

## **Een regionale toezichtruimte in Midden- en West-Brabant**

Kaders en aanbevelingen



**RPC**

Oprichtgever **Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing  
Midden- en West-Brabant**

Auteurs **Martin Bosman van Movares Nederland en  
Frits Neijgh van Lier van Prins Advies Groep**

Utrecht, 31 oktober 2008  
vrijgegeven

## **Inhoudsopgave**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Algemeen	3
1.2	Probleemanalyse	3
1.3	De opdracht	4
<b>2</b>	<b>Een visie op veiligheid</b>	<b>5</b>
2.1	Inleiding	5
2.2	Cameratoezicht	5
<b>3</b>	<b>Wettelijke legitimatie cameratoezicht</b>	<b>6</b>
3.1	Privacybescherming	6
3.2	Handhaving van de openbare orde	6
3.3	Beveiliging van eigendommen	6
3.4	Doelomschrijving	7
3.5	Koppelen van systemen en netwerken	8
<b>4</b>	<b>Organisatie cameratoezicht Midden- en West-Brabant</b>	<b>9</b>
4.1	Landelijke ontwikkelingen	9
4.2	Stakeholders in Midden- en West-Brabant	9
4.3	Organisatievorm en rechtspersoon	10
4.4	Werkprocessen regionale toezichtruimte	11
<b>5</b>	<b>De technische vormgeving</b>	<b>12</b>
5.1	De regionale video-toezichtruimte	12
5.2	De hoofdinfrastructuur	12
5.3	De lokale camera-omgeving	12
<b>6</b>	<b>Financiële consequenties</b>	<b>13</b>
6.1	Investeringen en exploitatie	13
6.2	Kostenverdeling	16
<b>7</b>	<b>Een experiment</b>	<b>17</b>
7.1	Haalbaarheid cameratoezicht	17
7.2	Een projectvoorstel	17
<b>8</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>18</b>
8.1	Conclusies	18
8.2	Aanbevelingen	19

## 1 Inleiding

### 1.1 Algemeen

Cameratoezicht wordt als een doeltreffend middel beschouwd om toezicht te houden en eigendommen te beveiligen. De publieke sector gebruikt camera's voor de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen terwijl de private sector in toenemende mate overgaat tot de invoering van cameratoezicht om eigendommen te beveiligen.

Ook het bedrijfsleven in Midden- en West-Brabant ziet cameratoezicht als een goede oplossing voor de aanpak van criminaliteit en overlast. Het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing (RPC) Midden- en West-Brabant heeft daarom het initiatief genomen om een haalbaarheidsmodel voor regionaal cameratoezicht op te laten stellen dat op bedrijventerreinen, winkelgebieden, kantoorlocaties, parkeervoorzieningen en vergelijkbare gebieden kan worden toegepast<sup>1</sup>. Het RPC beoogt om op deze wijze de regionale ontwikkelingen te begeleiden. Bovendien wil het RPC schaalvoordelen behalen door de inrichting van een regionale toezichtruimte. Het wil daarbij aansluiten op regionale en landelijke ontwikkelingen en gebruik maken van reeds opgedane kennis en ervaring. Het RPC vindt dat een experimentele fase noodzakelijk is voordat tot invoering kan worden overgegaan.

### 1.2 Probleemanalyse

Ook in de regio Midden- en West-Brabant steken ondernemers veel geld in organisatorische, bouwkundige en elektronische maatregelen om hun eigendommen te beveiligen. Beveiligingsbedrijven spelen in op de toegenomen vraag naar veiligheid maar de kwaliteit van deze bedrijven en hun dienstverlening blijft vaak achter bij de groei. Zo komt het voor dat meerdere beveiligingsbedrijven en particuliere alarmcentrales (PAC's) actief zijn op dezelfde locaties zonder dat ze hun taken op elkaar afstemmen of samenwerken. Bovendien is hun inzet vaak ondoelmatig omdat die niet is afgestemd op de aard en omvang van de veiligheidsproblematiek maar uitsluitend gebaseerd is op het beschikbare budget.

Daarnaast gaan ondernemers over tot de plaatsing van camera's die in sommige gevallen ook de openbare weg of andere delen van het publieke domein bestrijken. En omdat cameraplannen meestal worden gedomineerd door commerciële belangen van leveranciers, kan dit leiden tot desinvesteringen en wildgroei terwijl de privacybescherming van burgers in toenemende mate onder druk komt te staan. Verder bestaat er onvoldoende samenhang tussen de verschillende vormen van cameratoezicht. De organisatorische diversiteit wordt in toenemende mate als een probleem ervaren. Ook is weinig sprake van ketensamenwerking zodat er geen of weinig synergievoordelen worden behaald. Een gescheiden aanpak leidt bovendien tot onnodig hoge kosten voor alle partijen.

Het is mede de verantwoordelijkheid van gemeentebesturen om de regie te voeren over veiligheid en een visie te vormen op de verschillende vormen van cameratoezicht. In de praktijk blijkt echter dat de beveiliging van bedrijventerreinen en vergelijkbare locaties vrijwel volledig aan private partijen wordt overgelaten en dat de beveiligingsbranche in hoge mate leidend is geworden. Zonder centrale regie kan er echter geen sprake zijn van samenwerking binnen de beveiligings- en alarmeringsketen. De politie is het sluitstuk geworden van een beveiligings- en alarmeringsketen waarin de samenwerking grotendeels ontbreekt.

---

<sup>1</sup> Waar in dit document wordt gesproken over bedrijventerreinen en/of winkelgebieden worden ook kantoorlocaties, parkeervoorzieningen en vergelijkbare locaties daaronder begrepen.

### **1.3 De opdracht**

Het RPC Midden- en West-Brabant heeft aan Movares Nederland B.V. uit Utrecht opdracht gegeven om een haalbaarheidsmodel op te stellen en het bestuurlijke draagvlak te onderzoeken voor de invoering ervan. Daartoe zijn vier workshops georganiseerd met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (BZW en MKB Nederland), politie, de Kamers van Koophandel en N.V. Rewin West-Brabant. Bovendien zijn er gesprekken gevoerd met een aantal ambtsdragers uit de regio. De uitkomsten ervan zijn in belangrijke mate bepalend geweest voor de vaststelling van de conceptuele uitgangspunten.

Gelijktijdig hebben N.V. Rewin en de Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland aan de Prins Advies Groep uit Weert opdracht gegeven om een Toetsingskader te ontwikkelen voor regionaal cameratoezicht. Dit Toetsingskader is bedoeld om publiekprivate partijen de mogelijkheid te bieden om hun voornemens tot de invoering van cameratoezicht te toetsen op haalbaarheid. Voor de ontwikkeling ervan is gebruik gemaakt van landelijke expertise en ervaringen terwijl de eindresultaten tot stand zijn gekomen na een kritische beoordeling door deskundigen op de bruikbaarheid in de praktijk. Dit Toetsingskader is breed toepasbaar en biedt ook inzicht in de verschillende vormen van cameratoezicht met de daarvoor bestemde wet- en regelgeving.

