

Stappenplan voor het invoeren van cameratoezicht

Een bestuur dat publiek cameratoezicht wil inzetten in de eigen gebouwen of op een publieke plaats, zal heel wat stappen moeten doorlopen vanaf de beleidskeuze tot de beleidsuitvoering. In dit hoofdstuk maakt u kennis met de verschillende grote stappen die een cameraproject moet of kan doorlopen. Een vast stappenplan bestaat er niet, daarom kunnen de stappen die elk project doorloopt verschillen van gemeente tot gemeente. Dit handboek heeft niet de intentie om u wegwijs te maken in de technische vereisten of inrichting van de meldkamers¹, maar wil u wel in het kort laten kennismaken met de verschillende stappen van een cameraproject.

Stappenplan cameratoezicht

De diverse camerawetgeving in ons land legt geen bijzondere vereisten op inzake de te volgen procedure bij de opstart van een cameraproject. Ze beperkt zich tot een beschrijving van de basisvereisten inzake de democratische controle, de persoonlijke levenssfeer, het toegestane en het verboden gebruik van de camera. Maar de ervaring leert ons dat een cameraproject duidelijk uitgewerkt moet worden. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk een indicatief stappenplan voor publiek cameratoezicht.

Het gebruikte stappenplan is een vrije vertaling van het *'Afwegingskader voor het invoeren of continueren van cameratoezicht'* dat het Centrum voor Criminaliteitspreventie en -veiligheid voor Nederlandse besturen heeft uitgewerkt. Het Nederlandse kader blijkt, mits een aantal aanpassingen, in de praktijk perfect vertaalbaar te zijn voor Belgische cameraprojecten.

? FLOWCHART: DE FASEN VAN HET CAMERAPROJECT

Het stappenplan dat in dit hoofdstuk besproken wordt, werd kort weergegeven in de bijlagen bij dit handboek. Zo krijgt u er een beter zicht op.

- **Het stappenplan vindt u in het onderdeel 'tabellen en schema's', verderop in dit handboek.**

¹ De technische voorwaarden, productvoorwaarden, installatie en inrichting van de meldkamer komen ter sprake in de publicaties van andere organisaties.

Welke keuzes maakt het zonaal veiligheidsoverleg?

Uit de prille evaluaties inzake het publieke cameratoezicht blijkt hoe gevoelig de plaatsing van een bewakingscamera op bepaalde locaties in de gemeente of stad kan liggen. Wanneer het bestuur overweegt om een camera te plaatsen in het centrum van de gemeente of stad, zal ze dat meer dan waarschijnlijk doen op die locaties waar zich vrij snel een verstoring van de openbare orde of een misdrijf kan voordoen (vb. pleintjes of drukke winkelstraten). Dat zijn dan ook de locaties waar in de eerste plaats de plaatsing van een publieke camera overwogen wordt.

? OVERLEG BURGEMEESTER(S), KORPSCHIEF EN PARKET IN ZONALE VEILIGHEIDSRaad

Hoewel de noodzaak om cameratoezicht in te zetten in de praktijk afkomstig is van de bestuurlijke overheid (gemeenteraad, college of burgemeester) of de lokale politiedienst (korpsschef van lokale politie), wordt de uiteindelijke beslissing om een cameraproject op te starten bij voorkeur besproken en genomen na overleg in de zonale veiligheidsraad en bij het opstellen van het zonale veiligheidsplan. Dat plan legt de politionele prioriteiten vast voor de volgende jaren en wordt opgesteld in overleg tussen de organen van de bestuurlijke overheid (burgemeester(s) van de zone, korpsschef en het parket). Zo kan een goede afstemming tussen de politieke keuze, de politionele uitvoering en de gerechtelijke vervolging bij gebruik van cameratoezicht verkregen worden.

Hoewel het in de praktijk niet ver zoeken is naar een motivatie om de camera te plaatsen, is het voor het bestuur vaak moeilijker om gemotiveerd te kiezen voor de plaatsing van een camera op de ene en niet op de andere locatie. Beperkt door de budgetten en de technische mogelijkheden van het cameranetwerk zal het een keuze moeten maken om op de ene locatie wel een camera in te zetten en op de andere niet. Alle handelaren en inwoners van het centrum zijn echter belastingbetalers en vaak zouden ze allemaal het digitale toezicht graag uitgebreid zien tot hun achtertuin of stoep. Gemotiveerde keuzes maken en een goed project opstellen is dus noodzakelijk.

Wat zijn de doelstellingen?

Anders dan in Nederland, kunnen we niet simpelweg de doelstellingen van het publieke cameratoezicht vastleggen, zonder te vertrekken vanuit het wettelijke kader. Dat wettelijke kader is bijzonder ingewikkeld in ons land.

Het gebruik van cameratoezicht volgens de wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is anders dan dat volgens de Camerawet of volgens de bijzondere camerawetgeving (vb. werkplaats of kansspelinrichtingen).



ANTWERPEN: CAMERATOEZICHT ALS ONDERDEEL VAN INTEGRALE BELEIDS-PLANNING

De bedrijfseenheid Samen Leven van de stad Antwerpen is de stadsdienst die het *'integrale veiligheidsbeleid'* van de stad bepaalt en uitvoert. Zo coördineert zij de samenwerking tussen de verschillende stadsdiensten om de leefbaarheid in de verschillende wijken van de stad te verhogen. In het beleidsplan van Samen Leven zitten diverse strategische doelstellingen vervat, waarvan de inzet van publiek cameratoezicht er slechts één is. Deze strategische doelstelling kan slechts uitgevoerd worden in samenhang met de andere strategische doelstellingen (vb. drugbeleid en lokaal sociaal beleid), daarom spreekt men liever van een *'integraal veiligheidsplan'*. De doelstelling *'cameratoezicht'* werd vervolgens uitgewerkt in 9 operationele bedrijfsprocessen. Die zijn een vertaling van de verschillende doelstellingen en omkadering van het cameratoezicht in de stad (vb. vaststellen criminaliteit en overlast en optimaliseren van stedelijke preventieve maatregelen). Zo is cameratoezicht mogelijk voor *'beveiliging in de diamantwijk'* en voor *'bewaking'* op andere locaties in de stad.

- *De projectfiche van de stad Antwerpen vindt u in het onderdeel 'modellen en voorbeelden' op de bijgevoegde cd-rom.*

Nadat het wettelijke kader bepaald werd, moet men deze wettelijke doelstelling(en) vertalen in duidelijke en beleidsmatige doelstellingen. Een algemene leidraad uit de beleidskunde is dat die doelstellingen *'SMART'* genoeg moeten zijn. *'SMART'*-gerichte beleidsdoelstellingen zijn:

- **Specifiek.** De doelstelling van het cameratoezicht moet helder en concreet zijn. Iedereen moet weten wat het wettelijke doel is, wie de betrokken partijen zijn, en waar en wanneer het toezicht plaatsvindt (vb. de lokale politie houdt in het weekend de uitgaansbuurt in het oog).
- **Meetbaar.** Wanneer een doelstelling meetbaar is, is het voor iedereen duidelijk wat het resultaat moet zijn en op welke manier dat resultaat gemeten kan worden (vb. verlaging criminaliteit met 20%).
- **Acceptabel.** Een cameraproject gaat vaak gepaard met de nodige media-aandacht en discussies op het gemeentehuis en in de dorpsstraat. De doelstelling van het project kan maar acceptabel zijn als daarvoor een

voldoende groot draagvlak is. Daarom kan het aangewezen zijn om een informatievergadering of bevraging te houden in de buurt waar camera-toezicht moet komen.

- **Realistisch.** Het kan moeilijk lijken om vooraf de beoogde resultaten van het cameratoezicht op papier te zetten. Toch blijkt in de praktijk een realistische visie cruciaal voor een succesvolle invoering van cameratoezicht. Verwacht dus geen mirakels van de camera.
- **Tijdsgebonden.** De Belgische camerawetgeving geeft geen indicatie van het tijdsaspect bij de invoering van cameratoezicht. Een cameraproject kan, na de goedkeuring ervan, voor onbepaalde tijd blijven duren. In Nederland heeft een cameraproject echter een duidelijke einddatum.

Als u er zeker van bent dat het cameraproject voldoet aan de wettelijke doelstellingen en dat de beleidsdoelstellingen 'SMART' genoeg zijn, dan kunt u van start gaan met het samenstellen van een opstartdossier.

Wordt publiek-private samenwerking overwogen?

Hoewel het niet met zoveel woorden vermeld staat in de Camerawet van 2007, is publiek-private samenwerking wel mogelijk bij het opstellen van een cameraproject. De verwijzing naar de term '*verantwoordelijke voor de verwerking*' uit deze wet kan immers ook betrekking hebben op een op te richten rechtspersoon of een feitelijke vereniging door de verschillende partners in het cameraproject. De organen van deze vereniging kunnen vervolgens de keuze maken om middelen, kennis of personeel met elkaar te delen.



