

gemeente Houten



GEMEENTEBLAD

Officiële publicatie van Gemeente Houten

Nr. 169

28 mei 2019

Beleids- en Toetsingskader Gemeentelijk Cameratoezicht

Inhoud

Algemeen.....	3
Doel	3
Cameratoezicht in Houten	4
Afwegingscriteria	5
Bijlage 1: Stroomschema toetsing camera's	8
Bijlage 2: Gegevensbeschermingseffectbeoordeling	9
Bijlage 3: Vormen van mobiel cameratoezicht.	10

Algemeen

Er zijn grenzen aan de mogelijke inzet van toezichthouders en politiefunctionarissen bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het publieke domein. Omdat de gemeente de haar ter beschikking staande schaarse handhavingscapaciteit efficiënt en doelgericht wil inzetten, ligt het voor de hand om technische middelen zoals cameratoezicht in te stellen waar het noodzakelijk en effectief is. In dit beleidskader gaat het om de zogenaamde 'openbare orde camera's' die worden ingezet voor cameratoezicht. De camera's worden zo genoemd omdat het primaire doel van het inzetten van de camera's het ondersteunen van de handhaving van de openbare orde is, inclusief het voorkomen van strafbare feiten.

Het plaatsen van openbare orde camera's vergt een wettelijke normering omdat door dit cameratoezicht inbreuk kan worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers. De normering van openbare orde cameratoezicht is in artikel 151c van de Gemeentewet vastgelegd. Op 1 juli 2016 is dit artikel zodanig gewijzigd dat naast vaste camera's, kan nu ook tot plaatsing van flexibele camera's kan worden overgegaan.

In januari 2018 is de APV aangepast. Daarmee heeft de gemeenteraad de de burgemeester de bevoegdheid gegeven om, overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet, tot plaatsing van vaste én flexibele camera's te besluiten voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats. Daarbij heeft de burgemeester aangegeven een geactualiseerd beleidskader vast te stellen.

Naast de wijziging van de Gemeentewet en aanpassing van de APV is op 25 mei 2018 de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in werking getreden. Dit betekent dat in de hele Europese Unie (EU) dezelfde privacywetgeving geldt en de Wet bescherming persoonsgegevens niet meer van toepassing is. De gevolgen die voortvloeien uit de AVG voor het inzetten van cameratoezicht zijn opgenomen in het beleidskader.

Het beleidskader van 2008 vormt de basis voor het nu voorliggend beleidskader, dat naar aanleiding van de aanpassing van de APV en de inwerkingtreding van de AVG is geactualiseerd.

Doel

Het primaire doel van cameratoezicht op grond van de Gemeentewet is het handhaven van de openbare orde, inclusief het voorkomen van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de samenleving. Het secundaire doel betreft de efficiëntere inzet van politie en andere diensten (bijzonder opsporingsambtenaren, brandweer etc.), preventie en het vergroten van het gevoel van veiligheid.

De Gemeentewet is niet van toepassing op situaties waarin particulieren, bedrijven, of de overheid cameratoezicht instellen met als doel beveiligen van eigendom/personeel of privédomein. Denk hierbij aan camera's die in een winkel of in de centrale hal van een gemeentehuis hangen. Voor dit type cameratoezicht dient de verantwoordelijke te voldoen aan de voorschriften van de AVG. De autoriteit persoonsgegevens (AP) houdt toezicht op de naleving van de AVG.

Invulling begrip openbare orde

Openbare orde is een breed begrip dat op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. In het algemeen duidt het begrip op een 'ordentelijk verloop van het maatschappelijk verkeer in de openbare ruimte.' In 2007 oordeelde de Hoge Raad dat de openbare orde is aangetast als er sprake is van 'een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.' In 2010 gaf de Nederlandse regering uitleg over het begrip verstoring van de openbare orde. Het gaat volgens de regering vaak om strafbare feiten, variërend van overtredingen van de APV tot misdrijven zoals vernieling van auto's of bushokjes. Daarnaast kan het gaan om gedragingen die op zichzelf niet strafbaar zijn, maar onder omstandigheden wel moeten worden aangemerkt als 'orde verstorende gedragingen.' Het voorbeeld dat werd genoemd was 'intimiderend groepsgedrag in de vorm van joelen, najouwen of bespugen van voorbijgangers.' Deze definitie van openbare orde wordt gehanteerd in het gemeentelijk beleid.