Teneinde optimaal gebruik te kunnen maken van de kennis en expertise van Movares en de Prins Advies Groep heeft het RPC gekozen voor een gezamenlijke eindpresentatie van beide onderzoeken aan het Regionaal College met als doel een standpunt in te kunnen nemen over regionaal cameratoezicht in Midden- en West-Brabant. In deze kadernota worden op hoofdlijnen de conceptuele uitgangspunten beschreven met de juridische, technische en organisatorische vertaling ervan. Om de leesbaarheid te bevorderen, wordt voor de uitwerking ervan verwezen naar de betreffende onderdelen in het bijgevoegde Toetsingskader.

## 2 Een visie op veiligheid

### 2.1 Inleiding

De conventionele alarmerings- en beveiligingsketen bestaat uit detectie van een (poging tot) inbraak en het doorgeven van het alarm aan een particuliere alarmcentrale (PAC). Beveiligingsbedrijven worden ingezet voor de verificatie van alarmeringen, bewaking en mobiel toezicht voor een collectief van ondernemers. Samenwerking binnen de alarmerings- en beveiligingsketen blijkt in de praktijk slechts moeizaam tot stand te komen omdat dit op gespannen voet staat met de commerciële belangen van de beveiligingsbranche. Het gevolg hiervan is dat meerdere beveiligingsbedrijven in een gebied actief zijn zonder dat synergievoordelen worden behaald. Door middel van een centrale coördinatie kunnen de beveiligingswerkzaamheden beter op elkaar worden afgestemd en kan de samenwerking in de totale alarmerings- en beveiligingsketen worden verbeterd. De beveiligingsbranche is tot nu toe niet in staat gebleken om deze taak op zich te nemen. Dat staat overigens los van de vraag of dat wel wenselijk is.

### 2.2 Cameratoezicht

Cameratoezicht voor de beveiliging van bedrijventerreinen en vergelijkbare gebieden heeft een belangrijke plaats verworven in de alarmerings- en beveiligingsketen. Het is daarom een aangrijpingspunt geworden voor verbetering van de totale keten. Actuele camerabeelden kunnen onmiddellijk opgeschakeld worden naar een gemeenschappelijke meldkamer (GMK) en bepalend worden voor de vervolgacties van de ketenpartners zoals politie, particuliere beveiligingsbedrijven, PAC's, brandweer en overige hulpdiensten. Dat bespaart tijd en kosten en verhoogt de kwaliteit van de totale alarmerings- en beveiligingsketen. Deze vorm van cameratoezicht is proactief van karakter<sup>2</sup>. Door toevoeging van intelligente ICT-oplossingen kan de effectiviteit van dit cameratoezicht nog aanmerkelijk worden vergroot.

Een regionale toezichtruimte biedt mogelijkheden om de inzet van de ketenpartners beter op elkaar af te stemmen en de effecten van het cameratoezicht ook op langere termijn te borgen. Opschaling van cameratoezicht naar een regionaal niveau biedt bovendien meer mogelijkheden om systemen en netwerken te koppelen. Voor de politie vormt dit een goed aanknopingspunt omdat op deze knooppunten van netwerken informatiestromen samenkomen.<sup>3</sup> Cameratoezicht levert beeldmateriaal op dat binnen de kaders van de wet- en regelgeving kan worden opgeslagen en verwerkt. Deze informatie kan worden gebruikt om sturing te geven aan de werkprocessen van de politie.

In het verlengde van de doelstelling omvat cameratoezicht voor de beveiliging ook de bewaking van de openbare weg. Het is een gerechtvaardigd belang van ondernemers om delen van de openbare weg mee te nemen in hun toezicht<sup>4</sup>. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de scheiding tussen het publieke en private domein vaak moeilijk te trekken is. Omdat de overheid regie voert in het publieke domein gaan de publieke en private belangen hier gelijk op. Door samen te werken, worden beide partijen in staat gesteld om uitvoering te geven aan hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De rol van de lokale overheid is hierbij van cruciaal belang.

---

<sup>2</sup> Voor overige vormen van cameratoezicht wordt verwezen naar het Toetsingskader.

<sup>3</sup> Visienota 'Politie in Ontwikkeling' van de Raad van Hoofdcommissarissen d.d. 21 juni 2005.

<sup>4</sup> Bron College Bescherming Persoonsgegevens.

### **3 Wettelijke legitimatie cameratoezicht**

#### **3.1 Privacybescherming**

Cameratoezicht is een geautomatiseerde persoonsregistratie waarop privacyregels van toepassing zijn. De vraag is of er in beginsel een evenwicht bestaat tussen de behoefte aan controle en registratie enerzijds en het respect voor de privacy van burgers anderzijds. Privacy en cameratoezicht in de publieke ruimte staan dan ook op gespannen voet met elkaar. Om die reden zal er altijd een gerechtvaardigd belang moeten zijn om een inbreuk te mogen maken op de privacy van burgers.

De privacybescherming voor cameratoezicht wordt geregeld op grond van de Gemeentewet in combinatie met de Wet Politiegegevens en het Wetboek van Strafrecht (verbod op heimelijk cameratoezicht) in combinatie met de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp). Cameratoezicht dat gebruikt wordt door de politie voor opsporingsdoeleinden is geregeld in het Wetboek van Strafvordering. Het doel van cameratoezicht is bepalend voor de vraag welke wet- en regelgeving van toepassing is. In de context van deze notitie wordt een onderscheid gemaakt tussen twee vormen van cameratoezicht met verschillende doelstellingen: de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen en de beveiliging van eigendommen<sup>5</sup>. De wettelijke legitimatie van deze beide vormen van cameratoezicht wordt in de volgende paragrafen op hoofdlijnen uitgewerkt.

#### **3.2 Handhaving van de openbare orde**

Het gemeentebestuur is hoofdverantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid en cameratoezicht op openbare plaatsen voor zover het de handhaving van de openbare orde betreft. Ook in Midden- en West-Brabant wordt in een aantal binnensteden cameratoezicht toegepast als aanvulling op het politietoezicht op straat. De wetgever geeft in artikel 151c van de Gemeentewet de privacy-normen waaraan cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen moet voldoen. Deze wet moet leiden tot meer rechtszekerheid voor de burgers en tot uniformering van de toepassing van cameratoezicht op openbare plaatsen. De eisen van noodzakelijkheid en de daarmee samenhangende criteria van proportionaliteit en subsidiariteit, eisen dat periodiek moet worden beoordeeld of de doelstellingen van het cameratoezicht zijn gehaald en in hoeverre er nog langer een noodzaak voor bestaat. Daarom geldt op grond van artikel 151c van de Gemeentewet dat de gemeenteraad bij verordening het plaatsen van camera's vaststelt. Deze plaatsing is altijd gekoppeld aan een bepaalde duur. Op de opslag en het gebruik van de gegevens is de Wet Politiegegevens van toepassing.