SAMENWERKING BEKIJKEN BEELDEN STATIONSOMGEVING MET POLITIE

De medewerkers van de interne bewakingsdienst van de B-Holding (Securail) bekijken onder meer in Brussel de camerabeelden van talrijke stations in Vlaanderen. Lokale politiezones en besturen met een station op hun grondgebied zijn vragende partij om tijdens een interventie samen met de B-Holding dergelijke beelden te kunnen bekijken. Een dergelijke uitwisseling van beelden zou in de toekomst bijvoorbeeld sneller kunnen gebeuren wanneer deze partners een '*feitelijke vereniging*' oprichten waarin zowel de lokale politie, gemeente als de B-Holding vertegenwoordigd zijn.

Wat zit in er in het opstartdossier?

De ‘verantwoordelijke voor de verwerking’ is de persoon die het project moet voorbereiden. Omdat een lokaal bestuur (vb. gemeente, autonoom gemeentebedrijf, intergemeentelijk samenwerkingsverband of politiezone) een autonome rechtspersoon is, zal het dossier in praktijk voorbereid worden door een ambtenaar. De Camerawet van 2007 geeft enkel aan welke elementen in het dossier voor cameratoezicht op een niet-besloten plaats (vb. marktplein) moeten zitten. Die elementen werden uitgewerkt in de rondzendbrief van 10 december 2009¹ en vindt u kort in het onderstaande kader terug. Deze leidraad kan echter ook helpen om cameratoezicht op een besloten plaats (vb. sporthal) meer vorm te geven.

? WAT MOET ER IN HET OPSTARTDOSSIER ZITTEN?

- de vermelding van de verantwoordelijke voor de verwerking;
- de benaming van de verwerking (databank);
- de finaliteit van de verwerking (met name het toezicht en de bewaking) en de categorieën van verwerkte gegevens (met name het opnemen van beelden);
- de wettelijke of reglementaire basis;
- de plaatsing van de bewakingscamera's en de perimeter van de bewaakte zone (en eventueel de beelden van een demo uitgevoerd ter plaatse);
- de ontvangers;
- de bewaartermijnen;
- de veiligheidsmaatregelen;
- de manier van kennisname van de bewaking door de betrokkenen;
- het contactpunt voor het recht van toegang op de beelden;
- de contactpersoon voor de informatieaanvragen.

Sedert 2011 is de ‘verantwoordelijke voor de verwerking’ voor een camerasysteem tijdens een festival eveneens verplicht om een plan met de cameracaties op te stellen (rondzendbrief van 13 mei 2011).

Omdat de wetgever vond dat de elementen uit het opstartdossier enkel een antwoord kunnen bieden op de praktische organisatie van het publieke cameratoezicht, werden bijkomende elementen opgelijst in de ministeriële

¹ Punt 2.1 van de ministeriële omzendbrief van 10 december 2009 bij de Camerawet van 21 maart 2007.

omzendbrief van 2009 bij de Camerawet. De verantwoordelijke voor de verwerking moet namelijk ook een antwoord kunnen bieden op twee fundamentele vragen bij de invoering van cameratoezicht:

- *Welke veiligheidsproblemen liggen aan de basis van de beleidskeuze?*
- *Is cameratoezicht wel het juiste middel om dit op te lossen?*

? WAAROM IS CAMERATOEZICHT NIET ZALIGMAKEND?

De Commissie ter Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (CBPL) gaf reeds lang voor het ontstaan van de Camerawet van 21 maart 2007 aan dat dit toezicht geen zaligmakend middel is. Zij formuleerde dit mooi als volgt: *'[...] het gebruik van dergelijke systemen vormt geen absolute remedie tegen de criminaliteit. Zoals een met een alarm uitgeruste wagen een dief ertoe zal brengen zich te richten op een minder goed beschermd voertuig, zou het videotoezicht als gevolg kunnen hebben dat een bepaalde vorm van criminaliteit verschuift naar andere plaatsen, eerder dan ze te verminderen. Zelfs indien zij in sommige opzichten kan bijdragen tot het herstellen van een vorm van gerichte veiligheid, mag het videotoezicht niet de bovenhand krijgen op andere methodes van criminaliteitspreventie'.*

- **Advies nummer 34/1999 van de CBPL van 13 december 1999.**

Voorzien van het antwoord op deze twee vragen, kan het voorbereidende dossier naar de korpschef van lokale politie vertrekken. De korpschef zal op basis van deze informatie immers een gemotiveerd (politieel) advies moeten uitbrengen. Voor de korpschef is het bovendien onmogelijk om de plaatselijke situatie op elke (niet-besloten) locatie waar een camera geplaatst zal worden te kennen. Daarom wordt dit opstartdossier het best voorbereid door een werkgroep waarin zowel lokale politie als lokaal bestuur vertegenwoordigd zijn. Zij kan aangevuld worden met andere betrokkenen, zoals het parket (opvolging van vaststellingen) en andere stadsdiensten (vb. dienst stedenbouw, milieudienst, technische diensten).

? WELKE ALTERNATIEVEN BESTAAN ER VOOR CAMERATOEZICHT?

Om te beslissen of cameratoezicht wel het juiste middel is om een bepaald fenomeen te lijf te gaan, moet in het opstartdossier voor cameratoezicht vermeld worden welke alternatieven overwogen werden. Zo zijn er steden en gemeenten die deze alternatieven toepassen (niet-limitatief):

- Preventief advies en sensibilisatie. Soms kan preventie het probleem gewoon doen verdwijnen. Denk aan folders, affiches en gadgets.
- Aanpassen infrastructuur. Door de herinrichting van een parkje of simpelweg de plaatsing van een vuilbakje aan de bushalte.
- Zwerfvuilacties. Samenwerken met scholen en buurtbewoners om zwerfvuil op te ruimen en hen daarvoor danken met een buurtfeest.
- Gemeentelijke Administratieve Sancties. Steden en gemeenten kunnen beslissen om overlastboetes uit te schrijven voor overlastgevend gedrag. Hiervoor moeten zij hun politieverordening aanpassen.
- Buurtinformatienetwerk (voor zelfstandigen). Burgers kunnen elkaar zelf op de hoogte brengen van verdachte gebeurtenissen in hun buurt, zonder camera's evenwel.
- Aanpassing straatverlichting. De stad Brussel verbeterde in het verleden de intensiteit van haar straatverlichting. Met succes, want de burgers voelen zich daardoor 's avonds veiliger op straat. Andere gemeenten verminderen de intensiteit om te besparen op energiekosten.
- Beveiligingsmateriaal. Denk aan alarmsystemen of hekwerk.
- Verhoogd politietoezicht. Deze afweging wordt gemaakt door het politiecollege. Hiervoor moeten politionele prioriteiten verlegd worden.

Zo ziet u maar dat u vaak niet ver hoeft te zoeken naar alternatieven voor een groot en vaak kostelijk systeem van cameratoezicht.

Wie geeft voorbereidend advies?

Enmaal het opstartdossier (niet-besloten plaats) volledig uitgewerkt is, moeten twee lokale instanties een gemotiveerd advies uitbrengen over het project. Zonder dit advies kan men geen beslissing nemen om cameratoezicht in te voeren.

- **Raadpleging van de korpschef¹.** De korpschef van lokale politie dient aan de gemeenteraad een advies over de draagwijdte en het type criminaliteit te verstrekken op de betrokken plaats(en). Dit advies moet onder

¹ Punt 2.2 van de ministeriële omzendbrief van 10 december 2009 bij de Camerawet van 21 maart 2007.

meer gebaseerd zijn op zijn inlichtingen en zijn voorkennis (vb. zonaal veiligheidsplan, statistieken, terreinkennis). Hij staaft zijn gegevens met objectieve en subjectieve (on)veiligheidsgegevens. Bovendien geeft hij aan of er geen bijkomende maatregelen nodig zijn. Zijn advies kan gunstig of ongunstig zijn met betrekking tot de nood of opportuniteit om camera's te installeren.

- **Advies van de gemeenteraad.** Op basis van het voorgaande advies van de korpschef zal de gemeenteraad nu advies moeten uitbrengen. Dat zal in de praktijk gebeuren op de eerste gemeenteraadszitting na ontvangst van dat advies. De gemeenteraad is verplicht om het advies van de korpschef te bespreken en te motiveren waarom hij hier wel of niet akkoord mee gaat. Hij kan dit dossier dus terugsturen naar de korpschef wanneer hij vindt dat het te weinig gemotiveerd is.

? WAAR VIND IK VOORBEELDEN VAN ADVIEZEN EN BESLUITEN?

Een voorbeeld van advies van de korpschef van lokale politie (positief en negatief) kunt u samen met een aantal modellen van gemeenteraadsbesluiten (niet-besloten plaats) terugvinden in de bijlagen bij dit handboek. Bekijk in elk geval goed in welke mate de motivering van deze adviezen en de inhoud van deze besluiten overeenstemt met uw eigen cameraproject.

- **De voorbeelden en modellen vindt u op de bijgevoegde cd-rom terug.**

Hou er rekening mee dat het bestuur bij de (wettelijk verplichte) aangifte van het cameraproject bij de Commissie ter Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer steeds de datum van beslissing van de gemeenteraad moet vermelden. Zonder deze vermelding is de aangifte niet correct en riskeert het bestuur een geldboete.

