effect hebben en het veiligheidsgevoel verbeteren en op die wijze bijdragen aan het bereiken van de hoofdoelen van het gemeentelijke cameratoezicht.

#### 4.2 Evaluaties

In elk aanwijzingsbesluit staat welke van de drie tussendoelen precies bereikt moeten worden. Dat bepaalt hoe de evaluatie wordt uitgevoerd. In onderstaand schema worden de drie tussendoelen 'vertaald' in indicatoren: dat wat je wilt meten. Helaas zijn er voor alle indicatoren niet altijd goede informatiebronnen beschikbaar: dat wat je kunt meten. Een goed voorbeeld is het veiligheidsgevoel: dat is buitengewoon complex om goed te meten. Daarom worden per indicator verschillende informatiebronnen geraadpleegd om zo goed mogelijk in beeld te krijgen of de gestelde doelen worden bereikt.

**Tabel 4.3 Tussendoel, indicatoren en informatiebronnen voor de evaluatie van cameratoezicht**

Tussendoel	Indicatoren	Informatiebronnen
Vooraf Veiliger gevoel	Bewoners, bezoekers en ondernemers voelen zich veiliger dankzij cameratoezicht	<b>Enquêtes</b> op straat 'voor' en 'na' cameratoezicht <b>Observaties</b> op straat: zichtbaarheid camera's <b>Kwalitatieve informatie</b> uit gesprekken met professionals van politie en handhaving, ondernemers en omwonenden
Incidenten voorkomen		<b>Politieregistraties</b> van het aantal incidenten <b>Slachtofferenquêtes</b> in het cameragebied en eventueel omliggend gebied (om verplaatsing te meten)

	Het aantal incidenten daalt doordat daders afzien van overlast en criminaliteit	<b>Kwalitatieve informatie</b> uit gesprekken met professionals van politie en handhaving, ondernemers en omwonenden
<b>Live</b> Incidenten de-escaleren	Incidenten worden vroegtijdig waargenomen; politie en handhaving worden optimaal ingezet	<b>Incidentenregistratie</b> in cameratoezichtruimte: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aantal en type incidenten dat live is gezien</li> <li>• Aantal reacties door politie, handhavers of hulpverleners</li> <li>• Aantal de-escalaties en aanhoudingen e.d.</li> </ul>
<b>Achteraf</b> Opsporing	Camerabeelden worden gebruikt voor opsporingsonderzoeken	<b>Incidentenregistratie</b> in cameratoezichtruimte: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aantal opgevraagde beelden</li> <li>• Aantal veilig gestelde beelden</li> <li>• Aantal daadwerkelijk geleverde beelden</li> </ul> <b>Kwalitatieve informatie recherche:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waarde van camerabeelden voor opsporing, vervolging en veroordelingen</li> </ul>

### Indicatoren en informatiebronnen

In veel gemeenten worden evaluaties van cameratoezicht volledig gebaseerd op politieregistraties. Die worden in Eindhoven ook gebruikt om een indruk te krijgen van de ontwikkeling van de veiligheid op straat. Maar dat is niet genoeg om de waarde van het cameratoezicht te bepalen. Op die registraties zijn immers heel veel (externe) factoren van invloed, zoals de meldingsbereidheid. Als ergens camera's zijn geplaatst, doen mensen eerder aangifte omdat ze denken dat er bewijsmateriaal is. Dan gaat het aantal geregistreerde incidenten dus omhoog, terwijl het werkelijke aantal incidenten kan zijn gedaald. Ook worden er dankzij het cameratoezicht incidenten gezien (en geregistreerd) die voorheen niet werden gezien. Ook dat kan leiden tot een stijging van het aantal registraties, terwijl de feitelijk hoeveelheid incidenten kan zijn gedaald.

De evaluatie van de waarde van het cameratoezicht wordt daarom nadrukkelijk niet alleen gebaseerd op het door de politie geregistreerde aantal incidenten. Andere informatiebronnen zijn nodig om een goed beeld te krijgen van wat er werkelijk op straat is gebeurd. Ook een kwalitatieve beoordeling van de waarde van de camera's is van belang om tot een goede beoordeling te komen. Hieronder wordt dit nader uitgewerkt voor de indicatoren en informatiebronnen.