#### **3.3 Beveiliging van eigendommen**

Cameratoezicht met als doel de beveiliging en bewaking van eigendommen en personen heeft een geheel ander karakter dan het cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen. Hiervoor gelden de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht (verbod op heimelijk cameratoezicht). Voor de verwerking van de persoonsgegevens moet de Wet Bescherming Persoonsgegevens als wettelijke basis worden gehanteerd. Beveiliging van eigendommen op bedrijventerreinen en vergelijkbare gebieden omvat bijna altijd de bewaking

---

<sup>5</sup> Zie ook het schematische overzicht in de opschalingsdocumentatie van het Centrum voor Innovatie en Veiligheid ([www.hetciv.nl](http://www.hetciv.nl)).

van de openbare weg. De inbreuk op de belangen en rechten van bezoekers speelt hier echter in mindere mate dan bijvoorbeeld in uitgaansgebieden. Het College Bescherming Persoonsgegevens spreekt in dat verband over ‘warmere buurten’. Het is van oordeel dat het een gerechtvaardigd belang van ondernemers is om delen van de openbare weg mee te nemen in het cameratoezicht mits dit wordt gedaan in het verlengde van de doelstelling. De private belangen en de uitoefening van de publiekrechtelijke taak gaan in deze situaties gelijk op<sup>6</sup>. Daarom is het ook van belang dat gemeenten regie blijven voeren over de plaatsing van camera’s op de openbare weg. De doelomschrijving van het cameratoezicht en de voorwaarden waaronder dit mag worden uitgevoerd, dienen te worden aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens tenzij ‘het Vrijstellingsbesluit’ van toepassing is in verband met de bewaartermijn.

### 3.4 Doelomschrijving

Cameratoezicht voor de beveiliging en bescherming van private en publieke eigendommen en op personen bestaat in beginsel uit:

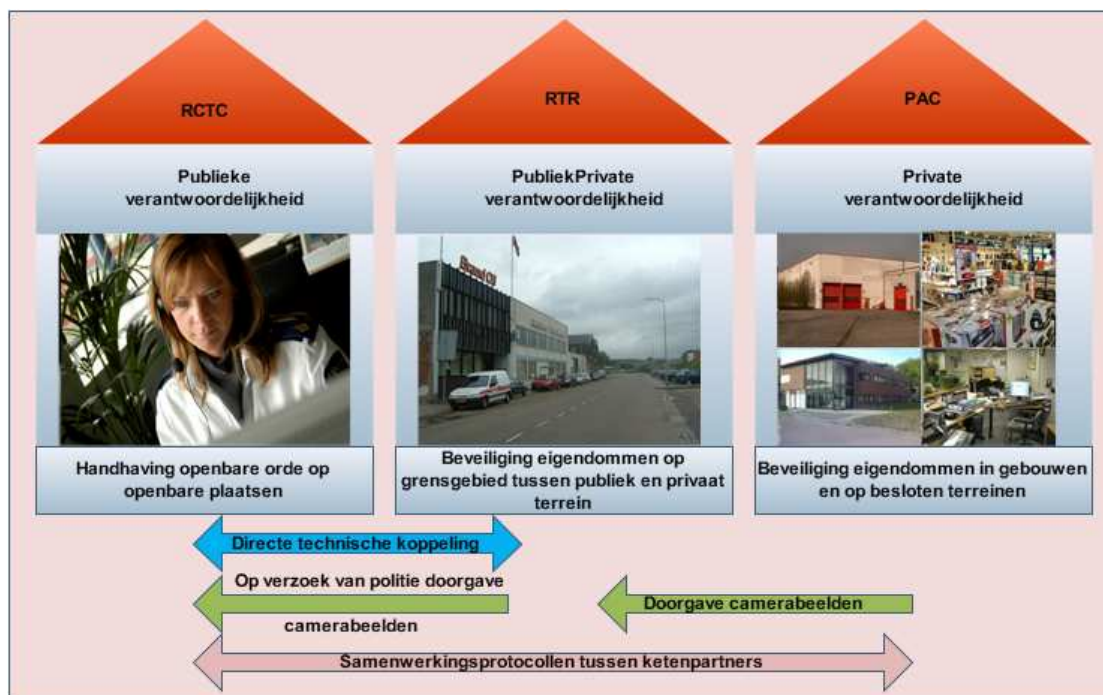
- de bescherming van de veiligheid en gezondheid van een of meer natuurlijke personen;
- de beveiliging van de toegang tot gebouwen en terreinen;
- de bewaking van zaken die zich in gebouwen<sup>7</sup> en op terreinen bevinden en
- het vastleggen van incidenten.

Omdat camerabeelden soms informatie kunnen bevatten die van belang is voor de politie, de brandweer, overige hulpdiensten en voor het onderhoud en beheer van terreinen, kunnen ook subdoelen worden geformuleerd. Hierbij wordt gedacht aan de zogenaamde ‘bijvangst’ die van belang is voor de ketenpartners. Opschaling van relevante camerabeelden naar een gemeenschappelijke meldkamer wordt op grond hiervan mogelijk gemaakt. Camerabeelden die geen persoonsgegevens bevatten, kunnen ook gebruikt worden voor gebiedsmanagement, zoals onderhoud, beheer en brandveiligheid.

---

<sup>6</sup> Zie in dit verband ook het coalitieakkoord van het huidige kabinet: “Veiligheid is geen zaak van politie en justitie alleen. Burgers, (georganiseerd) bedrijfsleven en gemeenten zijn medeverantwoordelijk”.

<sup>7</sup> De mogelijkheid wordt hier opengehouden om private camerasystemen op te schakelen naar een regionale toezichtruimte. Dat kan bijvoorbeeld bij een alarmdetectie. Vanuit het bedrijfsleven wordt hier veel belangstelling voor getoond.