HANDVEST VOOR EEN DEMOCRATISCH GEBRUIK VAN CAMERATOEZICHT

In 2010 publiceerde het European Forum for Urban Security (EFUS) een Europees Charter voor een goed doordacht gebruik van cameratoezicht op het publieke domein. Dat Charter moet het democratische debat in de gemeenteraad en in de dorpsstraat over de inzet van dit instrument versterken. Zowel voor de ervaringsdeskundige als voor de geïnteresseerde leek bevat het Charter een helder overzicht van de voornaamste beginselen over de persoonlijke levenssfeer en democratische rechtsbeginselen (vb. proportionaliteit toezicht, legale inzet van toezicht, vereiste noodzaak) die gehanteerd moeten worden bij de inzet van dit instrument. Het hoeft dan ook

niet te verwonderen dat dit Charter in de eerste plaats volledig inzet op het gebruik van alternatieve instrumenten waarmee de doelstellingen van uw lokaal veiligheidsbeleid nagestreefd kunnen worden en pas in de tweede plaats op een omzichtig en genuanceerd gebruik van cameratoezicht. De VVSG wil gemeenten en politiezones die dit instrument zullen inzetten of reeds toepassen stimuleren om de basisbeginselen uit dit Charter na te streven en in praktijk actief toe te passen. De stad Luik was de eerste stad in ons land en een van de eerste steden in Europa om dit Charter in te voeren.

- ***Een verwijzing naar een Nederlandstalige versie van dit Charter kunt u terugvinden bij de 'noten en referenties', achteraan in dit handboek.***

Wie hakt de knoop door?

De finale beslissing om tot cameratoezicht over te gaan, ligt in handen van de *'verantwoordelijke voor de verwerking'*. Dat kan evenwel nooit de gemeenteraad zijn, wanneer het een project betreft op een *'niet-besloten plaats'* (vb. openbare weg of publiek parkje). Die verantwoordelijke coördineert het volledige project en is verantwoordelijk bij niet-naleving van de toepasselijke wetgeving. In de meeste gevallen zal deze verantwoordelijke (of een aangestelde) overgaan tot de selectie van een leverancier en installateur van het camerasysteem. Er kan eventueel ook een projectbureau onder de arm genomen worden om de verantwoordelijke bij te staan in het cameraproject. Wanneer een gemeente of politiezone cameratoezicht wil inzetten, moet zij zich houden aan de wet op de overheidsopdrachten voor het uitvoeren van de werken (installatie), leveringen (systeem) of diensten (projectbureau). Vaak gebeurt dit met een *'algemene offerteaanvraag'* waarbij het bestuur zijn wensen over de mogelijkheden van het camerasysteem uiteenzet in een lastenboek. Hierover leest u verderop iets meer.

*Hoeveel mag het project kosten?*¹

Cameratoezicht is slechts één klein middel in het veiligheidsbeleid, maar wel een dat hoge kosten met zich meebrengt inzake de plaatsing en installatie van de camera. Die kosten moeten dan ook afgewogen worden tegenover andere maatregelen (vb. verhoging verlichtingsgraad op straat, meer patrouilles op straat). *Grosso modo* maakt men het onderscheid tussen twee soorten kosten bij de raming van een cameraproject. We geven een indicatieve raming (procentueel) van deze kosten. Weet goed dat deze kosten per project kunnen verschillen en men nooit kan uitsluiten dat er zich plots

¹ Onder meer gebaseerd op *'Afwegingskader voor invoeren of continueren van cameratoezicht'*, het CCV, en een aantal Vlaamse cameraprojecten.

'verdoken kosten' kunnen voordoen (vb. verplaatsing bij onverwachte werken of storingen na een stormweer).

? DIVERSE KOSTEN BIJ CAMERAPROJECTEN

- **Eenmalige kosten** zijn die kosten die zich slechts eenmalig zullen voordoen in een cameraproject. We kunnen denken aan de installatiekosten (vb. camerasysteem, bekabeling, installatie van de meldkamer, opslagcapaciteit van de servers). Daarnaast zijn er ook procedurekosten (vb. aangifte in openbaar register, plaatsing van pictogrammen). Deze kosten bedragen ongeveer 95% van het project.
 - **Recurrente kosten** zijn kosten die na een bepaalde tijd terugkeren. We kunnen denken aan onderhoudskosten (vb. reinigen glascontainer, updaten servers), personeelskosten (ook het bekijken van de beelden vraagt capaciteit en middelen), rechtsprocedures en evaluaties opstellen. Deze kosten bedragen ongeveer 5% van het project.
- *Zie hiervoor de bepalingen over de inhoud van een lastenboek voor een cameraproject in het onderdeel 'stappenplan voor het invoeren van cameratoezicht'.*
 - *Zie ook de projectfiches achteraan in dit handboek om een contextgebonden zicht te krijgen op de kosten van een project.*



BIJZONDERE DOTATIE GEMEENTE IN DE POLITIEZONE DAMME/KNOKKE-HEIST

In de meergemeentepolitiezone Damme/Knokke-Heist wordt al gedurende meerdere jaren gebruik gemaakt van cameratoezicht. Momenteel gebeurt dat enkel in de gemeente Knokke-Heist. Het project is evenwel in handen van de politiezone en de beelden worden ook in het commissariaat van de zone bekeken. Technisch gezien moeten er dus goede afspraken gemaakt worden tussen de politiezone en de gemeenten die daar lid van zijn. Omdat slechts één gemeente uit deze zone van cameratoezicht gebruik maakt en dit een bijzondere capaciteit van de politiezone vereist op personeel en technisch vlak, heeft de gemeente Knokke-Heist ervoor geopteerd om een aanvullende toelage te betalen aan de politiezone. Wettelijk gezien is dit mogelijk in het licht van artikel 40 en artikel 36,3° van de wet op de geïntegreerde politie (wet van 7 december 1998).

*Lees meer over de overheidsopdrachten verderop in dit onderdeel.
Bekijk ook de projectfiches achteraan in dit handboek.*

Hoe gebeurt de gunning van het project?

De camerawetgeving zegt niets over de stappen die genomen moeten worden na de goedkeuring en budgettering van het cameraproject. Wanneer het bestuur de uiteindelijke plaatsing en installatie van de camera's wil uitbesteden, zal ze rekening moeten houden met de wetgeving op de overheidsopdrachten. Omdat die wetgeving heel wat pistes mogelijk maakt voor het gunnen van een cameraproject, wordt ze verderop uitgebreider toegelicht. Ook hier wordt aangeraden duidelijk de doelstellingen en mogelijkheden van de producten met elkaar te vergelijken om zowel een degelijk product, een correcte installatie als bruikbaar beeldmateriaal te bekomen. De begeleidende stuurgroep kan ook hier een rol opnemen.

? MET WELKE ELEMENTEN HOU IK REKENING IN HET LASTENBOEK?

Al te vaak lopen cameraprojecten op de klippen omdat de technische eisen in het lastenboek niet voldoende uitgewerkt zijn. Omdat het bijna onmogelijk is om de verschillende eisen in dit handboek te behandelen, beperken we ons tot een oplisting van de voornaamste vereisten.

- **Een aantal voorbeelden van aanbestedingsprocedures voor het opstarten van een publiek cameraproject vindt u verderop in dit onderdeel.**

Waarmee rekening houden bij installatie?

Omdat deze stap vaak heel technisch van aard is en die technologische mogelijkheden alsmat toenemen, is het voor een lokaal bestuur moeilijk om zich intern te specialiseren in deze materie. Enkel grotere steden of politiezones kunnen zich laten bijstaan door een gespecialiseerd medewerker. Het is evenwel ook gevaarlijk om zich blind te staren op het advies van een externe consultant of leverancier. Zij zijn immers minder vertrouwd met de organisatie en werking van lokale besturen en de specifieke lokale omstandigheden. Een projectgroep kan een uitwisseling van de aanwezige interne en externe kennis bevorderen.

Belangrijker is bijvoorbeeld dat de *'verantwoordelijke voor de verwerking'* erover moet waken dat bij de installatie van het camerasysteem voldaan wordt aan alle wettelijke vereisten. Zo moet het camerasysteem tijdig worden aangegeven bij de Commissie ter Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer en moeten de camera's op een voldoende duidelijke en zichtbare wijze worden aangeduid in het straatbeeld (vb. pictogrammen plaatsen).



INTEGRATIE IN STRAATBEELD NA OVERLEG MET MONUMENTEN EN LANDSCHAPPEN

In de stad Lier wordt reeds een aantal jaren gebruik gemaakt van publiek cameratoezicht op niet-besloten plaatsen (vb. uitgaansbuurt Zimmerplein en Begijnhof). Om ervoor te zorgen dat de plaatsing van de camera's het straatbeeld niet ontsiert, heeft de stad samen met Monumenten en Landschappen de locaties waarop deze camera's geplaatst zullen worden mooi uitgekozen. Op die manier wordt het straatbeeld niet ontsierd door een instrument dat bij voorkeur de veiligheid in de publieke ruimte moet waarborgen.