- De indicator (dat wat je *wilt* meten) voor het **veiligheidsgevoel** is het aantal bewoners, bezoekers en ondernemers dat zich dankzij het cameratoezicht veiliger voelt. Helaas zijn er geen perfecte informatiebronnen (dat wat je *kunt* meten) voor veiligheidsgevoelens. De beste informatiebron is een enquête op straat onder willekeurige voorbijgangers: bewoners, ondernemers en bezoekers. In die enquêtes worden vragen gesteld over hun veiligheidsgevoel en over de vraag of dat gevoel is veranderd dankzij het cameratoezicht. Daarnaast worden observaties op straat gedaan door onderzoekers: als de camera's en informatieborden niet goed te zien zijn, kunnen mensen zich er immers ook niet veiliger door voelen. Als het gaat om een evaluatie van flexibel cameratoezicht (een of twee camera's voor een paar dagen) is een grootschalige enquête niet opportuun. In dat geval wordt alleen kwalitatieve informatie verzameld bij de professionals die actief zijn in het gebied (wijkagenten, wijkboa's) en bij ondernemers en omwonenden. In het geval van vaste camera's wordt deze kwalitatieve informatie overigens ook verzameld.
- De indicator voor **preventie** van criminaliteit en overlast is het aantal incidenten (dat wat je wilt meten). Het idee is dat het aantal incidenten afneemt als ergens een camera wordt geplaatst. Maar ook hier zijn geen perfecte informatiebronnen beschikbaar (dat wat je kunt meten). Daarom worden verschillende informatiebronnen geraadpleegd en naast elkaar gezet om een zo goed mogelijk beeld te krijgen. Dit zijn politiecijfers over het aantal geregistreerde incidenten, aangevuld met slachtofferenquêtes onder voorbijgangers op straat (bewoners en bezoekers). De observaties op straat – die hierboven al zijn genoemd – zijn ook voor dit tussendoel preventie informatief. Immers: als de camera's en informatieborden niet opvallen, kunnen criminelen zich er ook niet door laten afschrikken. Voor de vaste camera's in de binnenstad is een wetenschappelijk onderzoek naar het preventieve effect niet meer mogelijk. Dat vereist immers een onderzoeksopzet met een voor-meting en nameting, waarbij de ontwikkeling in het cameragebied wordt afgezet tegen die in een vergelijkbaar controlegebied zonder camera's. Zo'n onderzoeksopzet is niet haalbaar voor de binnenstad, omdat de camera's daar al twintig jaar staan en omdat er geen vergelijkbaar referentiegebied is. Bij nieuwe aanwijsbesluiten zal – als dit in verhouding staat tot het aantal camera's dat is ingezet en de tijd dat die camera's zijn ingezet – wel op een wetenschappelijk verantwoorde manier

worden onderzocht wat het preventieve effect is. Voor de meeste nieuwe aanwijzingsbesluiten die de afgelopen jaren zijn genomen is zo'n uitgebreide evaluatie niet proportioneel, aangezien die besluiten gingen over een klein aantal flexibele camera's (meestal één of twee) voor een zeer korte periode (meestal enkele dagen of weken). In die gevallen zal op basis van kwalitatieve informatie zo goed mogelijk worden bepaald wat er in preventieve zin is gebeurd in het cameragebied na plaatsing van de camera's. Daarbij maken we overigens ook gebruik van andere cijfermatige bronnen als die er zijn, zoals bijvoorbeeld het aantal overlastmeldingen of het aantal door de politie geregistreerde incidenten.

- Het **live toezicht** moet ertoe leiden dat incidenten zo vroeg mogelijk worden gespot, waarna ze door interventie op straat worden gede-escaleerd. Dat is de indicator voor succes (dat wat je wilt meten).

De waarde van het live toezicht wordt gemeten door te kijken naar de incidentenregistratie in de cameratoezichtruimte. In die registratie wordt bijgehouden hoeveel incidenten zijn waargenomen, of een reactie op straat is gegeven en wat dat opleverde. Daarbij wordt geregistreerd hoe het incident is gesignaleerd: werd het als eerste gespot door een observant in de cameratoezichtruimte of kwam er via de portofoon een verzoek binnen bij cameratoezicht om mee te kijken, bijvoorbeeld van een handhaver of politieagent (die dus al op de hoogte en wellicht zelfs al ter plaatse was)? Om de opbrengsten *per camera* te kunnen bepalen, wordt in de incidentenregistratie ook bijgehouden met welke camera een incident als eerste is gespot. Hiervoor wordt een registratiesysteem gekozen dat geïntegreerd is in het videomanagementsysteem van de observanten. Dat maakt het mogelijk om bepaalde informatie (dag, tijd, cameranummer) automatisch aan elke registratie toe te kennen. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat het observatie-werk praktisch uitvoerbaar blijft en geen bureaucratisch gedrocht wordt.

- **Opsporing** is een succes als opnames vaak worden gebruikt door de recherche. Om deze indicator (dat wat je wilt meten) te kunnen meten, worden drie informatiebronnen (dat wat je kunt meten) geraadpleegd. Ten eerste is dat de registratie in de cameratoezichtruimte waaruit blijkt hoe vaak beelden zijn opgevraagd en hoe vaak bruikbare beelden zijn veilig gesteld en geleverd aan de politie. In aanvulling hierop wordt in een kwalitatief interview met rechercheurs onderzocht voor (een steekproef van) opsporingsonderzoeken hoe vaak camerabeelden van belang waren voor de opsporing, vervolging en veroordeling en wat die waarde precies was. Overigens geldt hierbij de reeds gemaakte opmerking dat opsporing nooit het enige doel mag zijn van gemeentelijk cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde, maar hooguit bijvangst naast een van de andere doelen.

De combinatie van al deze informatiebronnen geeft een goed beeld van de opbrengsten van het cameratoezicht. Dat maakt het mogelijk een onderbouwd besluit te nemen over eventuele verlenging of beëindiging van een cameraproject.

#### **Flexibele camera's worden flexibel geëvalueerd**

De ideale methodiek is veel te uitgebreid voor de evaluatie van een of twee flexibele camera's die een paar dagen worden ingezet. Dan is een beknopte kwalitatieve evaluatie proportioneel: geen uitgebreide evaluatie zoals bij de vaste camera's, maar een kwalitatieve terugblik in een gesprek met sleutelfiguren. Ook voor de vaste camera's geldt overigens dat het niet altijd nodig is alle onderzoeksmethoden in te zetten. Dat hangt af van de doelen die in het aanwijzingsbesluit staan. Als een bepaald cameraproject uitsluitend bedoeld is voor live toezicht, kan de evaluatie worden beperkt tot een evaluatie van de opbrengsten van het live toezicht.