**Figuur 1. Samenwerking in gescheiden verantwoordelijkheid<sup>8</sup>**

### 3.5 Koppelen van systemen en netwerken<sup>9</sup>

De huidige wet- en regelgeving staan integratie van cameratoezicht voor de handhaving van openbare orde op openbare plaatsen en de beveiliging van eigendommen niet toe. Het is daarom noodzakelijk om de functies, opslag en verwerking van beeldmateriaal fysiek en procedureel te scheiden. Wel mogen systemen en netwerken worden gedeeld zodat aanzienlijke kostenbesparingen kunnen worden bereikt door middel van vraagbundeling. Ook is het mogelijk om camera's en infrastructuur te benutten voor meerdere doelstellingen. Zo kan ook gedacht worden aan milieuzonering en verkeersregulatie. Dit multifunctionele gebruik dient op een transparante wijze te worden uitgevoerd en te worden vastgelegd in protocollen. Iedere gebruiker mag het beeldmateriaal echter uitsluitend gebruiken, opslaan en verwerken conform de eigen doelomschrijving. Het koppelen van systemen en netwerken biedt uitstekende mogelijkheden om informatie 'kolomvrij' beschikbaar te krijgen voor de operationele diensten en het bevoegde gezag ten behoeve van crisisbeheersing en rampenbestrijding<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> In dit figuur wordt met RCTC bedoeld 'Regionaal Camera Toezicht Centrum' voor cameratoezicht onder regie van de politie en met RTR: Regionale Toezichtruimte voor beveiliging van eigendommen en personen zoals bedoeld in deze notitie. Een PAC is een particuliere alarmcentrale.

<sup>9</sup> Zie ook het Nationaal Research & Development Programma Maatschappelijke Veiligheid waarin de departementen van Binnenlandse Zaken, Defensie en Justitie participeren. In dit programma, dat gericht is op de opbouw van kennis en de stimulering van innovaties en technologische toepassingen, wordt een aantal aandachtsgebieden onderscheiden, waaronder de subarena geïntegreerde systemen.

<sup>10</sup> Zie ook de uitkomsten van de ASE (Accelerated Solutions Environment) veiligheid d.d. 4, 5 en 6 maart 2008. Op deze conferentie hebben zeventig gezaghebbende vertegenwoordigers uit het bestuurlijke en operationele veiligheidsdomein zich gezamenlijk uitgesproken over hoe de besluitvorming, informatie en communicatie verbeterd kunnen worden om crisissituaties slagvaardig het hoofd te kunnen bieden.

## **4 Organisatie cameratoezicht Midden- en West-Brabant**

### **4.1 Landelijke ontwikkelingen**

#### *Gemeentelijke en regionale initiatieven*

Er zijn meerdere succesvolle initiatieven genomen om de beveiliging met cameratoezicht beter te organiseren. Zowel in de gemeenten Utrecht, Den Haag, Amsterdam en Rotterdam als in de regio's Brabant Zuidoost, Brabant Noord en IJsselland wordt cameratoezicht uitgevoerd vanuit een centrale toezichtruimte. In een aantal regio's zijn vergelijkbare initiatieven genomen, zoals in Limburg Noord en Limburg Zuid. Deze ontwikkelingen worden vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken krachtig ondersteund.

#### *Participatie bedrijfsleven*

In de praktijk blijkt het draagvlak onder de ondernemers voor deelname aan een collectief beveiligingsconcept moeilijk te organiseren. Om deze reden is door de staatssecretaris van Economische zaken een wetsvoorstel opgesteld over 'Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering' (BGV). Deze regeling maakt het mogelijk om een zogenaamde BGV-zone aan te wijzen en de daar gevestigde ondernemers te verplichten om financieel bij te dragen aan de collectieve beveiliging van hun bedrijventerrein of winkelgebied. De heffing wordt gebaseerd op een lokaal vast te stellen belastingverordening die gekoppeld kan worden aan de WOZ-administratie. Op deze wijze kunnen plannen op een evenwichtige wijze door ondernemers worden gefinancierd.

#### *Private initiatieven*

De beveiligingsbranche biedt op grote schaal cameratoezicht aan met aansluiting op particuliere alarmcentrales. Hoewel vaak aangeboden als een proactief concept, is deze beveiligingsoptie reactief van aard en beperkt in de mogelijkheden. Bovendien kan vanuit een PAC geen centrale regie worden gevoerd omdat er weinig of niet wordt samengewerkt binnen de alarmerings- en beveiligingsketen. Het is echter een gemeenschappelijk belang om de veiligheidsketen sluitend te maken. Dit gemeenschappelijk belang is een van de redenen waarom het wenselijk is om een regionale toezichtruimte in te richten waarin de publieke en private partijen samenwerken.

### **4.2 Stakeholders in Midden- en West-Brabant**

Bij de inrichting van een regionale toezichtruimte in Midden- en West-Brabant zijn een aantal partijen betrokken.

#### *Het bedrijfsleven*

Cameratoezicht voor de beveiliging van eigendommen ligt in het verlengde van de overheidstaak. De ondernemers zijn initiatiefnemer bij de ontwikkeling van lokale cameraplannen. Dat geldt ook voor de aanwijzing van een BGV-zone zoals hiervoor beschreven. Het bedrijfsleven is eerstverantwoordelijk voor de beveiliging van zijn eigendommen. Omdat cameratoezicht soms ook delen van de openbare weg omvat, is er een gedeeld belang met de overheid. Een Keurmerk Veilig Ondernemen project biedt de mogelijkheid om een pakket aan maatregelen te ontwikkelen en de publiekprivate samenwerking te borgen door middel van een convenant. Cameratoezicht is één van de maatregelen die gebaseerd worden op een veiligheidsanalyse, waaruit tevens de noodzaak en rechtvaardiging van cameratoezicht moet blijken.

#### *De politie Midden- en West-Brabant*

De regiopolitie heeft besloten om de haalbaarheid van een eigen Regionaal Camera Toezicht Centrum (RCTC) te onderzoeken voor de observatie en verwerking van camerabeelden voor de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen. Hiervoor is een visiedocument opgesteld. Op deze wijze kan de politie de operationele regie, die zij op grond van artikel 151c van de Gemeentewet heeft gekregen, efficiënter organiseren. Omdat de politie het sluitstuk is van de beveiligingsketen, is een goede samenwerking met de ketenpartners van groot belang. Cameratoezicht levert de politie informatie op grond waarvan zij haar werkprocessen beter kan sturen (informatiegestuurde politiezorg).

#### *Gemeentebesturen*

Een gemeentebestuur is hoofdverantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid en toezicht in de publieke ruimte. Omdat cameratoezicht diep kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer, heeft de wetgever besloten om de plaatsing van camera's voor de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen met democratische waarborgen te omkleden. Cameratoezicht met als doel de beveiliging van eigendommen omvat soms delen van de openbare ruimte. Dit is het grensvlak tussen privaat en publiek. Hoewel artikel 151c van de Gemeentewet hierop niet van toepassing is, hoeft dat nog niet te betekenen dat de overheid geen verantwoordelijkheid draagt<sup>11</sup>. Aanbevolen wordt dan ook om ook deze vorm van cameratoezicht aan een democratische controle te onderwerpen. Dat wordt mogelijk als het gemeentebestuur verantwoordelijkheid neemt voor de privacybescherming en voorwaarden stelt aan de uitvoering van cameratoezicht op het grensvlak tussen privaat en publiek terrein.