De volgende subdoelen kunnen van toepassing zijn bij de inzet van openbare orde cameratoezicht

Subdoel	Omschrijving.
Preventie	Potentiële daders zien af van het plegen van overlast of criminaliteit.
Interventie	Bij 'live' meekijken: <ul style="list-style-type: none">➤ een (mogelijk) incident of voorbereidingen daartoe kunnen gezien worden en in de kiem gesmoord worden;➤ steun in de rug bieden aan fysiek toezicht.
Veiligheidsgevoel	Aanwezigheid van camera's geeft publiek een veiliger gevoel.
Opsporing	Beelden worden achteraf gebruikt voor opsporing.

Het bevorderen van het veiligheidsgevoel en/of opsporing vormen in zichzelf nooit een zelfstandig doel voor gemeentelijk cameratoezicht. Het enkel inzetten van camera's voor het veiligheidsgevoel zonder dat daar ook een integrale aanpak aan ten grondslag ligt, leidt tot schijnveiligheid. De plaatsing van cameratoezicht door de gemeente is niet bedoeld voor de opsporing van strafbare feiten. De opsporing van strafbare feiten betreft het domein van het Openbaar Ministerie (OM), waarbij andere wet- en regelgeving geldt. Dat neemt niet weg dat (gemeentelijke) camerabeelden in sommige gevallen bruikbare informatie bevatten voor een opsporingsonderzoek en daarvoor onder voorwaarden mogen worden gebruikt.

De inzet van cameratoezicht in Houten zal met name als doel hebben het voorkomen van verstoring van de openbare orde (preventie). Mogelijk dat daar op termijn – indien nodig – interventie als doel aan wordt toegevoegd. Op dit moment is er in Houten geen sprake van interveniërend cameratoezicht waarbij de beelden live worden bekeken. Aan deze vorm van toezicht zijn zeer hoge kosten verbonden en gezien de (geringe) openbare orde problematiek in Houten weegt dat vooralsnog niet op tegen de baten.

Cameratoezicht in Houten

Uit onderzoek komt naar voren dat cameratoezicht over het algemeen neutraal tot positief wordt beoordeeld. Cameratoezicht wordt in Nederland vooral ingezet in de openbare ruimte op plekken met een verhoogde kans op verstoringen van de openbare orde; de accentlocaties. Denk hierbij aan:

- a. Uitgaans- of winkelcentra;
- b. Sportcomplexen (waaronder stadions);
- c. Gebieden met drugs-gerelateerde criminaliteit;
- d. Stations/haltes openbaar vervoer;
- e. Parkeerterreinen waar veel auto-inbraken/diefstallen plaatsvinden;
- f. Plekken waar overlast wordt veroorzaakt en/of vernielingen plaatsvinden.

Accentlocaties in Houten

Vertaald naar de situatie in Houten vormen de winkelcentra, parkeerterreinen, trein en busstations en bepaalde hangplekken voorbeelden van locaties met een verhoogde kans op verstoringen van de openbare orde.

Op dit moment is er in Houten sprake van slechts 1 locatie waar gemeentelijk cameratoezicht plaatsvindt. Dat is op de carpoolplaats bij de A27. Op deze locatie is vast cameratoezicht ingesteld met als doel preventie. In het verleden werden op deze locatie met enige regelmaat auto-inbraken gepleegd. Na de invoering van het cameratoezicht is het aantal auto-inbraken bijna tot nul teruggebracht.

Vast of flexibel?

De criteria voor flexibel cameratoezicht zijn gelijk aan die voor vast cameratoezicht, maar in de situatieanalyse verschilt bij de 'analyse van problemen' de duur van de verstoring. Voor vast toezicht moet er sprake zijn van 'langdurige verstoring van de openbare orde.' Bij flexibel toezicht kan het gaan om een recente verstoring, zoals een inbraakgolf, of een te verwachten verstoring, zoals bijvoorbeeld auto-inbraken bij een bepaalde activiteit/evenement.