- *De projectfiche van de stad Lier vindt u verderop in dit handboek.*

Een specifiek praktisch probleem bij de plaatsing en installatie van een bewakingscamera is dat men over beperkte mogelijkheden beschikt bij het plaatsen van een publieke camera op een bepaalde hoogte. Voor een ideale plaatsing van een camera mogen de beelden niet belemmerd worden door nachtelijke verlichting (vb. straatlantaarns), beplanting (vb. openbaar groen) of enig ander obstakel (vb. tijdelijke werken). Wanneer een camera beweegbaar moet zijn, wordt het volledige beeld soms belemmerd door de sokkel waarop de camera geplaatst werd.

Ook het gemeentelijk patrimonium heeft zijn beperkingen. Soms is er gewoonweg geen publiek gebouw in de buurt of kan men de camera om technische redenen niet vasthangen aan een bestaande paal. In het Belgisch recht bestaat hier echter een oplossing voor. De huidige wetgeving voorziet namelijk in een 'erfdienstbaarheid van openbaar nut' voor publieke projecten die een invloed hebben op de openbare orde en veiligheid.

- *Over de mogelijkheden en beperkingen van een 'erfdienstbaarheid van openbaar nut' leest u verder in dit onderdeel meer.*



STEDELIJKE CAMERA'S GEPLAATST OP BEHUIZING OPENBAAR VERVOER

De stad Antwerpen sloot een samenwerkingsovereenkomst af met de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn voor de plaatsing van camera's op pylonen van de hoogtedradings van de tramlijnen. Deze camera's hebben een louter publieke doelstelling, maar kunnen ook door VVM De Lijn worden ingezet voor haar eigen doelstellingen. In de samenwerkingsovereenkomst werden afspraken gemaakt rond het onderhoud, eventuele schadegevallen en de gemaakte kosten voor deze plaatsing.

- *De projectfiche van de stad Antwerpen vindt u verderop in dit handboek.*

Hoe kan je het project opvolgen of evalueren?

Bij het bepalen van de beleidsdoelstellingen en het uitwerken van het opstartdossier heeft u zich al de vraag moeten stellen in welke mate het cameratoezicht een oplossing kan bieden aan een objectief of subjectief veiligheidsprobleem in de gemeente of politiezone. Hoewel er meerdere instrumenten bestaan om dezelfde doelstellingen te bereiken, heeft u toen de keuze gemaakt voor de inzet van cameratoezicht. Na een bepaalde periode wilt u ongetwijfeld weten welke resultaten dat toezicht opgeleverd heeft. Die resultaten kunnen zowel interessant zijn voor de interne belanghebbenden (vb. realisatie van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen, jaarlijkse rapportering aan de gemeenteraad) als voor externe belanghebbenden (vb. website van de gemeente of politiezone en jaarlijkse opendeurdag politiezone).

Geen uniform kader en geen uniforme resultaten

Een wettelijk kader voor het evalueren van cameratoezicht bestaat niet. De vraag die centraal staat bij een dergelijke evaluatie is of het cameratoezicht voortgezet zal worden dan wel of het project beëindigd moet worden. Omdat iedere lokale situatie anders is, is het onmogelijk om de reeds bestaande evaluaties in buitenland en binnenland te vergelijken met de resultaten van uw project.

Hoewel heel wat buitenlandse studies volgens diverse methodes uitgevoerd werden en de resultaten elkaar vaak tegenspreken, concluderen zij meestal dat cameratoezicht een positief effect kan hebben op de subjectieve veiligheid (de onveiligheidsgevoelens) en een negatief effect op de objectieve veiligheid (registratie van feiten in een bepaalde periode). Cameratoezicht zou ook niet meteen afschrikken om misdrijven te plegen, zo blijkt uit talrijke studies en de dagelijkse praktijk. Daarom is het aanbevelenswaardig om zeer goed de cameralocaties (de zogenaamde *'hotspots'*) uit te kiezen. Uit onderzoek blijkt dat een mobiele camera tegen sluikstorten meer kan afschrikken dan een vaste camera, alleen al omdat de dader op dat moment weet dat hij gefilmd wordt.

Toch spreken de vele buitenlandse en beperkte binnenlandse studies elkaar vaak tegen. Daarom is het belangrijk dat er een meting van de objectieve en subjectieve (on)veiligheid plaatsvindt bij de aanvang van het project (nulmeting) en dat er na verloop van een bepaalde periode een opvolgende meting (éénmeting) plaatsvindt die op identiek dezelfde wijze gebeurt (vb. zelfde bevraging bij de buurtbewoners of zelfde statistieken).



STAD ANTWERPEN LAAT CAMERAPROJECT EXTERN EVALUEREN¹

De stad Antwerpen voerde reeds in 2002 cameratoezicht in op belangrijke locaties in de binnenstad. In het voorjaar van 2007 werd ook een project publiek cameratoezicht ingericht in de wijken Antwerpen-Noord en Borgerhout, teneinde criminaliteit tegen te gaan en de leefbaarheid in deze wijken te verhogen. Kort na de invoering van dit tweede project werd het cameratoezicht in de stad geëvalueerd door een extern adviesbureau uit Nederland.

Het evaluatierapport deed een aantal aanbevelingen tot een betere inzet en een beter gebruik van cameratoezicht, die onder meer betrekking hadden op:

- Projectstructuur en projectmanagement.
- Opstelling camera's en nieuwe vormen van toezicht.
- Opleiding voor de operatoren.
- Informatievoorziening en briefing operatoren.
- Toezicht in realtime op 'hot spots'.
- Slim gebruik van de camera's en gegevens.
- Managementinformatiesysteem (MIS).
- Evaluatie op lange termijn.

Dit rapport werd methodologisch samengesteld op basis van feitelijke gegevens die verkregen werden door een buurtbevraging (buurtbewoners, bezoekers van de buurt en ondernemers in de buurt) en aan de hand van cijfermateriaal van de politiediensten inzake de geregistreerde criminaliteit. Deze gegevens uit het 'gebied onder cameratoezicht' werden vervolgens vergeleken met gegevens uit een vergelijkbaar 'controlegebied'. Er werd zowel gepeild naar gegevens inzake de 'objectieve veiligheid' (registratie van criminaliteit) als naar gegevens inzake de 'subjectieve veiligheid' (gevoel van (on)veiligheid in de buurt).

Uit de verzamelde gegevens bleek dat de subjectief vastgestelde criminaliteit in het cameragebied iets minder toenam dan in het controlegebied. De subjectief vastgestelde overlast nam in beide gebieden licht toe. Cameratoezicht lijkt dus minder nuttig voor het vaststellen van overlast (vb. sluikstorten of wildplassen) dan voor het vaststellen van zwaardere misdrijven (vb. diefstallen). Deze conclusie lijkt door politiecijfers bevestigd te worden.

¹ 'Tussenevaluatie cameratoezicht Antwerpen', S. Flight, P. Hulshof en F. Voorbij, DSP-groep, Amsterdam, 25 augustus 2008.

Buurtbewoners uit wijken met een vaste camera gingen zich niet veiliger voelen na de ingebruikname ervan. Bovendien gingen zij zich net onveiliger voelen wanneer een mobiele camera ingezet werd. Cameratoezicht geeft dus niet meteen een veilig gevoel, maar kan wel helpen bij vaststellingen.

Uit dezelfde studie bleek dat criminaliteit en overlast zich amper gingen verplaatsen na de installatie van cameratoezicht. Er zou immers een vorm van 'gewenning' optreden ten aanzien van cameratoezicht. Buurtbewoners en daders weten niet wanneer ze wel of niet gefilmd worden. Over het algemeen staat men wel positief tegenover dit toezicht.



WAAR KAN IK EVALUATIES VINDEN VAN CAMERAPROJECTEN IN VLAANDEREN?

Een aantal lokale besturen en politiezones liet in het verleden reeds een interne of externe evaluatie van hun project uitvoeren. Ook hier zijn de resultaten nog te pril om ze uit te breiden naar andere besturen. Het onderstaande lijstje belicht slechts een handvol lokale projecten.

- **Stad Antwerpen.** Evaluatie DSP-groep, zie kader hierboven (extern).
- **Gemeente Asse.** Cijfermatige analyse criminaliteit (intern).
- **Politiezone Damme/Knokke-Heist.** Jaarlijkse rapportage raad (intern).
- **Politiezone Lier.** Tussentijdse rapportage raad (intern).
- **Politiezone regio Turnhout.** Permanente opvolging aantal geregistreerde voertuigen met nummerplaatlezers. Deze evaluatie kunt u terugvinden op de website van de zone: www.politieregioturnhout.be.

Voorbeelden van stappenplan

Stappenplan cameraproject op een niet-besloten plaats

In het onderstaande voorbeeld bespreken we het stappenplan bij het cameraproject op een 'niet-besloten plaats' (veelal het marktplein of de uitgaansbuurt) van een aantal Vlaamse gemeentes en politiezones, waarbij tot de plaatsing en het gebruik van een aantal camera's werd overgegaan. Achter in dit handboek kunt u een aantal projectfiches terugvinden.

Onderstaand voorbeeld kan u een beeld geven van de verschillende stappen die een publiek cameraproject kan doorlopen. Het gaat echter niet om een geschreven wetmatigheid. De procedurele fasen kunnen per project verschillen en dienen telkens binnen de context van elk afzonderlijk camera-project gezien te worden.