#### *Particuliere beveiligingsbedrijven*

Particuliere beveiligingsbedrijven en PAC's zijn een onderdeel van de alarmerings- en beveiligingsketen. Hun werkzaamheden liggen in het verlengde van elkaar. De PAC's ontvangen de alarmmeldingen terwijl de particuliere beveiligers een rol vervullen bij de verificatie ervan. Ook leveren zij met mobiel toezicht een bijdrage aan de beveiliging van bedrijventerreinen en vergelijkbare gebieden. Bij de uitvoering van cameratoezicht blijft de inzet van beveiligingsbedrijven van belang omdat zij op grond van de camerabeelden op een gerichte wijze kunnen worden ingezet. Met deze werkwijze kunnen veel kosten worden bespaard. Bovendien kan het mobiele toezicht op basis van informatie beter worden gestuurd.

### **4.3 Organisatievorm en rechtspersoon**

Een regionale toezichtruimte is een dienstverlenende organisatie die verplichtingen aangaat met de deelnemers aan het cameratoezicht. De inkomsten en uitgaven van een regionale toezichtruimte zullen aanzienlijk zijn. Omdat kosten wel eens een bepalende factor kunnen gaan vormen in de uitvoering van proactief cameratoezicht, ligt een commerciële organisatievorm niet voor de hand. Een stichtingsvorm behoort zeker tot de mogelijkheden maar heeft als nadeel dat directe democratische controle slechts ten dele mogelijk is. Het instellen van een gemeenschappelijke regeling (WGR) of aansluiting bij een bestaande regeling biedt meer perspectieven; bijvoorbeeld de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant waarin de publieke

---

<sup>11</sup> *De Strategische Beleidsgroep van de Raad van Hoofdcommissarissen spreekt in dit verband over hybride gebieden waarin de scheiding tussen publiek en privaat domein niet altijd even duidelijk te trekken is. Zij stelt zich op het standpunt dat in deze hybride gebieden ondernemers zoveel mogelijk hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen en dat het onder voorwaarden gerechtvaardigd is dat zij zelf cameratoezicht organiseren. Bron: conceptrapport 'Beelden van de Samenleving' van de Raad van Hoofdcommissarissen van oktober 2008.*

veiligheidspartners al samenwerken. Om een keuze te kunnen maken, is het aan te bevelen om juridisch advies in te roepen.

#### **4.4 Werkprocessen regionale toezichtruimte**

Met de inrichting van een regionale toezichtruimte wordt het haalbaar om 24 uur per dag camerabeelden live te observeren. Teneinde de observatie zo efficiënt mogelijk in te richten, dient gebruik te worden gemaakt van ICT-toepassingen die een ongestructureerd aanbod van camerabeelden kunnen omzetten in relevant beeldmateriaal. In de praktijk blijkt dat de aansluiting van 64 camera's per werkplek tot de mogelijkheden behoort zonder dat er relevante beelden worden gemist. Door het toepassen van intelligente ICT-toepassingen kunnen observanten meer camerabeelden actief bekijken, zodat meer aansluitingen per werkplek kunnen worden gerealiseerd. Op deze manier kunnen de kosten van camera-observatie sterk worden gereduceerd. Uitgangspunt daarbij blijft wel dat de techniek ondersteunend is aan de camera-observatie.

In een regionale toezichtruimte kunnen een aantal werkprocessen worden onderscheiden:

- De primaire werkprocessen die zich richten op de uitvoering van proactief cameratoezicht. Deze processen bestaan onder meer uit camera-observatie, de melding, afhandeling en registratie van incidenten en het verwerken en verstrekken van gegevens.
- De secundaire werkprocessen die zich richten op het faciliteren van bovengenoemde functies met behulp van ICT. Deze processen bestaan onder meer uit het beheer van de hard- en software ten behoeve van de kantoorautomatisering en het cameratoezicht.

Aansluiting van bedrijventerreinen en vergelijkbare gebieden maakt 24-uurstoezicht noodzakelijk. Tijdens de dag en vroege avonden kan aandacht worden gegeven aan winkelgebieden en tijdens de late avond- en nachturen aan de bedrijventerreinen. Voor de berekening van de benodigde capaciteit voor camera-observatie per werkplek dient rekening te worden gehouden met vakantiedagen, opleiding, feestdagen, ziektedagen etc. Het blijkt dat voor acht uren camera-observatie circa 1,5 fte noodzakelijk is per werkplek. Dat betekent voor een continue dienst circa 4,5 fte per werkplek. De uitwerking van de benodigde capaciteit voor camera-observatie en ICT-beheer is terug te vinden in het Toetsingskader.

Er dient nog te worden opgemerkt dat de omvang van ICT-beheer niet mag worden onderschat. Hoewel het beheer en onderhoud kan worden uitbesteed met een Service Level Agreement, blijft dagelijks beheer en de beoordeling van storingsen noodzakelijk teneinde de betrouwbaarheid en continuïteit van de systemen en applicaties te kunnen waarborgen. Daarmede wordt ook de afhankelijkheid van leveranciers beperkt.

## **5 De technische vormgeving**

### **5.1 De regionale video-toezichtruimte**

Bij de inrichting van een regionale toezichtruimte zal rekening moeten worden gehouden met een groeiscenario. Zowel de fysieke ruimte als de technische inrichting dient daartoe dan ook de mogelijkheden te bieden en afgestemd te worden op het te verwachten volume op lange termijn. Het aantal werkplekken is afhankelijk van het aantal aangesloten camera's. Per werkplek kunnen 64 camera's worden opgeschakeld, mits het cameratoezicht wordt ondersteund door intelligente ICT-toepassingen waarmee een ongestructureerd aanbod van camerabeelden kan worden omgezet in relevant beeldmateriaal. In dit geval is het tevens van belang om te wijzen op de verschillende vormen van cameratoezicht die in het Toetsingskader worden beschreven. Actieve camera-observatie vraagt om een ergonomische werkomgeving met meubilair dat geschikt is om langdurig mee te kunnen werken. De noodzakelijke capaciteit voor dataopslag is afhankelijk van de bewaartermijn. Beelden worden opgeslagen met een minimum van 6 beelden per seconde. Zodra incidenten worden waargenomen, wordt opslag met 25 beelden per seconde aanbevolen teneinde te voorkomen dat beelden worden gemist die van belang zijn voor identificatie en opsporing.

