

Wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening 2010 gemeente Utrecht

Wijziging van artikel 2:5 van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010

De raad van de gemeente Utrecht, gelet op het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 29 september 2016;
gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;

BESLUIT

vast te stellen de volgende wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening 2010:

Artikel 1

Artikel 2:5 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2010 en de bij dit besluit gevoegde toelichting van dit artikel worden als volgt gewijzigd:

Bestaande tekst

Artikel 2:5 Cameratoezicht op openbare plaatsen

1. De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats, als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties.
2. De burgemeester heeft de bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid eveneens ten aanzien van andere voor eenieder openbare plaatsen: openbare parkeerplaatsen of openbare parkeerterreinen

Nieuwe tekst

Artikel 2:5 Cameratoezicht op openbare plaatsen

1. De burgemeester is, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde nodig is, bevoegd om op basis van artikel 151c van de Gemeentewet voor een bepaalde duur camera's in te zetten ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats, als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties.
2. De burgemeester heeft de bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid eveneens ten aanzien van andere voor een ieder toegankelijke parkeerplaatsen of parkeerterreinen.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de 8^e dag na bekendmaking.
Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 8 december 2016.

De raad voornoemd,

*de griffier,
mr. M. van Hall
de voorzitter,
mr. J.H.C. van Zanen*

Toelichting bij artikel 2:5 van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht betreffende cameratoezicht op openbare plaatsen[1]

[1] Na de wijziging van dit artikel die is vastgesteld bij raadsbesluit van 1 december 2016.

Algemeen

Op grond van artikel 151c van de Gemeentewet kan de gemeenteraad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen tot het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. De burgemeester is volgens artikel 172 Gemeentewet primair belast met de handhaving van de openbare orde. De voornaamste grondslag hiervoor is dat het in het belang is van de openbare orde om bij calamiteiten snel en daadkrachtig te kunnen optreden. Omdat de toepassing van cameratoezicht diep kan ingrijpen op de persoonlijke levenssfeer, heeft de wetgever besloten om de toekenning van de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's met democratische waarborgen te omkleden. Hiertoe is artikel 151c Gemeentewet in het leven geroepen. De gemeenteraad kan op grond van artikel 151c Gemeentewet de burgemeester bij verordening deze bevoegdheid verlenen, waarbij de gemeenteraad de bevoegdheid van de burgemeester in meer of mindere mate kan inperken door te bepalen tot welke openbare plaatsen en over welke periode de bevoegdheid tot cameratoezicht zich uitstrekt.

Strekking van de wijziging van artikel 151c van de Gemeentewet

Met ingang van 1 juli 2016[2] is artikel 151c van de Gemeentewet gewijzigd. Geschrappt is het vereiste van toezicht door middel van vaste camera's. Daarmee krijgt de burgemeester de mogelijkheid cameratoezicht flexibeler en meer passend bij de actuele noodzaak in te zetten in de publieke ruimte. Het cameratoezicht kan daarmee niet alleen effectiever en doelmatiger, maar ook proportioneel worden ingezet. Immers waar een camera niet meer (zo) nodig is kan deze snel worden verwijderd en bij een opkomend toezichtsknelpunt kan sneller een camera worden geplaatst. De burgemeester moet -indien hem de bevoegdheid is toegekend- bij uitvoeringsbesluit in ieder geval de duur van de plaatsing bepalen en de gebieden bestaande uit openbare plaatsen aanwijzen.

Gelet op de taak van de burgemeester op het gebied van de openbare orde en om hem in staat te stellen slagvaardig op zich verplaatsende problemen met betrekking tot de openbare orde te kunnen reageren, ligt het voor de hand om de burgemeester een ruime mate van beleidsvrijheid te geven. Bovendien voorkomt dit een doorgaans tijdrovende procedure tot wijziging van de APV bij een gebleken noodzaak om cameratoezicht toe te passen in nieuwe gebieden. De vorm van cameratoezicht waar artikel 151c Gemeentewet op doelt is tot op heden in Utrecht altijd terughoudend toegepast. Landelijke wetgeving brengt hierin geen verandering.