CASUS: CAMERAPROJECT OPENBAAR DOMEIN IN EEN ÉÉNGEMEENTEZONE¹⁹⁹

1. Agendering behoefte door college (organieke bevoegdheid)
2. Buurtbevraging en terreinbezoeken (optioneel)
3. Advies project door de korpschef (procedure camerawetgeving)
4. Advies project door de gemeenteraad (procedure camerawetgeving)
5. Aanstelling van een studiebureau (vb. opdracht voor het opstellen van een lastenboek cameratoezicht) door het college (optioneel)
6. Werkbezoeken en interne projectgroep oprichten (optioneel)
7. Goedkeuring van het lastenboek door de gemeenteraad (organiek)
8. Publicatie van het lastenboek in publicatieblad (overheidsopdrachten)
9. Aanschrijven burgers inzake erfdienstbaarheid openbaar nut (optioneel)
10. Afspraken met o.a. parket (inzake vervolgingsbeleid), De Lijn en B-Holding (infrastructuur), UNIZO (handelszaken), etc. (optioneel)
11. Testen van toestellen en gunnen opdracht door college (organiek)
12. Aanmelden register Privacycommissie (procedure camerawetgeving)
13. Opvolgen en evalueren van het project (vb. jaarlijkse opendeurdag politiezone of jaarlijks rapport gemeenteraad).

Stappenplan automatische nummerplaatherkenning

In het onderstaande voorbeeld bespreken we het stappenplan bij het cameraproject van de politiezone regio Turnhout, waarbij tot de plaatsing en het gebruik van een aantal ANPR- camera's werd overgegaan.

Zoals we eerder al aangaven in dit handboek, maken heel wat politiezones ondertussen gebruik van automatische nummerplaatherkenning (kortweg ANPR-camera's) om nummerplaten van verdachte voertuigen of voertuigen die verkeersinbreuken begaan, te registreren. In de politiezone regio Turnhout heeft men oorspronkelijk 27 van deze toestellen geplaatst op de open afritten van de snelweg E-34 en op de belangrijkste invalswegen tot de zone, onder meer om voertuigen op te sporen die het verbod op doorgang van vrachtverkeer door bepaalde dorpskernen negeren. Dit project heeft tot een aanzienlijke toename aan vaststellingen van verkeersinbreuken in de zone geleid.

Onderstaand voorbeeld kan u een beeld geven van de verschillende stappen die het cameraproject in deze zone heeft doorlopen. Het gaat echter niet om geschreven wetmatigheid. De procedurele fasen kunnen per project verschillen en dienen telkens binnen de context van elk afzonderlijk camera-project gezien te worden.

¹ Gebaseerd op de cameraprojecten van diverse Vlaamse steden, gemeenten en politiezones. U kunt de projectfiches van deze steden, gemeenten en politiezones verderop in dit handboek raadplegen.

**CASUS: ANPR-CAMERAPROJECT IN EEN MEERGEMEENTEPOLITIEZONE¹**

1. Behoeftte aan installatie netwerk nummerplaatlezers
2. Goedkeuring plan politiecollege (organieke bevoegdheid)
3. Overleg plan zonale veiligheidsraad (organieke bevoegdheid)
4. Advies korpschef lokale politie (procedure camerawetgeving)
5. Advies 7 gemeenteraden (procedure camerawetgeving)
6. Goedkeuring lastenboek politieraad (procedure overheidsopdracht)
7. Afspraken en toestemming wegbeheerder (engagement politiezone)
8. Testen van toestellen en gunning opdracht (procedure offerteaanvraag)
9. Aanmelden register Privacycommissie (camerawetgeving en databanken)
10. Protocol met de wegbeheerder, 7 gemeenten, het parket en lokale politie

Bijzondere topics bij cameraprojecten

Wanneer u aan de slag gaat met een cameraproject, zult u merken dat er heel wat praktische en organisatorische topics zijn waarmee u tijdens het cameraproject geconfronteerd wordt. Hieronder vindt u een beperkte op-lijsting van een aantal van deze topics. Een gedetailleerde en technische uitwerking hiervan valt echter buiten het doel van dit handboek.

Wat is een erfdiensbaarheid van openbaar nut?

De plaatsing van een bewakingscamera op het openbaar domein wordt niet alleen beperkt door het juridische kader dat de uitvoering van een camera-project reglementeert, maar ook door de praktische omstandigheden op het terrein. Zo is het niet eenvoudig om op elke locatie in de gemeente een cameratoestel en de vereiste camerapictogrammen aan te brengen. Het gemeentelijk patrimonium is immers beperkt, zodat in samenwerking met particulieren de plaatsing op particuliere eigendommen bekeken moet worden. Hieronder geven we u een overzicht van deze mogelijkheden.

Aanbrengen van een camerapictogram

In principe is de plaatsing van verkeerssignalisatie en straatmeubilair vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning, voor zover ze geplaatst werden op het openbaar domein². Dezelfde redenering zou men kunnen

¹ Uittreksel uit de presentatie 'Netwerk van bewakingscamera's – nummerplaatlezers' van HCP Roger Leys, korpschef politiezone regio Turnhout.

² Hoofdstuk 11 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

aanhouden voor de plaatsing van borden waarop het camerapictogram aangebracht werd en zelfs voor de plaatsing van cameratoestellen. Zij behoren tot de *'kleinschalige technische infrastructuur, om gegevens over (...) veiligheidsaspecten te verzamelen (...)'*. Voor de plaatsing van pylonen en zendinstallaties is een dergelijke vergunning anderzijds wel verplicht.

Aanbrengen van een bewakingscamera

Indien een lokaal bestuur overweegt om een publieke bewakingscamera te installeren op particuliere eigendom, teneinde het openbaar domein te kunnen filmen, dan kan ze een beroep doen op een bijzondere wettelijke regeling voor de *'erfdienstbaarheden tot algemeen nut'*. Dergelijke erfdienstbaarheden zitten vervat in het Burgerlijk Wetboek¹, maar ze regelen in de eerste plaats de betrekkingen tussen particulieren onderling.

Toch bestaan er ook wettelijke erfdienstbaarheden tot het algemeen of gemeentelijk nut, die geenszins vergeleken kunnen worden met de natuurlijke vormen van erfdienstbaarheden². Bovendien blijven de erfdienstbaarheden voor onbepaalde duur bestaan en worden ze beschouwd als beperkingen die aan de particuliere eigendommen gesteld kunnen worden ten voordele van het algemeen belang. Daarnaast leiden deze erfdienstbaarheden ook geenszins tot een recht op een vergoeding.

De wettelijke erfdienstbaarheden worden in de praktijk geregeld door bijzondere wetten of verordeningen³. Onder deze bijzondere bepalingen bevinden zich ook de openbare en gemeentelijke werken die *'tot nut van het algemeen'* kunnen dienen. De vraag rest nu welke bijzondere verordeningen bepalingen kunnen opnemen tot het installeren van een bewakingscamera. We zetten voor u twee mogelijkheden op een rij:

- **Politieverordening:** een erfdienstbaarheid van openbaar nut kan ingeroepen worden voor het verzekeren van de openbare orde en veiligheid (in uitvoering van artikel 135, § 2 van de Nieuwe Gemeentewet)⁴. Dergelijke erfdienstbaarheden kunnen immers nut hebben binnen het gemeentelijke veiligheidsbeleid. Dat zal volgens ons evenwel minder het geval zijn voor cameratoezicht en meer voor het aanbrengen van straat-

¹ Artikel 637 tot en met 652 van het **Burgerlijk Wetboek**.

² *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, A. Mast, J. Dujardin, et al., zeventiende herziene editie, 2006, uitgeverij Kluwer.

³ Gedacht kan worden aan voetpaden langs bevaarbare rivieren, wegenonderhoud, spoorwegen, rijksgrenzen, luchtvaart, het Veldwetboek, gasleidingen, kabelnetten, waterkeringen en soms ook monumenten.

⁴ Zie ook het arrest van het Hof van Cassatie van 12 oktober 1981.

naamborden of openbare verlichting om een veilig en vlot verkeer te voorzien.

- **Bouwverordening:** een gemeente kan in haar bouwverordening opnemen dat de eigenaar van een particuliere eigendom de plaatsing moet gedogen van voorwerpen en opschriften van openbaar nut. De verwijzing in deze verordening blijkt het meest in de gemeenten met camera-toezicht voor te komen.

In ieder geval kan het aangewezen zijn om in overleg te treden met de burger en samen een voldoende draagvlak te vinden voor de installatie van een bewakingscamera op particuliere eigendommen. Dat is ook de praktijk die doorgaans toegepast wordt in de Vlaamse en ook Nederlandse steden en gemeenten die reeds gebruik maken van cameratoezicht. Wanneer dit niet tot een consensus leidt, kan men op zoek gaan naar een volwaardig alternatief. Zo kan men denken aan de installatie van de camera op een lichtarmatuur of op infrastructuur van het openbaar vervoer.