Oftewel: de omvang van het cameraproject en de reikwijdte van de doelen in het aanwijzingsbesluit bepalen de omvang en complexiteit van de evaluaties die worden uitgevoerd.

## **5 Vooruitblik**

Eindhoven is een stad van technologie en innovatie. In dit hoofdstuk worden de ambities voor de komende jaren op een rij gezet. Eerst is aandacht voor het ethische kader: cameratoezicht moet bijdragen aan een veilige, prettige en menselijke samenleving. Daarna worden de stappen beschreven die de komende tijd gezet worden.

### **5.1 Rechtmatig en ethisch**

Het gaat bij cameratoezicht zoals gezegd niet alleen over de vraag of het mag van de wet, maar ook over bredere ethische vragen. De ethische commissie heeft zich gebogen over een conceptversie van dit camerabeleid. Daaruit kwamen een aantal adviezen die zijn verwerkt in deze nieuwe versie.

De laatste aanbeveling van de ethische commissie was om nieuwe technologie te onderzoeken voor "menselijke camera's" en "maatschappelijk verantwoorde innovatie". Over die aanbeveling gaat deze paragraaf. De concrete uitwerking staat in paragraaf 5.7 waar de innovaties zelf worden beschreven.

Er is technologie beschikbaar die kan helpen cameratoezicht effectiever te maken en tegelijkertijd de privacybescherming kan bevorderen. Cameratoezicht raakt niet iedereen in dezelfde mate: in sommige wijken staan meer camera's dan elders en de observanten in de cameratoezichtruimte bepalen zelf waar ze hun aandacht op vestigen. Er is daardoor altijd een zeker risico dat vooroordelen of 'bias' een rol gaan spelen. Ook is er een kans op een 'self fulfilling prophecy': daar waar camera's staan, worden meer incidenten waargenomen dan op plekken zonder camera's, terwijl daar wellicht meer incidenten gebeuren.

Slimme analyses en intelligente systemen voor het verwerken van informatie kunnen helpen bij het vergroten van de 'eerlijkheid' van camerasystemen en het wegnemen van 'bias'. Tegelijkertijd kunnen ook slimme systemen fouten maken en ook last hebben van ingebouwde 'bias'. Om te zorgen dat nieuwe technologie geen van deze onwenselijke neveneffecten oplevert, hanteert Eindhoven de volgende principiële uitgangspunten:

- Geen cameratoezicht – ook geen 'pilots' of 'experimenten' – zonder deugdelijke ethische en juridische toets.
- Geen automatische gezichtsherkenning in de buitenruimte.
- Geen automatische besluitvorming met een rechtsgevolg voor de betrokkenen, als er geen mogelijkheid is om het besluit te laten (her)beoordelen door een mens – dus geen 'computer says no'.
- Geen koppeling van andere gegevensbestanden aan camerabeelden zonder bewuste afweging en mitigering van de risico's.
- Geen algoritmes of Artificial Intelligence waarvan de werking niet kan worden doorgrond door menselijke waarnemers; eventuele inzet van deze technologie wordt altijd openbaar gemaakt.

### 5.2 Noodzakelijkheid als criterium

Het enige criterium dat de doorslag geeft of de burgemeester ergens cameratoezicht invoert, is het criterium van de noodzakelijkheid. Het aantal camera's in Eindhoven is dus niet afhankelijk van de vraag of de gemeenteraad in meerderheid 'voor' of 'tegen' camera's is. Het gaat uitsluitend om de vraag of camera's noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde.

Dat wil zeggen dat de problemen zo groot moeten zijn dat ze inzet van dit relatief zware instrument rechtvaardigen (proportionaliteit) én dat er geen lichtere middelen zijn waarmee de openbare orde kan worden hersteld (subsidiariteit). Als aan beide eisen wordt voldaan, kan de burgemeester besluiten cameratoezicht in te voeren.

De methodiek die in dit camerabeleid is uitgewerkt, zorgt ervoor dat het aantal camera's altijd passend zal zijn voor het niveau van toezicht dat nodig is. Het is dan ook niet te voorspellen of het aantal camera's de komende jaren zal stijgen of zal dalen.

### 5.3 Toekomstplannen

De komende jaren wordt continu gemonitord waar (dreigende) verstoringen van de openbare orde zodanig ernstig zijn dat deze inzet van gemeentelijk cameratoezicht kunnen rechtvaardigen. Daarbij worden de criteria uit dit camerabeleid gehanteerd: dat wil zeggen dat er pas camera's komen als deze noodzakelijk zijn, dus proportioneel en subsidiair. Ook zal continu worden gemonitord of de huidige camera's nog noodzakelijk zijn. Is dat niet het geval, dan worden deze verwijderd.

De conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie van het gemeentelijke cameratoezicht die in 2023 is uitgevoerd worden daarbij overgenomen:

- Verbetering van de incidentenregistratie om de waarde van de camera's te vergroten en de camera-observanten beter te ondersteunen;
- Integratie van bestaande camerasystemen voor korte periodes, zoals tijdens manifestaties of evenementen (dit punt wordt hieronder nader toegelicht);
- Maatwerk in de communicatie om de inzet van cameratoezicht beter te laten aansluiten op de wensen van bewoners en bezoekers van de stad.
- Extra camera's plaatsen binnen de huidige cameragebieden om blinde vlekken in beeld te brengen. Ook is het nodig een aantal extra camera's te plaatsen in de winkelstraat tussen het Stationsgebied en het Stratumseind omdat daar bomen zullen worden geplant. Als de bomen in blad staan, zullen zij het zicht van de camera's deels blokkeren. Mocht het overigens voldoende zijn om een camera te verplaatsen, dan zal daar uiteraard voor worden gekozen.
- Daarnaast wordt het flexibele cameratoezicht op de Woenselse Markt en in de Kruisstraat/Fellenoord omgezet in vast cameratoezicht. De flexibele camera's in dit gebied zijn vanaf maart 2020 elke keer met periodes van zes maanden verlengd. Ze staan er dus al meer dan drie jaar. In dit gebied is sprake van structurele verstoringen van de openbare orde. Zo worden hier bijvoorbeeld



regelmatig geweldsdelicten gepleegd. Ook drugscriminaliteit en ernstige overlast zijn aan de orde van de dag. Het weghalen van de camera's zou volgens de betrokken ketenpartners (gemeente, politie en openbaar ministerie) onaanvaardbare risico's voor de openbare orde opleveren. Terugkijkend op de afgelopen drie jaar is de conclusie duidelijk: de problemen in dit gebied zijn niet tijdelijk, maar structureel door de aard van het gebied. Daarom is besloten dit gebied toe te voegen aan het cameragebied 'Binnenstad' en onder het bijbehorende aanwijfsbesluit te laten vallen. Vanaf oktober 2023 zijn deze camera's dus niet meer flexibel, maar vast. Deze camera's zijn het sluitstuk van een brede aanpak die bestaat uit verschillende maatregelen. Zo worden ook op preventieve instrumenten ingezet, zoals het sluiten van ongewenste ondernemingen, fysiek toezicht op straat en zorgtrajecten voor kwetsbare jongeren. Voordat het aanwijfsbesluit afloopt, wordt een evaluatie uitgevoerd om te zien of de camera's nog langer noodzakelijk zijn of weer kunnen worden verwijderd.

#### **5.4 Koppeling met verkeerscamera's en bewakingscamera's van de gemeente**

Goede samenwerking tussen de verschillende afdelingen binnen de gemeente en met veiligheidspartners buiten de gemeente is cruciaal voor effectief veiligheidsbeleid. Dat geldt ook voor camera's. Door camerasystemen, indien nodig, aan elkaar te koppelen kan het cameratoezicht effectiever en efficiënter worden. Dit was een van de aanbevelingen van de evaluatie die in 2023 is uitgevoerd. Er worden drie koppelingen voorzien: twee koppelingen met camera's van de gemeente zelf en een koppeling met de ProRail-camera's die aan de buitenkant van het treinstation hangen. De eerste twee koppelingen worden in deze paragraaf besproken; de koppeling met de ProRail-camera's aan de buitenkant van het treinstation komt in de volgende paragraaf aan bod.

##### **1. Verkeerscamera's op kruispunten**

Er staan circa 75 camera's op kruispunten in de gemeente. Het is de ambitie op termijn alle kruispunten met verkeerslichten te voorzien van camera's. Dan zal het aantal toenemen tot ongeveer 150 camera's. Deze camerabeelden worden momenteel uitsluitend rechtstreeks bekeken in het kader van verkeersmanagement: het functioneren van de verkeerslichten wordt op afstand geëvalueerd en eventuele klachten kunnen worden beoordeeld. De beelden worden niet opgenomen.

Deze verkeerscamera's staan op alle belangrijke verkeersknooppunten en zijn daardoor bij uitstek geschikt voor *crowd management* tijdens evenementen, zoals de Marathon, de Carnavalsoptocht of manifestaties. Tot op heden plaatste de burgemeester voor evenementen flexibele camera's. Maar het is natuurlijk veel efficiënter om de beelden van de verkeerscamera tijdens zo'n evenement *live* naar de cameratoezichtruimte in de Nachtegaallaan (en eventueel verder naar de politie in de Mathildelaan) door te sturen. Dan is het niet meer nodig mobiele camera units neer te zetten.

Hiervoor is allereerst een technische investering nodig: er komt een koppeling tussen het camerasysteem van verkeersmanagement enerzijds en de gemeentelijke cameratoezichtruimte aan de Nachtegaallaan anderzijds. Er is ook een juridische stap nodig. De burgemeester wijst deze verkeerscamera's aan als gemeentelijke toezichtcamera's op grond van artikel 151c Gemeentewet. Maar de camera's worden niet structureel uitgekeken, zoals de andere gemeentelijke camera's. Deze verkeerscamera's worden uitsluitend uitgekeken tijdens evenementen waar de vrees bestaat voor verstoring van de openbare orde. Op die dagen worden de camerabeelden doorgestuurd naar het videomanagementsysteem van de gemeentelijke camera's in de Nachtegaallaan – voor de duur van het evenement. De beelden worden daar *live* bekeken – in hetzelfde regime als de andere camera's die de gemeente inzet voor handhaving van de openbare orde. De beelden die worden doorgestuurd vallen dan dus ook niet meer onder het regime van de Algemene verordening gegevensbescherming (het regime voor de verkeerscamera's), maar onder de Wet politiegegevens (het regime voor openbare orde camera's). De beelden worden apart opgeslagen, 28 dagen bewaard en ze kunnen worden gebruikt voor opsporing. Na afloop van het evenement wordt de verbinding met de Nachtegaallaan weer verbroken en zijn de verkeerscamera's weer alleen bruikbaar voor verkeersmanagement en de beelden worden dan dus ook niet meer opgenomen.