Het kan voorkomen dat beelden worden gemaakt van personen die een pand binnengaan of verlaten. De eigenaren van dergelijke panden zijn aan te merken als belanghebbenden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, evenals bijvoorbeeld degenen die in zo'n pand werken of wonen (huurders) of anderszins regelmatige bezoekers van zo'n pand zijn. Het besluit van de burgemeester tot plaatsing van vaste camera's op een openbare plaats is een besluit waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor belanghebbenden de rechtsmiddelen van bezwaar en beroep openstaan. Volgens de memorie van toelichting (Wetsvoorstel 33 582, nr. 3, pag 5) is dat nog steeds het geval indien niet een bepaalde plaats maar een gebied wordt aangewezen. Als voorheen is voor het kunnen gebruiken van een rechtsmiddel het hebben van een gespecificeerd belang een vereiste.

Doel van cameratoezicht

Gemeentelijk cameratoezicht op grond van artikel 151c Gemeentewet mag uitsluitend plaatsvinden voor het handhaven van de openbare orde. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Dit hoofddoel laat onverlet dat deze vorm van cameratoezicht ook subdoelen mag dienen. Zo mogen camera's worden gebruikt om de politie en andere hulpdiensten efficiënter en effectiever in te zetten. De preventieve werking van cameratoezicht vergroot bovendien hun veiligheid. Artikel 151c Gemeentewet, negende lid, biedt de mogelijkheid om de opgenomen beelden te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Openbare plaats

De invulling van het begrip openbare plaats uit artikel 151c Gemeentewet is ontleend aan de wetsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties (WOM). Op grond van die wet omvat het begrip openbare plaats, zeer in het algemeen, de plaatsen 'waar men komt en gaat'. In eerste instantie gaat het hierbij om 'de straat' of 'de weg' in de ruime zin des woords, ofwel de wegen die voor eenieder vrij toegankelijk zijn. Maar het begrip omvat nog een aantal andere plaatsen die een met de weg vergelijkbare functie vervullen en daarom als het 'verlengde' van de weg kunnen worden aangemerkt. In de wetsgeschiedenis staan als voorbeelden vermeld: openbare plantsoenen, speelweiden, parken en de voor eenieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden.

Artikel 1 WOM bevat twee criteria om vast te stellen of er sprake is van een openbare plaats:

1. Vereist is dat de plaats 'openstaat voor het publiek'. Dat wil volgens de Memorie van Toelichting (TK 1985-1986, 19427, nr. 3, p. 16) zeggen dat een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn(...). Dat de plaats 'openstaat' betekent voorts dat geen beletsel in de vorm van een meldingsplicht, de eis van voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats. Op grond van het vorenstaande kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeerterreinen, musea, warenhuizen, ziekenhuizen en kerken niet als 'openbare plaatsen' worden aangemerkt.
2. Het openstaan van de plaats dient te zijn gebaseerd op bestemming of op vast gebruik. Deze bestemming kan blijken uit een besluit van de gerechtigde of uit de bedoeling die spreekt uit de inrichting van de plaats. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft, aldus de Memorie van Toelichting (TK 1985-1986, 19427, nr. 3, p. 16). Een incidentele openstelling van een plaats door de rechthebbende maakt de plaats nog niet tot een openbare plaats in de zin van de WOM. In de WOM (artikel 1, tweede lid) zijn kerken en andere gebouwen, die door de rechthebbende zijn bestemd voor de belijdenis van een geloofsovertuiging, uitgesloten van het begrip openbare plaats. Dit betekent dat het ook krachtens artikel 151c Gemeentewet niet is toegestaan toezichtcamera's te richten op de ingang van dergelijke gebouwen. Indien echter beelden worden gemaakt van een openbare plaats (een straat of plein) waaraan bijvoorbeeld een kerk is gelegen, is het wel toegestaan dat het exterieur van die kerk in beeld komt.

Particulier eigendom

Bepaalde openbare plaatsen zijn in particulier eigendom. Voorbeelden hiervan zijn de vrijelijk voor het publiek toegankelijke gedeelten van stationsterreinen, stationshallen en sommige winkelpassages. De onderhavige regeling geldt indien gemeenten in het desbetreffende gebied cameratoezicht willen toepassen in het belang van de handhaving van de openbare orde.

Gemeenten kunnen bij openbare plaatsen die in particulier eigendom zijn, zoals bedrijfsterreinen, voor de handhaving van de openbare orde gebruik maken van particuliere camera's en/of het cameratoezicht samen met particulieren uitvoeren. Deze samenwerking moet dan wel voldoen aan de voorwaarden uit artikel 151c Gemeentewet. De NS heeft overigens een eigen publiekrechtelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de veiligheid en orde in het kader van het op de Spoorwegwet gebaseerde Algemeen Reglement Vervoer (ARV). De toezichtcamera's die NS in de stationshallen en op de perrons heeft geplaatst vallen onder die bevoegdheid.