- **Een voorbeeld van kennisgeving tot het plaatsen van een camera op particuliere eigendom vindt u in de modellen en voorbeelden op de bijgevoegde cd-rom.**

? DE JURIDISCHE GRENZEN AAN EEN ERFDIENSTBAARHEID

Er bestaan reeds een aantal rechtsbronnen die de bevoegdheid om een erfdiensbaarheid van openbaar nut te vestigen aan banden leggen. In antwoord op een Parlementaire Vraag¹ antwoordde de minister van Binnenlandse Zaken in het verleden dat de burger enkel op basis van de Nieuwe Gemeentewet (artikel 135,§ 2) en in het kader van andere erfdiensbaarheden van openbaar nut verplicht kan worden om (straatnaam)borden aan zijn eigendom vast te hechten. Toch is dit recht volgens de minister niet absoluut, zo moet de burger bijvoorbeeld niet dulden dat op deze borden reclame aangebracht wordt. Een beslissing van de gemeenteraad om dergelijke reclame te laten aanbrengen op de borden kan immers het voorwerp uitmaken van een nietigverklaring bij de Raad van State en de burger kan op basis van het Burgerlijk Wetboek (artikel 544) een vordering inleiding bij de rechtbank van eerste aanleg.

¹ Parlementaire Vraag nr. 64 van 7/05/1992, Kamer.

Volgens de Vrederechter van Haacht wordt particuliere eigendom zelfs geacht vrij te zijn van lasten. Het belang van een erfdiensbaarheid tot openbaar nut ten behoeve van de inwoners van de gemeente moet bewezen worden¹.

Moeten camerasurveillanten een opleiding volgen?

Uit studies blijkt dat de aandacht van personen die camerabeelden bekijken al na een beperkte tijd kan afnemen. Daarom kan een verplichte opleiding voor deze personen nuttig zijn. Een wettelijke basis hiervoor is nooit voorzien door de wetgever. Het initiatief daarvoor ligt momenteel dus bij individuele steden, gemeenten en politiezones. Een aantal bijzondere wetten bevat evenwel een lesonderdeel 'cameratoezicht' dat geïntegreerd werd in de opleiding van een aantal bijzondere veiligheidsberoepen. Zo dienen installateurs van alarminstallaties of operatoren in alarmcentrales een dergelijke opleiding te volgen in opleidingscentra in de private bewakingssector². Uiteraard kan het aangewezen zijn om een algemene opleiding aan te vullen met bijscholingen voor de surveillanten, om het bekijken van de beelden nog beter en doelgerichter te laten verlopen.



MOESKROEN LEIDT EIGEN CAMERASURVEILLANTEN OP

De stad Moeskroen was een van de eerste steden in België die cameratoezicht op het openbare domein in gebruik nam. De stad voorzag ook de mogelijkheid dat, naast de lokale politiedienst, gemeentepersoneel deze camerabeelden kon bekijken. Daarvoor voorzag de stad, in samenwerking met de politie, in een opleiding voor deze personen (*in casu* stadswachten). Er werd verwacht dat de surveillanten een deontologische code kunnen respecteren en observeren. De opleiding duurt 160 uren en bevat diverse onderdelen (o.a. concepten inzake cameratoezicht en zonaal veiligheidsplan, wetgeving, deontologie, observatietechniek, informatica).

¹ Vred. Haacht, 20 augustus 1997, *T.B.B.R.*, januari-februari 1998, V.12,(1),60-61.

² Artikel 18 van het Koninklijk Besluit van 21 december 2006 inzake de beroepsopleiding voor personeel van een bewakingsonderneming. Dit besluit trad in werking op 1 juni 2008.

? MEDEWERKERS LOKALE POLITIE UITSLUITEND BEVOEGD VOOR PUBLIEKE BEELDEN

Cameratoezicht in realtime op *'niet-besloten plaatsen'* kan enkel onder het toezicht van de politiediensten gebeuren. Deze bepaling werd pas in 2009 in de Camerawet van 2007 ingeschreven, om een toenemende discussie over het bekijken van publieke camerabeelden door andere personen dan politie-medewerkers te vermijden. Sinds 2007 wordt echter wel gewerkt aan een ontwerp van koninklijk besluit dat de categorieën van personen die gemachtigd zijn om deze publieke beelden in realtime te bekijken aan te wijzen. Het uitvoeringsbesluit was bij het afsluiten van de redactie van dit handboek nog steeds niet verschenen. Duidelijk is alvast wel dat, naast politieambtenaren, ook agenten van politie, medewerkers van het administratief en logistiek personeel en naar lokale politiezones overgeplaatste militairen deze bevoegdheid zullen krijgen. De wetgever vindt het niet opportuun om ook gemeenschapswachten(-vaststellers) deze bevoegdheid te geven. Zij zullen op voordracht van de korpschef worden aangeduid en moeten een opleiding van 54 uren volgen in een politieschool (o.a. wetgeving, observatietechnieken, deontologie en informatiebeheer).

Wat met de deontologie voor de camerasurveillanten?

Regelmatig verneemt men via de schrijvende pers dat er inbreuken gepleegd worden op de vertrouwelijkheid van beelden die gemaakt werden met behulp van bewakingscamera's. Deze inbreuken lijken zich eerder voor te doen in *'besloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn'* (vb. winkelcentra) dan in *'niet-besloten plaatsen'* (vb. openbare weg). In de praktijk blijkt dat vooral personeelsleden uit de private sector en personeelsleden van private bewakingsbedrijven inbreuken plegen op de vertrouwelijkheid van het beeldmateriaal of een ongeoorloofd gebruik maken van hun bevoegdheid om camerabeelden te bekijken. Dat kan een gevaarlijke evolutie zijn, wanneer men weet dat grotere winkelketens vooral een beroep doen op private bewakingsdiensten om preventief beeldopnames in hun vestigingen te bekijken.

Volgens de Camerawet van 21 maart 2007 mogen personeelsleden van private bewakingsdiensten enkel beelden bekijken op andere dan *'niet-besloten plaatsen'*. Deze personen zijn echter niet gebonden aan een beroepscode of deontologische code, terwijl de personeelsleden van politiediensten dat net wel zijn. Deze laatste zijn immers als enige bevoegd om camerabeelden van *'niet-besloten plaatsen'* te bekijken. Hun deontologische code zit vervat in de politionele wetgeving (KB van 10 mei 2006). Ook ambtenaren van gemeen-

ten zijn aan een soortgelijke deontologische code gebonden (Gemeentedecreet van 15 juli 2005).

Er staan een aantal initiatieven op til om de interne tuchtprocedures van private bewakingsbedrijven meer op elkaar af te stemmen. Zo bestaat er reeds een Europese Gedragscode voor Private Bewakingsdiensten. Daarnaast is iedereen die een inbreuk pleegt op de bepalingen van de Camerawet van 21 maart 2007 strafbaar.

? SANCTIES VOOR INBREUKEN OP DEONTOLOGIE DOOR PRIVATE BEWAKINGS-DIENST

De Camerawet verplicht iedereen die toegang heeft tot de beelden van een bewakingscamera om vertrouwelijk om te gaan met deze beelden. Inbreuken hierop kunnen bestraft worden met geldboetes. Daarnaast zijn politieambtenaren gebonden aan een deontologische code, die inherent aan hun functie verbonden is. Voor private bewakingsdiensten zijn de deontologische regels minder duidelijk, al bestaat er wel een soort van Europese gedragscode voor de private bewakingsdiensten. Dat kan soms leiden tot misbruiken. Hoewel deze misbruiken eerder uitzondering dan regel zijn, zullen de bovenstaande geldboetes niet altijd volstaan om misbruiken te voorkomen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in antwoord op een Parlementaire Vraag bevestigd dat de wet op private en bijzondere bewaking geen bijzondere bepalingen bevat over de bevoegdheden van bewakingsagenten die controle uitvoeren via telebewaking. De regels en sancties uit de Camerawet prevaleren hier dus. Toch kan de minister de identificatiekaart van de bewakingsagenten laten schorsen of laten intrekken. Dat gebeurde reeds in het verleden voor een inbreuk op de vertrouwelijkheid bij het bekijken van camerabeelden. In antwoord op een andere Parlementaire Vraag gaf de minister aan dat er op korte termijn een deontologische code komt voor de private bewakingssector en dit in uitvoering van de wet van 10 april 1990 op de private en bijzondere veiligheidsdiensten. Die code moest er komen tegen 7 januari 2011.

- *Parlementaire Vraag nr. 260 van 30/12/2009 aan de minister van Binnenlandse Zaken op een vraag van F. De Man.*
- *Een Europese Gedragscode voor de Private Bewakingsdiensten (18 juli 2003) is terug te vinden op www.coess.org.*

Hoe gebeurt de aanbesteding voor cameraprojecten?

Om deze vraag te beantwoorden moeten we vertrekken van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Deze wetgeving is echter zeer omvangrijk en wijzigt ook continu. Daarom beperken we ons hier tot de hoofdlijnen.

Momenteel dienen lokale besturen zich te baseren op het wettelijke kader uit de wet van 24 december 1993¹. Ondertussen wordt er wel gewerkt aan een nieuwe gecoördineerde wet op de overheidsopdrachten².