Voordelen van flexibel cameratoezicht zijn tijdwinst, maatwerk en het snel kunnen inspelen op verplaatsing van overlast. Flexibele camera's werken sterk preventief en de kortere duur van inzet schendt de privacy minder dan vaste camera's. Vast cameratoezicht betreft de inzet van statische camera's die (langdurig) toezicht houden. Flexibel cameratoezicht kan worden uitgevoerd met vaste camera's gedurende een korte – vooraf vastgestelde - periode of met mobiele camera's. Voor het gebruik van mobiel cameratoezicht kan door de burgemeester worden bepaald welke vorm passend is. Mobiel cameratoezicht betreft momenteel voornamelijk: zelfstandige mobiele units, drones en bodycams.

Vast cameratoezicht wordt ingesteld voor een vaste periode waarna verlenging kan plaatsvinden. Gezien de situatie op de carpoolplaats (weinig sociale controle, ligging buiten de rondweg aan de A27) is de verwachting dat het karakter van deze locatie in de komende periode niet wezenlijk wijzigt en dat cameratoezicht de komende jaren aanwezig blijft. Vooralsnog zijn er geen andere locaties waar vast cameratoezicht aan de orde is.

Flexibel cameratoezicht is op dit moment niet aan de orde, echter zijn er zeker situaties waarin dit type toezicht kansen biedt. Flexibel cameratoezicht wordt ingezet per periode van maximaal drie maanden (exclusief de tijd benodigd voor op- en afbouw) in die gebieden waar problemen tijdelijk sterk toenemen. De camera's worden ingezet om de aanpak in een gebied een stevige impuls te geven. Na afloop van de drie maanden kan er éénmalig worden verlengd met nog eens drie maanden. Voor een verlenging kan worden gekozen wanneer de openbare orde sterk onder druk heeft gestaan en sinds de inzet van cameratoezicht tot rust is gebracht. De relatieve rust kan een precair karakter hebben en om die reden kan de inzet van camera's de integrale aanpak langer blijven ondersteunen. Het gebied wordt dan wel opnieuw aangewezen.

Afwegingscriteria

De burgemeester kan een besluit nemen tot toepassing van cameratoezicht als voldaan is aan de hiernavolgende criteria.

	Criteria:
1.	Er worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare ruimte als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.
2.	Het doel en de noodzaak van cameratoezicht moet duidelijk zijn en worden vastgelegd. Enkel in geval van handhaving van de openbare orde is de burgemeester bevoegd om (flexibel) cameratoezicht te plaatsen. Duidelijke doelen zijn in ieder geval: <ul style="list-style-type: none">a. Vermindering van de feitelijk plaatsvindende criminaliteit en/of de onveiligheidsgevoelens door de preventieve werking van camera's;b. Vroegtijdig signaleren van incidenten en daarmee effectieve inzet van politie (op de goede tijd en goede plek inzet politie);c. Herkennen van personen die betrokken zijn (geweest) bij strafbare feiten;d. Incidentenanalyse achteraf en mogelijk gebruik van de beelden voor bewijsvoering;e. Volgen van publiekstromen en verdeling van publiek bij evenementen (crowd control). Bij de bepaling van het doel is het van belang om na te gaan of de camera's worden ingezet om preventief of repressief te kunnen optreden. Deze vraag is met name van belang bij de keuze van het type camera, de wijze van plaatsing/gebruik en het aantal camera's. Bij de keuze voor preventief optreden zal bovendien veelal een groter deel van de openbare ruimte betrokken zijn. De noodzaak ziet op het bestaan van een dringende maatschappelijke behoefte.