Het komt ook voor dat er incidenten gebeuren buiten de aangewezen cameragebieden. De verkeerscamera's van de gemeente filmen regelmatig vluchtende verdachten die het cameragebied in de binnenstad verlaten na het plegen van criminaliteit. Als er een incident gebeurt in beeld van een van de verkeerscamera's en als het incident zodanig ernstig is dat inzet van een gemeentelijke camera voor handhaving van de openbare rechtmatig is, dan mag die ene verkeerscamera voor de afhandeling van dat ene incident tijdelijk door de observanten in de Nachtegaallaan of door de politie in de Mathildelaan worden geactiveerd om *live* mee te kijken en om op te nemen. Dit is niet alleen wenselijk vanuit het oogpunt van aanhouden van vluchtende verdachten, maar ook voor de bescherming van hulpverleners, handhavers en politie. In dat soort gevallen mag de verkeerscamera dus voor zeer korte duur worden ingezet als camera voor handhaving van de openbare orde. Na afhandeling van het incident wordt de verbinding weer verbroken en is het cameratoezicht weer beperkt tot de vaste en flexibele camera's die door de gemeente zijn geplaatst voor handhaving van de openbare orde.

##### **2. Bewakingscamera's van de gemeente**

De gemeente heeft bewakingscamera's ter beveiliging van gemeentelijke gebouwen. Denk aan het stadhuis, Mercado of het Van Abbemuseum. Een deel van die camera's is aan de buitenzijde van het pand bevestigd en brengt een plek in beeld waar soms manifestaties en evenementen zijn. Deze camera's brengen soms ook geweldsincidenten en andere strafbare feiten in beeld die vallen onder handhaving van de openbare orde. Het is daarom wenselijk om, indien nodig, live mee te kunnen kijken met deze bewakingscamera's op momenten dat er een gepland evenement is of als er een ernstig incident gebeurt buiten de huidige gemeentelijke cameragebieden. Dit is ook – net als bij de verkeerscamera's – wenselijk voor de bescherming van hulpverleners, handhavers en politie.

Om bij incidenten of geplande inzet voor korte duur de bewakingscamera's van de gemeente aan de buitenzijde van gemeentelijke panden te kunnen bekijken en opslaan in de Nachtegaal-laan, wordt een technische koppeling gerealiseerd tussen de videomanagementsystemen van deze bewakingscamera's enerzijds en de gemeentelijke cameratoezichtcentrale anderzijds. De camerabeelden worden zoals gezegd niet continu rechtstreeks bekeken en ook niet opgenomen, zoals dat wel gebeurt met de reguliere gemeentelijke camera's. De koppeling wordt alleen geactiveerd als er sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde, dus bij ernstige incidenten of bij geplande manifestaties of evenementen. Ook in juridische zin wordt dit 'meervoudig gebruik' van de bewakingscamera's zorgvuldig geregeld. De burgemeester wijst deze bewakingscamera's aan als openbare orde camera's op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. Maar in het aanwijfsbesluit wordt opgenomen dat de camera's alleen 'aan' mogen bij ernstige incidenten of bij geplande manifestaties of evenementen waarbij de vrees bestaat voor verstoring van de openbare orde. Dit werkt dus hetzelfde als bij de verkeerscamera's zoals hierboven is beschreven.

#### **Aanwijfsbesluit voor twee jaar**

De koppeling met de verkeerscamera's en de bewakingscamera's aan de gevels van gemeentelijke panden wordt gebaseerd op een nieuw aanwijfsbesluit van de burgemeester. Voor die camera's geldt een bijzonder regime: de beelden worden normaliter niet gebruikt voor handhaving van de openbare orde. De koppeling mag alleen worden geactiveerd (voor live bekijken en opslaan van de beelden) in bijzondere omstandigheden die vooraf zijn gedefinieerd.

Er zijn twee bijzondere omstandigheden: grootschalige evenementen met angst voor verstoring van de openbare orde (geplande inzet voor een paar dagen) en als zich een ernstig incident voordoet (ong geplande ad hoc inzet voor dat ene incident). Dit aanwijfsbesluit wordt niet voor vier jaar, maar voor twee jaar genomen. Daarna wordt een evaluatie uitgevoerd om te zien hoe vaak de verkeerscamera's en bewakingscamera's zijn gebruikt, voor welke evenementen c.q. incidenten en wat dat opleverde. Op basis van die evaluatie besluit de burgemeester over eventuele verlenging of beëindiging van de koppeling.

#### **Wanneer is meervoudig gebruik van een verkeerscamera of bewakingscamera rechtmatig?**

Hierboven ging het bij punt 1 en 2 over meervoudig gebruik van een camera. De verkeerscamera's worden opgehangen door de gemeente voor verkeersmanagement. De bewakingscamera's van de gemeente zijn bedoeld voor de beveiliging van de gebouwen. Dezelfde camerabeelden mogen onder voorwaarden ook worden gebruikt voor handhaving van de openbare orde als de gemeente een grondslag heeft voor die secundaire verwerking *en* als aan de extra voorwaarden wordt voldaan die altijd gelden voor invoering van cameratoezicht op openbare plaatsen.<sup>9</sup>