Uitschrijven van de overheidsopdracht

Volgens de wet op de overheidsopdrachten is er sprake van drie mogelijke vormen van overheidsopdrachten. Dit zijn³:

- **Overheidsopdracht aanneming werken:** overeenkomsten onder bezwarende titel tussen een aannemer en een aanbestedende overheid. Deze heeft betrekking op de uitvoering (en het ontwerp) van werken of het laten uitvoeren ervan. Te denken valt aan de installatie van camera's.
- **Overheidsopdracht aanneming leveringen:** overeenkomsten onder bezwarende titel tussen een aannemer en een aanbestedende overheid. Deze heeft betrekking op de verwerving door koop, aanneming, huur, huurkoop of leasing. Deze overeenkomst mag bovendien werken van plaatsing bevatten. We denken aan de aankoop van cameratoestellen.
- **Overheidsopdracht aanneming diensten:** overeenkomsten onder bezwarende titel tussen een dienstenverlener en een aanbestedende overheid voor welbepaalde diensten⁴. Hier kunnen we denken aan het aanstellen van een studie bureau dat het cameraproject zal begeleiden.

Deze wet voorziet verder in een aantal vormen voor het uitschrijven van sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten:

- **Aanbesteding⁵:** deze procedure is *openbaar* indien de regels inzake bekendmaking nageleefd worden, ze is *beperkt* indien men enkel de aanne-

¹ Artikel 4 van de wet van 24 december 1993 bepaalt dat deze wet van toepassing is op gemeenten (§ 1), haar verenigingen (§ 1), rechtspersonen die voorzien in behoeften van algemeen belang en gefinancierd of beheerd worden door de gemeenten (§ 2,8°), zoals politiezones.

² Wet van 15 juni 2006 en uitvoeringsbesluiten. Deze wet heft de wet van 16 juni 2006 op.

³ Artikel 5 van de wet van 24 december 1993.

⁴ Deze diensten staan in bijlage 2 van de wet van 24 december 1993.

⁵ Artikel 14 en 15 van de wet van 24 december 1993.

mers, leveranciers of dienstverleners contacteert die de aanbestedende overheid zelf geselecteerd heeft. Alleen zij mogen een offerte uitschrijven. De prijzen liggen vast bij opening ervan. De toewijzing gebeurt aan de inschrijver die de laagste regelmatige offerte ingediend heeft (rekening houdend met alle berekenbare gegevens).

- **Offerteaanvraag**¹: deze procedure is *algemeen* indien de regels inzake bekendmaking nageleefd worden, ze is *beperkt* indien men enkel de aannemers, leveranciers of dienstverleners contacteert die de aanbestedende overheid zelf geselecteerd heeft. Alleen zij mogen een offerte uitschrijven. De prijzen liggen vast bij opening ervan. De toewijzing gebeurt aan de inschrijver die de '*voordeligste regelmatige offerte*' indiende (rekening houdend met de criteria uit het bestek). Deze procedure is lastig, omdat alle vereisten in detail opgenomen moeten worden in een bestek en de niet-naleving daarvan kan leiden tot vernietiging.
- **Onderhandelingsprocedure**²: deze procedure kan enkel gevolgd worden wanneer de aanbestedende overheid meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners raadpleegt en over de voorwaarden onderhandelt met een of meer van hen³. Voor de aanneming van werken, leveringen of diensten kan in welbepaalde gevallen gewerkt worden zonder alle procedurevoorschriften na te leven⁴. Wanneer de opdracht betrekking heeft op de aanneming van werken of diensten, en de aard ervan verhindert dat op voorhand een globale prijs vastgesteld kan worden⁵, wordt niet alles in detail geregeld.

Met het koninklijk besluit van 26 september 1996 werden de algemene uitvoeringsregels voor deze overheidsopdrachten uitgewerkt. Een bespreking ervan valt buiten het kader van dit handboek.

¹ Artikel 14 en 16 van de wet van 24 december 1993.

² Artikel 17 van de wet van 24 december 1993.

³ Artikel 17,§ 1 van de wet van 24 december 1993.

⁴ Artikel 17,§ 2,1° van de wet van 24 december 1993 bepaalt dat de regels inzake bekendmaking of de proceduretermijnen niet altijd nageleefd moeten worden wanneer de opdracht bijvoorbeeld gepaard gaat met bijzondere veiligheidsmaatregelen of wanneer de opdracht een dringend karakter heeft wegens een onvoorziene gebeurtenis.

⁵ Artikel 17,§ 3,2° en 4° van de wet van 24 december 1993.



VOORBEELDEN INZAKE AANBESTEDING VAN EEN CAMERAPROJECT

- **Gemeente Tielt:** gunning houdende de aankoop en levering van bewakingscamera's door middel van een algemene offerteaanvraag.
- **Gemeente Asse:** gunning houdende de aankoop van een camerabewakingsstelsel door middel van een algemene offerteaanvraag, waarin gezocht werd naar de beste technische oplossing. Het lastenboek werd goedgekeurd op de gemeenteraad van 12 oktober 2009.
- **Stad Antwerpen:** gunning door middel van een onderhandelingsprocedure met een openbaar karakter van de aanbesteding. Het voorwerp van de opdracht was het leveren en plaatsen van een camerasysteem, inclusief een onderhoudscontract en het in dienst stellen van het systeem, inclusief de verbindingen, het inrichten van de toezichtruimte met monitoren, apparatuur en een contact voor beheer en onderhoud. Het stadsbestuur koos dus niet voor een gedetailleerde opsomming van de vereisten in een bestek, enkel een minimum. De leveranciers dienden een project uit te werken op maat van de visie van de stad over het cameraproject. Aan de procedure was bovendien een proefopstelling verbonden (zie artikel 17, § 2 van de wet op de overheidsopdrachten), waardoor de mogelijkheden van het systeem uitgetest konden worden. In elk project moet dus rekening gehouden worden met de technologische evoluties bij deze camerasystemen.
- **Stad Lokeren:** na goedkeuring van het projectbudget werd de procedure door middel van een algemene offerteaanvraag gepubliceerd in het *Bulletin der Aanbestedingen*. Aan de installatie van het project waren eveneens een conceptualisatie en een onderhoudscontract verbonden. Daarnaast werd een proefopstelling vereist voor elke kandidaat. Op de atletiekpiste van de stad werden de verschillende systemen uitgetest.

Publicatie en bekendmakingsprocedure

Het koninklijk besluit van 8 januari 1996 bevat de bepalingen over de Europese bekendmaking van een overheidsopdracht. Dit moet concurrentie bij de gunning van het project toelaten. Aanbestedingen die hoger zijn dan bepaalde drempelwaarden moeten gebeuren via de Europese bekendmakingsprocedure (publicatie in het *Publicatieblad van de Europese Unie*). Andere aanbestedingen worden, indien de waarde groter is dan 67.000 euro (zonder btw), meestal enkel op de Belgische markt bekendgemaakt (publicatie in het *Bulletin der Aanbestedingen*). Grotere cameraprojecten zijn vaak duurder en zullen meestal de Europese procedure moeten volgen:

- Indien de totale som van de opdracht voor een 'aanneming van werken', zonder belasting op de toegevoegde waarde, maar met inbegrip van de

leveringen en diensten die nodig zijn voor de uitvoering van deze werken, gelijk is of groter is dan 4.845.000 euro¹, dient de bekendmaking van het project te gebeuren volgens de Europese bekendmakingsprocedure.

- Ingeval het project enkel opdrachten voor de 'aanneming van leveringen' betreft, is dit bedrag, zonder belasting op de toegevoegde waarde, gelijk aan of groter dan 193.000 euro².
- Voor de opdracht voor 'aanneming van diensten' geldt eveneens een grens van 193.000 euro opdat een Europese bekendmaking vereist is³.
- Bij een 'onderhandelingsprocedure' is in principe geen bekendmaking vereist, indien er minimaal 3 concurrenten geraadpleegd worden. Toch mag ook hier het goed te keuren bedrag, zonder belasting op de toegevoegde waarde, nooit hoger zijn dan 67.000 euro als men de Europese bekendmakingsprocedure uit de weg wil gaan⁴.

Politiezone voert de opdracht uit voor rekening van de gemeente

Wanneer verschillende overheden gezamenlijk overgaan tot het uitvoeren van werken, leveringen of diensten voor rekening van een andere aanbestedende overheid⁵, kan men de verschillende opdrachten samenvoegen tot één opdracht. Hiervoor is een aanduiding vereist van de overheid of het orgaan dat over zal gaan tot de gunning en uitvoering.



GEZAMENLIJKE OVERHEIDSOPDRACHT POLITIEZONE DAMME/KNOKKE-HEIST

In de meergemeentepolitiezone Damme/Knokke-Heist wordt al gedurende meerdere jaren gebruik gemaakt van cameratoezicht. Momenteel gebeurt dat enkel in de gemeente Knokke-Heist. Het project is evenwel in handen van de politiezone en de beelden worden ook in het commissariaat van de zone bekeken. Technisch gezien moeten er dus goede afspraken gemaakt worden tussen de politiezone en de gemeenten die daar lid van zijn. Wanneer een meergemeentepolitiezone beslist om een overheidsopdracht in te stellen voor rekening van één van de gemeenten uit deze zone, dan kan zij een beroep doen op de bepalingen uit artikel 19 van de wet van 24 december 1993.

¹ Artikel 1 van het KB overheidsopdrachten van 8 januari 1996.

² Artikel 27 van het KB overheidsopdrachten van 8 januari 1996.