3.	<p>Er moet een actuele analyse van de situatie zijn gemaakt. De analyse moet in ieder geval een afweging omtrent de volgende punten bevatten:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Proportionaliteit. Er is een evenwichtige verhouding tussen inzet van cameratoezicht in verhouding tot de geconstateerde criminaliteit en overlast b. Subsidiariteit. Het geformuleerde doel kan niet met alternatieve (minder ingrijpende) maatregelen worden behaald. c. Cameratoezicht is onderdeel van een pakket aan maatregelen en is hierbij een uiterst middel. Denk aan: <ul style="list-style-type: none"> - Verhoogde inzet toezichthouders / politie / jongerenwerk; - Fysieke maatregelen; - Groepsgerichte aanpak / persoonsgerichte aanpak. d. Analyse van problemen, incidenten en klachten: <ul style="list-style-type: none"> - Analyse van de problemen: verstoringen van de openbare orde, problemen door evenementen, demonstraties, voorzieningen (winkels, horeca etc.), grote stromen bezoekers (crowd control); - Analyse van incidenten: (uitgaans)geweld, straatroof, mishandeling, bedreiging, intimidatie, autobranden, autokraken, woninginbraken, drugs- of jeugdoverlast. Het aantal geregistreerde incidenten is hoog in vergelijking tot andere gebieden en het gemiddelde; - Analyse van klachten: dit geldt met name in het geval van (ernstige) overlast.
4.	<p>De aanwezigheid van de camera's moet kenbaar zijn voor iedereen die zich binnen het bereik van de camera's bevindt. Het kenbaarheidsvereiste houdt echter niet in dat de camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat de burger op hoogte gesteld moet worden van de precieze opnametijden van de camera's.</p>
5.	<p>Het gebied waarin de camera's gebruikt worden mag niet groter zijn dan noodzakelijk ter handhaving van de openbare orde.</p>
5.	<p>Cameratoezicht is kostbaar. Het kan voorkomen dat de wens vanuit de samenleving om cameratoezicht te plaatsen er wel is, maar dat de financiële middelen aan de zijde van de gemeente hiervoor ontbreken. Ook is het mogelijk dat er voor een andere handhavingnorm wordt gekozen of dat er om andere redenen geen prioriteit aan de wens vanuit de samenleving wordt gegeven. De handhaving van de openbare orde moet dan op een andere wijze gerealiseerd worden. Gemeentelijk cameratoezicht kan ook (al dan niet deels) particulier gefinancierd worden: hierbij geldt wél dat enkel de burgemeester bevoegd daartoe te besluiten.</p>
6.	<p>Opvolging: er worden afspraken gemaakt over het uitkijken van de beelden en de opvolging met politie en Openbaar Ministerie. Evaluatie: er worden afspraken gemaakt over evaluatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Flexibel cameratoezicht wordt direct na de inzet geëvalueerd; - Voor vast cameratoezicht geldt dat dit tweejaarlijks wordt geëvalueerd.