### **5.2 De hoofdinfrastructuur**

Om massaal transport van camerabeelden over grotere afstand mogelijk te maken, is een breedband infrastructuur noodzakelijk (glasvezel). De netwerkcommunicatie dient bovendien volledig gedigitaliseerd te zijn. Dat heeft veel voordelen ten opzichte van de conventionele analoge technieken. In het analoge tijdperk zou een regionale toezichtruimte niet tegen aanvaardbare kosten mogelijk zijn geweest. Bij digitale technieken kan gebruik worden gemaakt van moderne cameratoepassingen en digitale netwerken waarbij opschaling van meer camera's tegen lagere kosten mogelijk is. De hoofdinfrastructuur is noodzakelijk om de individuele terreinen aan te sluiten op de regionale toezichtruimte. Investeringskosten om een dergelijke breedbandverbinding zelf aan te leggen zijn hoog terwijl de doorlooptijd ervan lang is. Mede om deze reden is het aan te bevelen om breedbandverbindingen te huren. In de gehele provincie liggen op de hoofdroutes al voldoende glasvezelverbindingen<sup>12</sup>. In verband met de sterk uiteenlopende tarieven is vraagbundeling aan te bevelen.

### **5.3 De lokale camera-omgeving**

Moderne camera's zijn gebaseerd op digitale technieken en IP-protocollen. De toepassing van analoge camera's is geen probleem als ze tenminste worden geconverteerd naar IP-technologie om betaalbaar beeldtransport mogelijk te maken. Veel gebieden zullen nog ontsloten moeten worden. De aanleg van een fijnmazige netwerkstructuur is een substantiële kostenpost. Door vraagbundeling is het mogelijk om het lokale netwerk voor meerdere toepassingen te gebruiken. Hierdoor kunnen de kosten van het lokale netwerk worden gedeeld.

---

<sup>12</sup> Dialogic Innovatie en Interactie, Utrecht 7 september 2008, in opdracht van de provincie Noord-Brabant

## **6 Financiële consequenties**

### **6.1 Investerings en exploitatie**

In de totale verwerkingsketen kunnen de volgende onderdelen worden onderscheiden:

1. De lokale camera-omgeving met camera's, straatkasten en lokale ontsluitingen op de hoofdinfrastructuur.
2. De hoofdinfrastructuur voor beeldtransmissie over grote afstanden tussen de lokale camera-omgeving en een regionale toezichtruimte.
3. De regionale toezichtruimte met camera-observatie, beeldopslag en verwerking.

Voor een voorlopige kostenraming van een regionale toezichtruimte zijn kengetallen gebruikt. Als uitgangspunt is één werkplek gehanteerd met de aansluiting van 64 camera's. De inrichting van een tweede werkplek zal circa 30 procent minder kosten omdat een deel van de investeringen eenmalig is. De jaarlijkse exploitatiekosten en de afschrijvingen zullen echter hoger worden omdat de kosten van camera-observatie zullen verdubbelen.

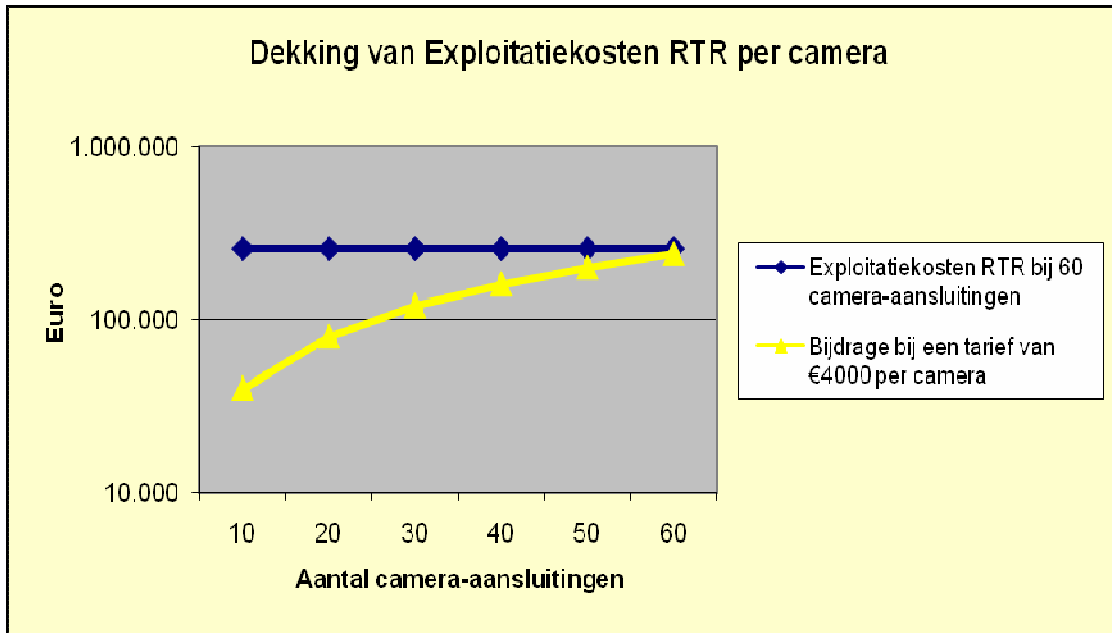
In Tabel 1 Kostensoorten' zijn de kosten aangegeven voor Investerings en Exploitatie.

Kostensoorten regionale toezichtruimte	Investerings	Exploitatie p.j.
1 ergonomische meldtafel met meubilair	€ 10.000	
Diverse applicaties	€ 25.000	
8 monitoren	€ 6.000	
Harddiskrecorders voor beeldopslag	€ 24.000	
64 systeemaansluitingen inclusief licentiekosten	€ 64.000	
Diverse randapparatuur	€ 5.000	
Montage en diversen	€ 25.000	
Incidentenregistratiesysteem	€ 8.500	
Overige inrichtingskosten	€ 25.000	
Onderhoud en beheer (circa 8% van de investeringen) op basis van SLA		€ 15.500
Kosten van afschrijving (5 jaar)		€ 38.500
Aansluitingskosten op de hoofdinfrastructuur (stelpost)	€ 5.000	
Camera-observatie 3000 uren per jaar tegen een tarief van 30 euro per uur		€ 90.000
Coördinatie 600 uren per jaar (20%) tegen een tarief van 35 euro per uur		€ 21.000
Achteraf bekijken van beeldmateriaal (stelpost)		€ 10.000
ICT-organisatie (24 uur ICT-beheer)		€ 25.000
Kosten van huisvesting en facilitaire dienstverlening		€ 50.000
Overigen en onvoorzien circa 10%	€ 19.000	
<b>Totaal</b>	<b>€ 216.500</b>	<b>€ 250.000</b>