De vraag wanneer het rechtmatig is de verkeerscamera's (punt 1 hierboven) of bewakingscamera's (punt 2) te activeren, is eigenlijk heel eenvoudig te beantwoorden. Dat is rechtmatig als de burgemeester ook op grond van artikel 151c Gemeentewet een eigen openbare orde camera had mogen plaatsen. Dat is het geval als er sprake is van (dreigende) verstoring van de openbare orde. Het enige verschil met een 'gewone' flexibele camera die de burgemeester op grond van artikel 151c van de Gemeentewet zelf plaatst, is dat er geen aparte mobiele camera unit wordt neergezet. Er wordt gebruikgemaakt van een gemeentelijke camera die er toch al stond – zij het voor een ander doel. Er is dus sprake van beperkt gebruik van een gemeentelijke camera voor een secundair doel. De verwerkingen van de camerabeelden worden totaal gescheiden. De beelden van de verkeerscamera's en bewakingscamera's worden verwerkt op grond van de AVG door de gemeentelijke afdelingen die dat normaal gesproken altijd al doen voor hun eigen doelen. Daarnaast wordt – tijdelijk – een aparte verwerking gestart op grond van de Wet politiegegevens als de openbare orde in gevaar is.

Om ervoor te zorgen dat aan de juridische eisen wordt voldaan, worden technische en organisatorische maatregelen getroffen. De technische maatregelen zorgen ervoor dat de twee verwerkingen volstrekt gescheiden plaatsvinden. Er gaat bij wijze van spreken een "extra stekker" in de gemeentelijke camera

9) Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in het kader van de Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS) een juridisch, ethisch en technisch advies laten opstellen voor gemeenten die meervoudig cameragebruik overwegen. Daaruit blijkt dat het onder bepaalde juridische, ethische en technische randvoorwaarden mogelijk is dezelfde camera voor een ander doel te gebruiken. De voorwaarden zijn beschreven in dit [advies voor de gemeente Utrecht](#). De gemeente Eindhoven zorgt er vanzelfsprekend voor dat aan alle voorwaarden wordt voldaan voordat een eventuele koppeling voor meervoudig cameragebruik wordt gelegd.

die er al staat voor een ander doel. Die stekker wordt verbonden aan het videomanagementsysteem van de gemeentelijke cameratoezichtruimte op de Nachtegaal-laan. De organisatorische maatregelen zorgen ervoor dat de camera's alleen worden geactiveerd als dit noodzakelijk is. Dit houdt onder andere in dat de observanten registreren wanneer ze een verkeerscamera of bewakingscamera activeren. Dat maakt het mogelijk te allen tijde binnen de geldende wet- en regelgeving te opereren en om achteraf inzichtelijk te maken of de gemaakte afwegingen correct waren. Hierover wordt in de evaluatie gerapporteerd.

### 5.5 Koppeling met bewakingscamera's van ProRail

ProRail heeft in en rond het treinstation van Eindhoven bewakingscamera's geplaatst. Een deel van die camera's filmt de omgeving van het station, inclusief het Stationsplein. Het stationsgebied valt al binnen het huidige aanwijsbesluit voor de binnenstad. Er wordt een technische koppeling gerealiseerd tussen enerzijds het videomanagementsysteem van ProRail en anderzijds het gemeentelijke camerasysteem in de Nachtegaallaan. De camera's buiten het treinstation worden dan – net als de verkeerscamera's en de bewakingscamera's van de gemeente die hierboven zijn beschreven – meervoudig gebruikt: een bestaande camera wordt voor twee doelen gebruikt met een volledig gescheiden verwerking in technische en juridische zin.<sup>10</sup>

ProRail gebruikt de camera's als bewakingscamera's voor haar eigen doelen en verwerkt de camera-beelden conform het regime van de Algemene verordening gegevensbescherming. Tegelijkertijd worden de camerabeelden separaat verwerkt door de gemeente met als doel handhaving van de openbare orde conform het regime van de Wet politiegegevens.

De ProRail-camera's worden – in tegenstelling tot de verkeerscamera's en de bewakingscamera's van de gemeente – wel structureel toegevoegd aan het cameratoezichtstelsel in de Nachtegaallaan. De omgeving van het treinstation is immers al aangewezen als cameratoezichtgebied waar de burgemeester de openbare orde handhaaft met behulp van camera's. De beelden worden live uitgekeken en 28 dagen bewaard op dezelfde servers als waar de andere vaste en flexibele openbare orde camera's van de gemeente worden opgeslagen. Ze kunnen dus ook te allen tijde door de politie worden gebruikt voor opsporing, omdat het al politiegegevens zijn. Daar is dan geen vordering meer voor nodig.

De beelden worden gescheiden opgeslagen door beide partijen. Voor de beelden die ProRail opslaat, geldt de Algemene verordening gegevensbescherming en is ProRail de verwerkings-verantwoordelijke. Voor de camerabeelden die in de gemeentelijke cameratoezichtruimte worden bekeken en opgeslagen, geldt de Wet politiegegevens en is de politie de verwerkingsverantwoordelijke.

Mocht zich een incident voordoen dat zich verplaatst van de buitenkant van het station naar de binnenzijde van het station, dan kan ProRail – via de reeds aangebrachte koppeling voor de buitencamera's – rechtstreeks beelden van bewakingscamera's binnen het treinstation aanbieden aan de gemeentelijke cameratoezichtruimte, bijvoorbeeld als een verdachte via het treinstation probeert te vluchten. In dat geval is geen sprake van meervoudig gebruik, maar van een eenmalige incidentele verstrekking (vrijwillig en ongevraagd) door ProRail aan de gemeentelijke cameratoezichtruimte, net zoals een ondernemer beelden van een bewakingscamera aan de politie kan aanbieden in het kader van een aangifte.