³ Artikel 53 van het KB overheidsopdrachten van 8 januari 1996.

⁴ Artikel 120 van het KB overheidsopdrachten van 8 januari 1996.

⁵ Artikel 19 van de Wet van 24 december 1993.

De politiezone Damme/Knokke-Heist werd daarom bij gemeenteraadsbesluit van de gemeente Knokke-Heist aangeduid om in naam en voor rekening van de gemeente een overheidsopdracht in te stellen.

Lees meer over de financiering van dit project op de voorgaande pagina's in dit onderdeel.

Bekijk ook de projectfiche achteraan in dit handboek.

Opstellen en opvolgen van het lastenboek

Wanneer men besluit een cameraproject uit te werken, dient men een lastenboek op te stellen dat de gunningscriteria voor een dergelijk systeem omschrijft. Momenteel bestaat er geen uniform lastenboek voor cameraprojecten. Dat betekent dat de inhoud hiervan vrij te bepalen is en dus zo uitgebreid of zo beperkt mogelijk de vereisten van de overheidsopdracht kan omschrijven. Het schrijven van een dergelijk lastenboek komt toe aan gespecialiseerde medewerkers in een gemeente of een politiezone. Maar ook externe deskundigen kunnen hierbij helpen.

? WELKE ELEMENTEN KUNNEN IN HET LASTENBOEK AAN BOD KOMEN?

Hieronder geven we een (niet-limitatief) aantal elementen waarmee u rekening kunt houden bij het opstellen van het lastenboek voor de plaatsing en het gebruik van de camera. Uit bestaande cameraprojecten in Vlaanderen blijkt dat deze elementen vaak van cruciaal belang zijn voor een succesvol cameraproject:

- Voldoet het systeem aan de Europese normeringen?
- Gebeurt de verbinding door middel van glasvezelkabel of anders?
- Aan welke vereisten dienen de software en hardware te voldoen?
- Moet de camera beweegbaar zijn of wordt het een vast toestel?
- Hoe moet de meldkamer ingericht worden? Waar komen de beelden toe?
- Hoe worden de beelden bewaard en welke capaciteit voorziet men?
- Worden er onderhoud en plaatsing voorzien bij de levering?

De ervaring met bestaande cameraprojecten leert dat lastenboeken meestal in detail uitgewerkt moet worden. Omdat die documenten gedetailleerd zijn, bestaat het risico op foute of overmatige verwachtingen van het camerasysteem. Bovendien bestaat er altijd een risico op vernietiging van een lastenboek door het bestuurlijk toezicht of de Raad van State wanneer de gunning van de opdracht op een foutieve wijze of in strijd met de beginse-

len van het behoorlijk bestuur gebeurt. Een duidelijke informatiesessie voor de gunning en een goede opvolging van het project kunnen dergelijk euvel helpen voorkomen.

Een eventuele oplossing voor deze problemen zijn de zogenaamde '*variante uitvoeringswijzen*', waarmee de aanbestedende overheid een afzonderlijke offerte in het leven kan roepen voor de omschrijving van bepaalde concepten van de opdracht¹. Dat gebeurt vooral voor significante delen van deze opdracht (vb. de eigenlijke resolutie of behuizing van de camera).

Welke organen gunnen de overheidsopdracht?

Voor de gunning van de overheidsopdracht (tot aanstelling van een studie-bureau of plaatsing van een camera) en de goedkeuring van het lastenboek (met vereisten waaraan het systeem moet voldoen) is de gewone bevoegdheidsverdeling binnen gemeenten en politiezones van belang:

- ***Binnen de gemeente:*** meestal is het de keuze van de gemeente om tot de plaatsing en het gebruik van een camerasysteem over te gaan. Volgens het Gemeentedecreet² gaat het college van burgemeester en schepenen over tot het voeren van de gunningsprocedure, de gunning en de uitvoering van de overheidsopdracht (artikel 57,§ 3,4^o). Dit kan gedelegeerd worden aan de gemeentesecretaris. Als de opdracht opgenomen werd in het gemeentelijke budget, mag het college ook de gunningswijze en gunningsvoorwaarden bepalen (artikel 57,§ 3,6^o). Als de opdracht niet werd opgenomen in het gemeentelijke budget, behoort het tot de bevoegdheid van de gemeenteraad om de wijze en de voorwaarden van de gunning vast te leggen (artikel 43,§ 2,11^o).
- ***Binnen de politiezone:*** zowel in een ééngemeentepolitiezone als in een meergemeentepolitiezone blijven de spelregels uit de (oude) Nieuwe Gemeentewet van toepassing voor de gunning van de opdracht. Met het artikel 33 van de wet op de geïntegreerde politie³ werd immers Titel V van de Nieuwe Gemeentewet (artikels 232 tot en met 237 NGW) van toepassing verklaard op het beheer van de goederen van de lokale politie. Wanneer een politiezone een overheidsopdracht wil sluiten om een camerasysteem te plaatsen (vb. in het cellencomplex), dan zal het politiecollege de procedure moeten instellen en de opdracht gunnen (artikel 236 NGW). Over de gunningswijze en de voorwaarden van de gunning beslist echter de politieraad, tenzij er hoogdringendheid in het

¹ Artikel 16 van het KB overheidsopdrachten van 8 januari 1996.

² Decreet van de Vlaamse Raad van 15 juli 2005.

³ Wet op de geïntegreerde politie van 7 december 1998.

spel zou zijn (artikel 234 NGW). Toch mag het politiecollege van de beslissing van de politieraad afwijken, indien uit die wijziging geen bijkomende uitgaven van meer dan 10% volgen (artikel 236 NGW).

Opvallend is dat enkel voor overheidsopdrachten binnen gemeenten een delegatiemogelijkheid voorzien werd van de gemeenteraad naar het college en vervolgens naar de gemeentesecretaris.



VOORBEELDEN INZAKE BESLISSINGSORGANEN BIJ CAMERAPROJECTEN

Op basis van een aantal bestaande cameraprojecten kunnen we een voorbeeld geven van hoe een cameraproject concreet wordt goedgekeurd door de organen van gemeenten of politiezones. Vaak start het project met een bezoek aan een andere gemeente of politiezone die reeds cameratoezicht toepast. Op basis daarvan keurt de gemeenteraad (eventueel) de aanstelling van een studiebureau goed of beslist de gemeenteraad (of politieraad) meteen om de door het college van burgemeester en schepenen (of politiecollege) voorgestelde wijze en voorwaarden voor de gunning goed te keuren. Na de gunning zal het college (eventueel) overgaan tot het consulteren van een studiebureau dat (eventueel) een uitgebreid lastenboek met gedetailleerde technische voorwaarden zal opmaken, desgevallend in overleg met andere diensten (vb. technische dienst, politie, dienst monumenten). Op basis van dit lastenboek, dat vervolgens door de gemeenteraad (of politieraad) wordt goedgekeurd, zal de procedure voor de uitvoering van de opdracht bepaald worden door het college (kan gedelegeerd worden binnen de gemeente), met publicatie in het (Europese) publicatieblad. De gunning gebeurt door het college, afhankelijk van de gunningswijze (vb. meest voordelige, regelmatige offerte) of eventuele testen op het terrein.

Een uitgebreid stappenplan voor de opstart van een cameraproject vindt u terug in het onderdeel 'tabellen en schema's'.

Welke sancties zijn mogelijk als de opdracht niet goed wordt uitgevoerd?

De wet op de overheidsopdrachten voorziet een aantal sancties voor het geval de opdracht niet naar behoren wordt uitgevoerd door de aannemer. Uiteraard kan men in de eerste plaats nagaan of er geen wettelijke regel geschonden werd dan wel of er sprake is van een buitencontractuele aansprakelijkheid (vb. werfongeval). Indien dat niet het geval is, kan men zich eventueel baseren op de gebrekkige naleving van de opdracht voor de aanneming van werken, leveringen of diensten (vb. gebrekkig onderhoud van de camera's, levering van een duurder cameramodel dan afgesproken).

Het is dus belangrijk om de naleving van de gedetailleerde bepalingen uit het opgemaakte bestek door de aannemer op de voet op te volgen. Hiervoor kan men zich baseren op de algemene en bijzondere uitvoeringsbepalingen van het bestek, waarin de uitvoeringsbepalingen van de wet op de overheidsopdrachten voorzien¹. Mogelijke sancties zijn de voortijdige beëindiging van de opdracht door de aanbestedende overheid door opschorting van de betaling van voorschotten (artikel 5,§ 2) en het ten laste leggen van veroorzaakte meerkosten aan de opdrachtnemer (artikel 20,§ 6 AAV). Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid om een borgsom van maximaal 5% van de opdrachtsom te vragen als onderpand voor de goede uitvoering van de werken (artikel 30). Onverminderd deze sancties, kan de aanbestedende overheid een schadevergoeding eisen (artikel 16,§ 16 AAV). De hoofdaannemer blijft aansprakelijk voor de fouten die gemaakt zijn door de onderaannemers.

¹ Algemene aannemingsvoorwaarden (AAV) en bijzondere aannemingsvoorwaarden, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 26 september 1996 op de overheidsopdrachten en concessies van openbare werken.