**Tabel 1 Kostensoorten**

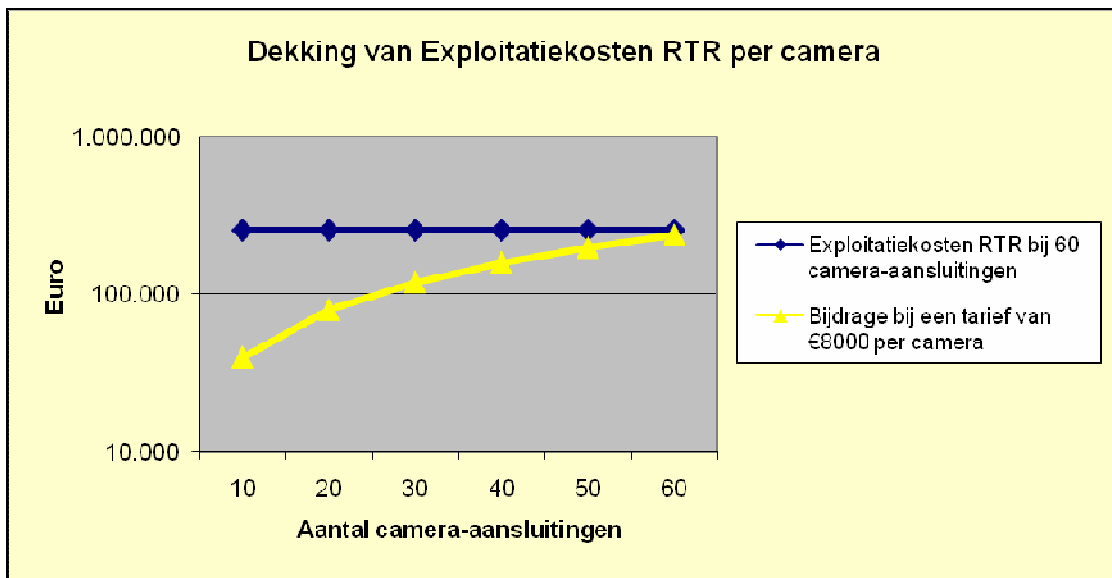
Gelet op de omvang van de investeringen voor een regionale toezichtruimte en de jaarlijkse exploitatiekosten mag worden geconcludeerd dat deze kosten niet alleen door het bedrijfsleven kunnen worden opgebracht. Bovendien rechtvaardigt de publiekprivate samenwerking een substantiële bijdrage van de overheid. Vooral bij de opbouw van een regionale toezichtruimte zullen er nog onvoldoende aansluitingen zijn om de exploitatie tegen een aanvaardbaar tarief mogelijk te maken. In de aanloopfase zullen de exploitatieverliezen dan ook opgevangen moeten worden.

In onderstaande modellen zijn de exploitatiekosten en de dekking zichtbaar gemaakt. Gebaseerd op dit model bedragen de exploitatiekosten circa € 250.000 per jaar. Indien rekening wordt gehouden met een tarief van € 4.000 per camera zal een sluitende exploitatie kunnen worden gerealiseerd vanaf 60 camera-aansluitingen.



Figuur 2 Dekking exploitatie RTR bij tarief van 4000 euro per camera

Als het tarief wordt verhoogd, zal de exploitatie van een regionale toezichtruimte bij minder camera-aansluitingen kostendekkend worden.



Figuur 3 Dekking exploitatie RTR bij tarief van 8000 euro per camera

## 6.2 Kostenverdeling

### *Bijdrage bedrijfsleven*

Aan proactief cameratoezicht en de inrichting en exploitatie van een regionale toezichtruimte zijn aanzienlijke kosten verbonden. Als er echter voldoende participatie is vanuit het bedrijfsleven, dan kan een sluitende exploitatie worden verkregen tegen betaalbare kosten. De huidige financiële participatie van het bedrijfsleven aan beveiligingscollectieven is echter gebrekkig omdat veel ondernemers (nog) weigeren om deel te nemen. De redenen daarvoor zijn zeer uiteenlopend. Het huidige wetsontwerp Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering (BVG) maakt het mogelijk voor ondernemers om gezamenlijk te investeren in 'schoon, heel en veilig'. Met een gemeentelijke belastingverordening kunnen onder bepaalde voorwaarden alle ondernemers worden verplicht om mee te betalen. Eén van die voorwaarden is voldoende draagvlak. Het daarvoor ontwikkelde draagvlakonderzoek, dat door gemeenten moet worden uitgevoerd, biedt echter voldoende perspectieven voor de haalbaarheid van een dergelijke oplossing.

### *Bijdrage gemeenten*

Proactief cameratoezicht kan tot een forse reductie van de criminaliteit<sup>13</sup> leiden en tot een verhoging van het veiligheidsgevoel. Dit rendement kan alleen worden bereikt als gemeenten bereid zijn om regie te voeren en ook financieel te participeren. Niet alleen op grond van verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid maar ook vanuit een economisch perspectief. Investerings in een veilig en aantrekkelijk vestigingsklimaat hebben immers directe positieve gevolgen voor de ontwikkeling van het bedrijfsleven en de werkgelegenheid.

### *Subsidies*

Aangenomen mag worden dat de investeringen niet (volledig) door het bedrijfsleven kunnen worden gedragen. Dat ligt anders voor de exploitatiekosten omdat daarvoor het uitgangspunt 'de gebruiker betaalt' kan worden gehanteerd. Maar zonder financiële ondersteuning met publieke middelen wordt de realisatie van regionaal cameratoezicht niet haalbaar geacht. Voor de eenmalige financiering van camerasystemen, een regionale toezichtruimte en innovatieve ICT-oplossingen zal een beroep moeten worden gedaan op subsidies. Er kan een beroep worden gedaan op het Regionaal Economisch Actieprogramma (REAP) ten behoeve van de regio's Midden- en West-Brabant. Eventuele innovatieve ICT-toepassingen kunnen worden aangemeld bij het Europees Economisch Stimuleringsprogramma (OP-Zuid). Een nader onderzoek naar de overige subsidiemogelijkheden is noodzakelijk.

---

<sup>13</sup> In de gemeente Utrecht zijn de bedrijfsinbraken met 30 procent gedaald terwijl de winkelcriminaliteit fors is afgenomen.

## **7 Een experiment**

### **7.1 Haalbaarheid cameratoezicht**

Het RPC is van mening dat de regionale ontwikkelingen op het gebied van cameratoezicht voor beveiliging regionaal begeleid moeten worden. Momenteel dreigt in de regio wildgroei te ontstaan terwijl de bestuurlijke verantwoordelijkheden soms onvoldoende geborgd worden. Op veel bedrijventerreinen en in winkelgebieden zijn al beveiligingscamera's geplaatst of zijn initiatieven daartoe in een vergevorderd stadium. Mede om deze reden is het aan te bevelen om een regionaal experiment uit te voeren met aansluiting van circa vijf gebieden op een bestaande toezichtruimte<sup>14</sup>.

De hoge kosten van regionaal cameratoezicht ondersteunen deze keuze. Bovendien kan in een experimentele fase draagvlak worden verworven bij de deelnemende partijen.