Om de juridische kaders voor beide partijen helder te maken en de rolverdeling en verantwoordelijkheden (ook financieel) helder te krijgen, stellen gemeente en ProRail een gezamenlijk convenant op. Daarin wordt precies beschreven hoe het meervoudige gebruik van de buitencamera's wordt gereguleerd en welke juridische kaders voor beide gescheiden verwerkingen gelden. Ook worden technische afspraken over onderhoud en beheer vastgelegd, evenals afspraken over aansprakelijkheid.

### 5.6 Van drie naar twee cameratoezichtruimtes

Tot begin 2023 werd feitelijk met drie cameratoezichtruimtes gewerkt. In de Nachtegaallaan werden de beelden structureel bekeken. In het politieboulevard aan de Mathildelaan werd cameratoezicht uitgevoerd tijdens geplande grootschalige inzet van politie en hulpdiensten, bijvoorbeeld tijdens evenementen of manifestaties. Daarnaast werd af en toe een tijdelijke commandopost met cameratoezicht ingericht op een derde locatie, meestal in een hotel in het centrum. Dat gebeurde bijvoorbeeld tijdens de Marathon. Vanaf voorjaar 2023, de eerste inzet was Koningsdag 2023, vervalt die derde werkwijze en blijven alleen de cameratoezichtruimtes in de Nachtegaallaan en de Mathildelaan bestaan. De commandoruimte in de Mathildelaan wordt gebruikt tijdens geplande grootschalige inzet van politie en hulpdiensten. De gemeentelijke cameratoezichtruimte aan de Nachtegaallaan wordt gedurende dat soort inzet niet gebruikt: de gemeentelijke observanten 'verhuizen' dan naar de Mathildelaan. Normaal gesproken is de Nachte-

<sup>10</sup> ProRail heeft dit soort koppelingen met gemeentelijke cameratoezichtruimtes ook al gerealiseerd voor de bewakingscamera's rondom de treinstations in Almere, Amsterdam, Leiden, Rotterdam, Schiphol, Tilburg en Utrecht. Met het oog op terrorismebestrijding is ook in Eindhoven al in 2010 een koppeling gelegd tussen de ProRail-camera's en de Regionale Toezicht Ruimte (RTR) aan de Aalsterweg in Eindhoven. Toen het Eindhovense cameratoezicht verhuisde van het politiepand naar de gemeentelijke cameratoezichtruimte, is die koppeling niet meeverhuisd. Sindsdien worden de camerabeelden van de ProRail-camera's niet meer gedeeld met de gemeente, maar de juridische basis hiervoor is onveranderd.

gaallaan echter de belangrijkste cameratoezicht-ruimte van de gemeente. Daar vindt het structurele cameratoezicht plaats.

Om de cameratoezichtruimte aan de Nachtegaallaan deze functie goed te kunnen laten vervullen is besloten een noodzakelijke update van de opslagservers en het videomanagementsysteem uit te voeren. Ook de cameratoezichtruimte aan de Mathildelaan is in het voorjaar van 2023 gerealiseerd.

### 5.7 Technische aanpassingen

Om het camerasysteem effectief te houden en om de efficiëntie in het rechtstreekse toezicht te vergroten zullen vier technische aanpassingen worden doorgevoerd.

#### 1. Camera's met 360 graden beeld

Een reguliere camera kan maar één plek tegelijk in beeld brengen. Elke camera staat normaal gesproken in een preset gericht op de plek die waarschijnlijk het meest relevante beeld oplevert. Daardoor kan het echter gebeuren dat een incident dat bij wijze van spreken recht onder een camera gebeurde, toch niet in beeld was. Die kans wordt nog veel groter als de camera door een observant wordt ingezoomd. Door te focussen op een incident gaat het overzichts-beeld onherroepelijk verloren. Daarom kiezen steeds meer gemeenten voor gecombineerde camera's: één camera-unit waarmee kan worden gedraaid en ingezoomd met daarboven vier camera's die continu het overzichtsbeeld bieden. Eindhoven gaat op strategisch belangrijke punten in de cameragebieden, vooral op kruispunten waar vier straten bij elkaar komen, dit soort gecombineerde camera's plaatsen.

**Figuur 5.1 Een enkelvoudige en een gecombineerde 360 camera**



#### 2. Ondersteunende software

Het cameratoezicht in de Nachtegaallaan wordt vaak uitgevoerd door één observant en soms door twee. De kwaliteit van het werk van de observanten in de cameratoezichtruimte is hoog, zo blijkt uit de evaluatie van 2023. Zij nemen veel incidenten waar en kunnen politie en handhaving op straat zeer goed ondersteunen met behulp van de camera's. Maar het is fysiek onmogelijk om veertig camera's tegelijk goed in de gaten te houden. Er is software die de observanten daarbij kan ondersteunen door beelden die waarschijnlijk relevant zijn aan te bieden voor beoordeling. De observant bepaalt daarna of de software het goed heeft 'gezien' en kan beoordelen welke vervolgactie passend is.

Ook het doorzoeken van opgenomen camerabeelden na incidenten kan met behulp van software efficiënter en effectiever worden. De politie doet vaak het verzoek alle relevante beelden aan te leveren, bijvoorbeeld na een geweldsincident. Het is dan van belang alle beelden te vinden waarop de betrokken personen te zien zijn, ook voor en na het incident. Dat komt er in de praktijk vaak op neer dat een periode van ongeveer een half uur aan beeldmateriaal moet worden bekeken. En vaak zijn er vijf tot tien camera's die mogelijk interessante beelden bevatten. Dus dat komt neer op drie tot zes uur zoektijd per incident. Software kan helpen dit zoekwerk eenvoudiger te maken. De software kan opgenomen camerabeelden classificeren aan de hand van vooraf ingestelde categorieën, zoals 'auto', 'fiets' of 'voetganger'. Maar ook scènes kunnen door video analytics worden gelabeld als 'geweld', 'drukte' of 'rennende mensen'.