Schematisch overzicht taak- en rolverdeling voor de overheid

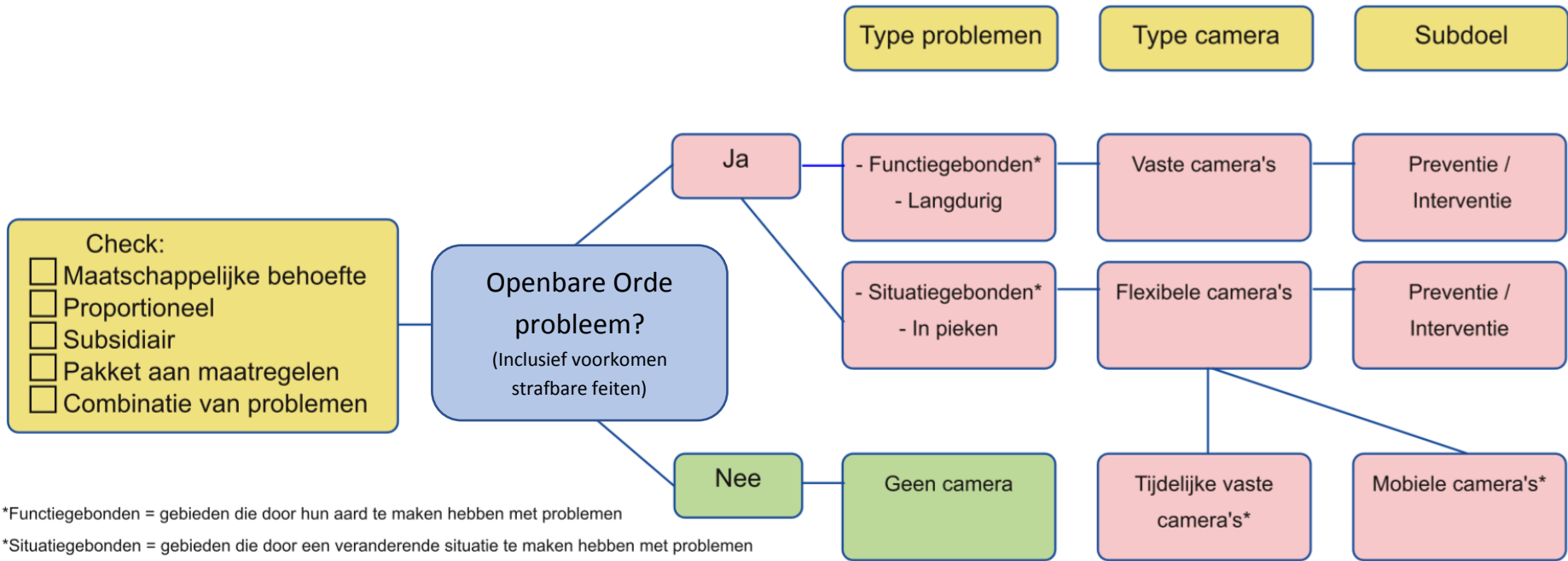
De burgemeester	<ul style="list-style-type: none">▪ Is verantwoordelijk voor het gemeentelijk cameratoezicht;▪ Besluit op grond van de APV op welke openbare plaatsen en voor welke duur cameratoezicht zal plaatsvinden;▪ Brengt de privacy risico's bij cameratoezicht in kaart en beoordeelt en beperkt deze doormiddel van het uitvoeren van een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling;▪ Bepaalt in overleg met het Openbaar Ministerie (OM), de periode waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden (direct) bekeken gaan worden.
Politie	<ul style="list-style-type: none">▪ Adviseert de burgemeester over locaties waar cameratoezicht gewenst is (zowel bij het schetsen van de problematiek als bij het bepalen van de locaties van de camera);▪ Heeft de operationele regie;▪ Stelt in opdracht van het OM de beelden veilig en verstrekt deze aan het OM en andere opsporingsdiensten.
Openbaar Ministerie (OM)	<ul style="list-style-type: none">▪ Voert overleg met de burgemeester over de periode waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt;▪ Beslist of de opgenomen beelden worden gebruikt ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.
Functionaris voor de gegevensbescherming	<ul style="list-style-type: none">▪ Houdt toezicht op de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming bij het gebruik van camera's.

Aldus vastgesteld op 14 mei 2019

de burgemeester

W.M. de Jong

Bijlage 1: Stroomschema toetsing cameratoezicht



*Functiegebonden = gebieden die door hun aard te maken hebben met problemen

*Situatiegebonden = gebieden die door een veranderende situatie te maken hebben met problemen

*Tijdelijke vaste camera's = mobiele cameraunits aangesloten op het vaste systeem

*Mobiele camera's = Drones, bodycams, mobiele cameraunits

Bijlage 2: Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

In de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is vastgelegd dat bij een hoog privacy risico, organisaties verplicht zijn een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uit te werken. Een DPIA is een instrument om de privacy risico's van tevoren in kaart te brengen om deze vervolgens te beoordelen en te kunnen beperken. De Nederlandse term voor een DPIA is 'Gegevensbeschermingseffectbeoordeling.'