Een experiment dient voldoende inzicht te verschaffen in de consequenties van een regionale toezichtruimte om tot verantwoorde besluitvorming te kunnen overgaan. Daarom zal dit experiment op een gedegen wijze moeten worden geëvalueerd.

Een experiment zal tenminste de volgende resultaten moeten opleveren:

1. argumenten die de inrichting van een regionale toezichtruimte rechtvaardigen;
2. inzicht in de financiële consequenties, een meerjarenbegroting en een business case met een voorstel tot financiering van eenmalige investeringen en de exploitatiekosten;
3. een voorstel voor de juridische en organisatorische vormgeving en
4. een plan van aanpak voor de implementatie.

### **7.2 Een projectvoorstel**

Er wordt een experiment voorgesteld met een doorlooptijd van twee jaar. Voor de financiering ervan kan een beroep worden gedaan op het Regionaal Economisch Actieprogramma tot een maximum van € 100.000. Voor de cofinanciering is de financiële participatie noodzakelijk van zowel bedrijfsleven als deelnemende gemeenten. Als er voldoende bestuurlijk draagvlak bestaat voor een experiment, zal het RPC een projectvoorstel laten opstellen op grond waarvan een definitief besluit kan worden genomen.

---

<sup>14</sup> *Het Industrieterrain Moerdijk heeft een operationele meldkamer terwijl de bereidheid bestaat om aansluitingen uit de regio te faciliteren.*

## 8 Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Conclusies

Op grond van voorgaande hoofdstukken kan een aantal conclusies worden getrokken:

1. Cameratoezicht voor de beveiliging van bedrijventerreinen en vergelijkbare gebieden met een regionale toezichtruimte, is een waardevol onderdeel van een breed pakket aan veiligheidsmaatregelen en kan een aanzienlijke verbetering opleveren van de ketensamenwerking.
2. De ketensamenwerking wordt vastgelegd in convenanten en protocollen. Er dient omschreven te worden onder welke voorwaarden beeldmateriaal mag worden opgeslagen en verwerkt.
3. Cameratoezicht voor de beveiliging zoals bedoeld onder 1, wordt zoveel mogelijk georganiseerd door het bedrijfsleven en uitgevoerd in publiekprivate samenwerking. Uitgangspunt daarbij is dat de politie en justitie niet alleen verantwoordelijk zijn voor veiligheid. Burgers, bedrijfsleven en gemeenten zijn medeverantwoordelijk.
4. Cameratoezicht voor de beveiliging van bedrijventerreinen en vergelijkbare gebieden heeft een geheel ander karakter dan cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen. Artikel 151c van de Gemeentewet is hier dan ook niet voor bedoeld. De Wet Bescherming Persoonsgegevens biedt in dit geval een goed wettelijk kader voor de privacybescherming van de burgers.
5. Het doel van cameratoezicht en de voorwaarden waaronder dit mag worden uitgevoerd, dienen te worden omschreven en aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens tenzij 'het Vrijstellingsbesluit' van toepassing is.
6. Integratie van systemen en netwerken die in gebruik zijn bij verschillende partijen, is onder de huidige wet- en regelgeving niet mogelijk. Wel kunnen systemen en netwerken worden gedeeld zodat aanzienlijke kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd.
7. Multifunctionele toepassing van camera's is toegestaan, mits transparant en met duidelijke doelomschrijvingen en samenwerkingsprotocollen.
8. Er zijn landelijk al meerdere succesvolle initiatieven genomen met gemeenschappelijk cameratoezicht voor beveiligingsdoeleinden en een centrale toezichtruimte.
9. Regionaal cameratoezicht is een omvangrijk initiatief omdat er een operationele organisatie moet worden gevormd die onder verantwoordelijkheid van de publiekprivate partijen moet kunnen functioneren. De bestuurlijke verantwoordelijkheden moeten in deze organisatie goed worden geborgd.
10. Massaal transport van camerabeelden over een grote afstand moet mogelijk worden gemaakt met een breedbandnetwerk (glasvezel). Vraagbundeling is een noodzakelijk traject om de kosten betaalbaar te houden.
11. Er zal voldoende financieel draagvlak moeten zijn bij de betrokken partijen. Aangenomen mag worden dat het bedrijfsleven de kosten van de initiële investeringen voor een regionale toezichtruimte niet kan dragen. De beschikbaarheid van publieke middelen hiervoor is dan ook een voorwaarde om tot invoering te kunnen overgaan.

## 8.2 Aanbevelingen

Op grond van voorgaande hoofdstukken en de conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Aanbevolen wordt om te streven naar de inrichting van een regionale toezichtruimte. Hiermee kunnen wildgroei en desinvesteringen worden voorkomen. Bovendien biedt een regionaal knooppunt van informatiestromen mogelijkheden om, binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving, operationele en bestuurlijke informatie beschikbaar te krijgen.
2. Vooruitlopende op de inrichting van een regionale toezichtruimte wordt een experimentele fase voorgesteld met aansluiting van circa vijf bedrijventerreinen of vergelijkbare gebieden op een bestaande toezichtruimte<sup>15</sup>. Dit experiment zal moeten worden begroot binnen de subsidiemogelijkheden die worden geboden. Een bedrag van € 100.000 wordt bespreekbaar geacht. Hiervan moet een deel van de exploitatiekosten en projectmanagement worden gefinancierd. Cofinanciering door bedrijfsleven en deelnemende gemeenten is noodzakelijk.
3. Aanbevolen wordt om een projectplan met begroting op te laten stellen voor een experimentele fase van twee jaar.
4. Aanbevolen wordt om de visie zoals beschreven in deze nota, bestuurlijk vast te stellen en een doelomschrijving op te stellen met voorwaarden waaronder het regionale cameratoezicht mag worden uitgevoerd. De bescherming van de privacy wordt gebaseerd op de Wet Bescherming Persoonsgegevens.
5. Aanbevolen wordt om nader onderzoek te doen naar de gewenste organisatievorm, waarin de publiekprivate samenwerking kan worden belegd en de bestuurlijke verantwoordelijkheden voldoende worden geborgd.
6. Aanbevolen wordt om een gefaseerd vraagbundelingstraject uit te voeren voor de huur van breedband (glasvezel). De eerste fase kan zich richten op de behoefte aan breedband voor de transmissie van camerabeelden over grote afstand, zowel voor de beveiliging als voor de handhaving van de openbare orde. In een tweede fase kan indien gewenst de ontsluiting van bedrijven (fibre to the office) daarbij betrokken worden.

-----

---

<sup>15</sup> De beheerders van de meldkamer Moerdijk (Het Havenschap Moerdijk en de Stichting Beveiliging Industrierrein Moerdijk) zijn in principe bereid om hieraan mee te werken.