Deze software neemt geen beslissingen: de beoordeling van de beelden wordt nog altijd gemaakt door de observant zelf. De software is uitsluitend bedoeld als ondersteuning om het zoeken efficiënter – en trouwens ook privacyvriendelijker – te maken.

De gemeente gaat de komende tijd, uiteraard binnen de ethische kaders dus met een deugdelijke ethische en juridische toets, software testen die kan helpen relevante camerabeelden aan te bieden voor beoordeling door de observanten, zowel *live* als achteraf.

#### 3. Registratiesysteem

Als een incident wordt waargenomen in de cameratoezichtruimte, moet daar een registratie van worden gemaakt door de observant. Dat gebeurt nu in twee systemen naast elkaar: het incident wordt gevolgd via het videomanagementsysteem zelf en er wordt een mutatie gemaakt in een apart systeem (HEAPP). Voor die tweede registratie moet alle informatie handmatig worden ingevoerd. Het is veel gebruiksvriendelijker (en minder foutgevoelig) als de registraties allemaal in het centrale videomanagementsysteem kunnen worden gedaan.

Daarom gaat Eindhoven werken met een registratiesysteem dat het mogelijk maakt 'met één druk op de knop' een incident te registreren. De informatie die al bekend is bij het videomanagementsysteem wordt dan automatisch gekoppeld aan de registratie. Dan gaat het om datum, tijd, cameranummer, locatie en personeelsnummer van de observant. De observant hoeft dan alleen nog maar een vooraf gecodeerd incidenttype te kiezen en te beschrijven wat er is gebeurd. Er zal overigens een extra kenmerk aan elke registratie worden toegevoegd waaruit blijkt wat de informatiebron van het incident was: een oplettende observant in de cameratoezichtruimte die het incident als eerste zag of een verzoek om mee te kijken vanuit de politie of handhavers op straat. Dat maakt het mogelijk achteraf in de evaluatie te bepalen welk deel van de geregistreerde incidenten zou zijn 'gemist' als er geen live toezicht was geweest.

#### 4. Slimme sensoren

Camera's maken beelden en zijn dus beperkt tot één zintuig: zicht. Mensen gebruiken ook al hun andere zintuigen om een situatie goed in te kunnen schatten: geluid is bijvoorbeeld een zeer belangrijk extra zintuig, maar ook geur, temperatuur en trillingen helpen bij het begrijpen wat ergens gebeurt. Het ligt dan ook voor de hand de camera's te combineren met andere sensoren om een vollediger 'beeld' te krijgen van wat er gebeurt.

Er is software die kan helpen beginnende incidenten door geluidsanalyse of beeldanalyse<sup>11</sup> te signaleren, waarna de relevante camera wordt opgeschakeld zodat een observant kan beoordelen wat er aan de hand is. Een andere toepassing is software voor people counting om een signaal aan de observant te geven als het aantal mensen op een bepaalde plek een vooraf ingestelde drempelwaarde overschrijdt. Dit maakt het observatiewerk niet alleen efficiënter en effectiever; het is ook mogelijk de privacy van de mensen die in beeld komen hiermee te vergroten. Dit wordt *privacy enhancing technology* genoemd. Software is immers niet geïnteresseerd in bepaalde typen mensen, maar in bepaalde typen gedrag. Er zitten echter ook altijd risico's vast aan dit soort technologie. Zo blijkt *dat* 'neutrale' technologie of de combinatie van op zich 'neutrale' datasets, uiteindelijk toch kan leiden tot discriminatie van bepaalde groepen of andere ongewenste bias. Ook is het niet vanzelfsprekend dat nieuwe technologie uiteindelijk leidt tot een verbetering van de praktijk.<sup>12</sup>

De ethische commissie heeft echter aanbevolen nieuwe technologie voor "menselijke camera's" en maatschappelijk verantwoorde innovatie te gaan onderzoeken. Daarom zal Eindhoven de komende tijd zorgvuldig onderzoeken of, en zo ja hoe, slimme sensoren het cameratoezicht efficiënter, effectiever én privacyvriendelijker kunnen maken.

11) Zie voor een voorbeeld van agressie-detectie met behulp van software: <https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/eindhoven-herkent-een-algoritme-vechtpartijen>.

12) Een bekend voorbeeld is het Living Lab Stratumseind waar sensoren werden gebruikt om informatie voor handhaving te genereren. Dat project is geëvalueerd en daaruit bleek dat het project te veel bottom up was en daardoor te lang in de speeltuifase bleef hangen. Ook bleek dat het vooral de leveranciers van de technologie waren die profiteerden van het experiment: de gemeente profiteerde niet, er was geen kennisdeling, er waren geen klanten voor de oplossingen en de eindgebruikers waren niet voldoende betrokken. De geleerde lessen worden uiteraard ter harte genomen in toekomstige experimenten.



## Bijlage 1 Artikel 151c Gemeentewet

Artikel 151c van de Gemeentewet beschrijft op welke wijze en onder welke voorwaarden een gemeente cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde kan inzetten.

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.