Camera's

Artikel 151c Gemeentewet heeft niet langer betrekking op alleen het langdurig plaatsen van vaste camera's op openbare plaatsen voor de handhaving van de openbare orde. Met het begrip vast wordt bedoeld dat de camera's nagelvast moesten zijn bevestigd. Dit bevestigen gebeurt veelal door montage aan gevels of dakranden van gebouwen of op daarvoor geplaatste palen. Met het begrip "vast" wordt niet bedoeld dat camera's een vast ingekaderd beeld weergeven. Het gebruik van de camera's kan dynamisch zijn, dat wil zeggen dat de observatiehoek en de grootte van de observatiehoek op afstand kan worden ingesteld (pendelen/in- en uitzoomen). Evenmin is er een beperking voor interactieve toepassingen, zoals het gebruik van noodknoppen en de mogelijkheid om vanuit de centrale burgers op hun gedrag toe te spreken. Tot 1 juli 2016 kon uitsluitend op de wijze omschreven in artikel 151c Gemeentewet worden besloten tot langdurige plaatsing van vaste camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde.

Ander gebruik van camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en veiligheid dan het hiervoor bedoelde vaste en langdurige gebruik, werd door de regeling onverlet gelaten. Hierbij moet met name gedacht worden aan kortstondig en/of mobiel cameragebruik bij evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen. In die gevallen, waarbij steeds een concrete aanleiding bestaat, kan de bevoegdheid tot cameragebruik worden ontleend aan artikel 2 3 van de Politiewet 1993.

Doordat de vaste plaatsing van camera's een wettelijk vereiste was, kon met behulp van cameratoezicht minder snel worden gereageerd op zich snel aandienende en zich verplaatsende overlast / verstoringen van de openbare orde. Daarom is nu in de wet de mogelijkheid opgenomen om camera's in door de burgemeester aan te wijzen gebieden flexibel in te zetten. De begrenzing van het gebied waarin door middel van camera's toezicht wordt gehouden moet door middel van borden worden aangegeven. Binnen dit gebied is het dan mogelijk om camera's te verplaatsen zonder dat per camera een specifiek plaatsingsbesluit vereist is.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen moet noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Het cameratoezicht moet evenredig zijn in relatie tot het doel (proportionaliteit) en er moet worden bezien of dit doel, i.c. de handhaving van de openbare orde, niet op een minder

ingrijpende wijze kan worden geëffectueerd (subsidiariteit). De noodzakelijkheid van cameratoezicht voorafgaand aan de plaatsing van camera's zal steeds onder de loep moeten worden genomen op basis van een politieanalyse van de veiligheidssituatie in het betreffende gebied waarbij beoordeeld moet worden of cameratoezicht niet een te zwaar middel is en waarbij cameratoezicht een onderdeel vormt van een pakket aan maatregelen en waarbij afspraken zijn gemaakt over o.a. de doelstellingen, andere maatregelen, de duur van het project, live uitkijk uren, opvolging en evaluatie.

De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit verlangen dat periodiek moet worden beoordeeld of de doelstelling(en), die aan het plaatsen van de camera's ten grondslag hebben gelegen, zijn gerealiseerd en of er nog langer een noodzaak bestaat voor cameratoezicht. Daarom geldt op grond van artikel 151c Gemeentewet dat de plaatsing van de camera's geschiedt voor een bepaalde duur. Na het verstrijken van deze termijn kan het cameratoezicht, bij gebleken noodzaak, worden verlengd. Maar ook kan een aangewezen gebied worden vergroot, verkleind of gewijzigd. Het ligt daarom voor de hand om voorafgaand aan een eventuele verlenging van de duur een evaluatie te laten plaatsvinden.

Kenbaarheid

In artikel 151c, zesde lid Gemeentewet is vastgelegd dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn. Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat valt binnen het bereik van de camera's. Aan het kenbaarheidvereiste moet niet alleen worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt. Door het goed zichtbaar plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt, kan het publiek op deze mogelijkheid worden geattendeerd. Overigens houdt het kenbaarheidvereiste niet in dat camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat de burgers op de hoogte moeten worden gesteld van de precieze opnametijden. In artikel 441b van het Wetboek van strafrecht is de niet-kenbare toepassing van cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar gesteld. In de gebieden waar in Utrecht sprake is van cameratoezicht in het belang van de handhaving van de openbare orde worden burgers door middel van bebording op het feit gewezen dat men zich in een gebied met cameratoezicht bevindt of dit betreedt. Daarnaast wordt hieraan ook aandacht besteed door berichtgeving in de media en/of informatieavonden.

Beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Toepassing van cameratoezicht kan een beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 Grondwet, artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM) en artikel 17 Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten inhouden. In de Memorie van Toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel Cameratoezicht op openbare plaatsen is hier uitgebreid aandacht aan besteed (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29440, nr. 3, blz. 13, 14). In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee flexibel cameratoezicht mogelijk wordt gemaakt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, nr. 33 582, nr. 3), wordt in paragraaf 5.1 uitgebreid stil gestaan bij de privacy aspecten en is in de paragrafen 5.3 en 5.4 een beschouwing opgenomen over de verhouding van cameratoezicht tot artikel 8 van het EVRM respectievelijk artikel 10 van de Grondwet, het Dataprotectieverdrag en de Wet politiegegevens. De conclusie blijft dat voor cameratoezicht een wettelijke grondslag vereist is. Deze wettelijke grondslag wordt thans geboden in artikel 151c Gemeentewet, waarbij de in dit artikel opgenomen criteria voldoende waarborgen moet bieden. Bij de daadwerkelijke uitvoering dient cameratoezicht noodzakelijk te zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde. Dat betekent dat voldaan moet zijn aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zo dient voorafgaand aan een besluit tot cameratoezicht aan de hand van een politieanalyse van de veiligheid in een bepaald gebied te worden beoordeeld of cameratoezicht een proportioneel instrument is in relatie tot het beoogde doel en of dat doel niet op een andere minder ingrijpende wijze kan worden gerealiseerd. Cameratoezicht dient onderdeel uit te maken van een pakket aan maatregelen. Alleen voor de bestrijding van kleine overtredingen is het een te zwaar instrument. Voorafgaand aan een verlenging van de duur van cameratoezicht in een bepaald gebied dient een evaluatie plaats te vinden.

Privacyregime

De registratie van de beelden die met cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde worden gemaakt valt onder de Wet politiegegevens. Hiertoe is het Privacyreglement Cameratoezicht gemeente Utrecht vastgesteld dat is aangemeld bij het College bescherming persoonsgegevens.

Bewaartermijn gemaakte beelden

Op grond van het negende lid van artikel 151c Gemeentewet mogen de gemaakte beelden voor een maximale termijn van vier weken worden bewaard. Dit om het preventieve karakter van cameratoezicht (het voorkomen van ordeverstoringen) te versterken. De wetenschap dat opsporing mogelijk is, kan personen ervan weerhouden strafbare feiten te plegen of anderszins de orde te verstoren op de plaatsen waar cameratoezicht wordt toegepast. Gunstig neveneffect is dus dat de beelden kunnen worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit.

Besluit cameratoezicht op openbare plaatsen

Op grond van artikel 151c, tiende lid Gemeentewet worden nadere regels gesteld om de goede uitvoering van het cameratoezicht te waarborgen. Deze regels hebben betrekking op:

- de camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid van artikel 151c Gemeentewet, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
- de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht;
- de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

In november 2005 stelde het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) het certificatieschema Cameratoezicht Openbare Plaatsen vast. Het certificatieschema bestaat uit een beoordelingsrichtlijn voor camera-systemen en een beoordelingsrichtlijn voor toezichtcentrales. Met het certificatieschema wordt invulling gegeven aan wettelijke bepalingen over cameratoezicht op openbare plaatsen.

Andere voor een ieder toegankelijke plaats

De gemeenteraad heeft op grond van artikel 151c, eerste lid Gemeentewet de bevoegdheid om ook andere plaatsen, die zonder enige vorm van beperking voor het publiek toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het gaat dan om plaatsen, zoals parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats uit de Wet openbare manifestaties (WOM) vallen. De wetgever heeft hiermee beoogd dat gemeenten snel kunnen inspelen op gebleken lokale behoeften. Het uitgangspunt blijft te allen tijde dat het cameratoezicht noodzakelijk moet zijn met het oog op de handhaving van de openbare orde. In het tweede lid wordt dan ook bepaald om dezelfde bevoegdheid als in het eerste lid aan de burgemeester te verlenen met dien verstande dat het moet gaan om andere voor eenieder toegankelijke plaatsen, zoals openbare parkeerplaatsen of parkeerterreinen

[2] Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht (Stb 2016, 130).