Onder gegevensverwerking met een hoog privacy risico als gevolg valt onder andere het op grote schaal en systematisch monitoren in publiek toegankelijk gebied. Cameratoezicht in de openbare ruimte zijn voorbeelden hiervan. De gemeente is dus verplicht bij het plaatsen van cameratoezicht in de publieke ruimte verplicht een DPIA op te stellen. (Afdeling 3 Artikel 35 & Artikel 36 AVG)

De DPIA wordt intern of extern uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Burgemeester. Als verantwoordelijke moet de burgemeester ervoor zorgen dat een DPIA wordt uitgevoerd gebaseerd op een advies van de Functionaris voor de Gegevensbescherming (FG) (Afdeling 3 Artikel 35 Lid 2 AVG). Een FG is een persoon die binnen de organisatie toezicht houdt op de toepassing en naleving van de AVG (Afdeling 3 Artikel 37 AVG).

Voor het uitvoeren van een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling moet tenminste het volgende zijn opgenomen:

- Een systematische beschrijving van de beoogde gegevensverwerking en de doeleinden van de verwerking, waaronder, in dien dit zich voordoet, de gerechtvaardigde belangen voor de verwerking.
- Een beoordeling van de noodzaak en de verhouding van de gegevensverwerking met betrekking tot de doeleinden.
- Een beoordeling van de privacy risico's voor betrokkenen.

Het uitvoeren van een DPIA kan doormiddel van verschillende methodes. De methode is mag de uitvoerder zelf bepalen op de vastgestelde basisvereisten na. De DPIA moet in ieder geval het volgende bevatten:

- Een systematische beschrijving van de beoogde gegevensverwerking en de doeleinden hiervan. Indien er een beroep wordt gedaan op een gerechtvaardigd belang als grondslag voor de verwerking dan moet dit worden opgenomen in de beschrijving.
- Een beoordeling van de noodzaak en de proportionaliteit van de verwerking. Dat houdt in: is het verwerken van persoonsgegevens op deze manier noodzakelijk om het doel te bereiken? En is de inbreuk op de privacy van de betrokkenen (de mensen van wie de gegevens worden verwerkt niet onevenredig in verhouding tot dit doel?
- Een beoordeling van de privacy risico's voor de betrokkenen.
- De beoogde maatregelen om (1) de risico's aan te pakken (zoals waarborgen en veiligheidsmaatregelen) en (2) aan te tonen dat de uitvoerder aan de AVG voldoet.

Bijlage 3: Vormen van mobiel cameratoezicht.

De burgemeester beschikt over de bevoegdheid tot het inzetten van mobiel cameratoezicht bij het voldoen aan de, in het beleids- en toetsingskader opgenomen, criteria. In deze bijlage zijn de verschillend vormen van mobiel cameratoezicht verder uitgewerkt.

Zelfstandige mobiele units (verplaatsbare camera's)

Zelfstandige mobiele units zijn camera's die makkelijk geplaatst en verplaatst kunnen worden. Deze camera's zijn vaak bevestigd aan een beweegbaar statief, maar kunnen ook aan een ander oppervlak worden gemonteerd. Deze camera's kunnen ter handhaving van de openbare orde wettelijk worden ingezet.

Drones

Drones zijn kleine, op afstand bestuurbare, luchtvaartuigen die voorzien zijn van camera's. Sinds de wetwijziging zijn deze drones inzetbaar als mobiel cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde. Bij het gebruik van drones moet aan de regels voor zakelijk gebruik van de drone worden voldaan. Voor het zakelijk gebruik van drones zijn verschillende documenten en/of vergunningen een vereiste. Daarnaast moet worden gehouden aan de regels opgenomen in de Regeling op afstand bestuurbare luchtvaartuigen.

Momenteel biedt de inzet van drones niet de subsidiariteit voor het verwezenlijken van de gewenste doelen en is er geen aanleiding om deze manier van cameratoezicht in te zetten bij het handhaven van de openbare orde. De mogelijkheid voor de toekomst ligt er wel.

Bodycams

Bodycams kunnen volgens artikel 151c van de Gemeentewet worden ingezet als cameratoezicht. Daarbij is van belang dat duidelijk is met welk doel ze worden gebruikt. Een bodycam betreft een kleine camera die bijvoorbeeld op de kleding kan worden aangebracht. Op deze manier kan een bodycam preventief en ter bescherming worden gebruikt bij het houden van toezicht en handhaven van de openbare orde. Deze vorm van mobiel cameratoezicht kan de-escalierend werken.