

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Vlaardingen houdende regels omtrent cameratoezicht

De burgemeester van de gemeente Vlaardingen,

gelet op het bepaalde in artikel 151c van de Gemeentewet en artikel 2:94 van de APV Vlaardingen 2019;

besluit vast te stellen de:

BELEIDSREGELS CAMERATOEZICHT GEMEENTE VLAARDINGEN

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De afgelopen jaren is steeds meer gebleken dat er grenzen zijn aan de mogelijke inzet van gemeentelijke handhavers en politiefunctarissen bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het publieke domein. Het cameratoezicht heeft daarom een grote vlucht genomen en dit wordt steeds vaker gebruikt als middel bij het handhaven van de openbare orde. Cameratoezicht is daarmee inmiddels een niet meer weg te denken instrument en steeds vanzelfsprekender geworden. Uit de Buurtpeiling Veiligheid (Kenniscentrum MVS, 2019) blijkt dat cameratoezicht in Vlaardingen over het algemeen ook positief wordt beoordeeld: 84% van de Vlaardingers is voorstander van cameratoezicht in de openbare ruimte en voor bijna 14% maakt het niet uit. Ruim 2% is tegenstander.

De wettelijke grondslag voor vast cameratoezicht¹ in de publieke ruimte werd in 2005 vastgelegd in de Gemeentewet.² In 2010 stemde de gemeenteraad van Vlaardingen in met de invoering van vast cameratoezicht binnen het (uitgaans)centrum van de gemeente. Aanleiding was onder andere veel uitgaanspubliek in de openbare ruimte, de stijging van het aantal incidenten in het uitgaansgebied en signalen over drugshandel in het openbaar gebied. Het fysieke toezicht bleek niet voldoende om dit te kunnen voorkomen. In de jaren daarna zijn elf vaste camera's geplaatst. In het najaar van 2018 is hiervan een evaluatie uitgevoerd. Uit het evaluatierapport (Cameratoezicht Rapportage 2010-2018) bleek dat de camera's bijdragen aan het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Om die reden heeft de gemeenteraad in december 2018 ingestemd met het verlengen van dit cameratoezicht voor een periode van acht jaar (tot medio december 2026).³

Ondertussen is de afgelopen jaren veel veranderd als het gaat om cameratoezicht in Nederland. Niet alleen de technische mogelijkheden van camera's worden steeds geavanceerder, ook is bijvoorbeeld de wetgeving aangepast. Het bleek namelijk dat gemeenten behoefte hadden aan een meer flexibele inzet van cameratoezicht in de publieke ruimte. Dit om aanhoudende en zich verplaatsende overlast effectiever te kunnen aanpakken door de gerichte inzet van camera's die met de overlast mee kunnen worden verplaatst. In maart 2016 heeft de Eerste Kamer daarom een wetsvoorstel aangenomen voor verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester om cameratoezicht in te zetten, ofwel de wijziging van artikel 151c van de Gemeentewet. Die wijziging – die per 1 juli 2016 in is gegaan – houdt in dat de burgemeester, als de gemeenteraad hem/haar die bevoegdheid bij verordening heeft verleend:

- naast vaste ook flexibele camera's mag plaatsen ten behoeve van de openbare ordehandhaving
- een gebied aanwijst waarbinnen camera's – zowel vaste als flexibele – kunnen worden ingezet.

De wens om camera's meer flexibel in te zetten is ook voor Vlaardingen van toepassing, bijvoorbeeld in situaties waar sprake is van tijdelijke en/of zich verplaatsende overlast, zoals bij jeugdoverlast of drugsoverlast. In het bovengenoemde evaluatierapport over cameratoezicht in Vlaardingen werd in 2018 al gerefereerd aan de inzet van flexibel cameratoezicht in Vlaardingen:

“De veranderde wetgeving op het gebied van cameratoezicht biedt mogelijkheden cameratoezicht flexibel in te zetten. In dit kader zal aandacht uitgaan naar nadere plaatselijke regelgeving op dit punt en eveneens instemming worden gezocht met de gemeenteraad ten aanzien van voorstellen hoe (en waar) deze vorm van flexibel cameratoezicht in de toekomst kan worden toegepast.”

1) Vast cameratoezicht: camera's die nagelvast en doorgaans voor lange duur op een specifieke plek worden aangebracht.

2) Zie hoofdstuk 2 – Juridische Grondslag voor meer informatie.

3) Raadsvoorstel tot instemming met het voorgenomen besluit van de burgemeester het cameratoezicht te verlengen voor een periode van 8 jaar (1688389).



Ook in de gemeenteraad is de afgelopen jaren meerdere malen gesproken over de technische en wettelijke mogelijkheden om camera's meer flexibel in te zetten. Om die reden is in 2019 artikel 2:93 (Cameratoezicht op openbare plaatsen) van de APV aangepast.⁴ Daarmee heeft de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid gegeven om, in overeenstemming met artikel 151c van de Gemeentewet, tot plaatsing van zowel vaste als flexibele camera's te besluiten.

Maar wanneer voert de burgemeester cameratoezicht wel in en wanneer niet? En als cameratoezicht wordt ingezet, is dat dan vast of flexibel cameratoezicht? En wanneer het wordt ingezet voor een bepaalde periode, continueert de burgemeester dit dan daarna of niet? Cameratoezicht is bovendien een kostbare maatregel en geen wondermiddel. Ook is cameratoezicht een ingrijpend middel en kan alleen worden ingezet als dit voor de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Dit omdat cameratoezicht ook inbreuk maakt op grondrechten van personen, zoals de privacy. Mensen moeten immers niet onnodig worden bekeken als daar geen goede reden voor is. Anders gezegd: het moet worden beschouwd als ultimum remedium en mag niet lichtvaardig worden toegepast. Het is dus belangrijk om goed af te wegen of dit het juiste middel is om de openbare orde te handhaven. Er zijn op dit moment nog geen beleidsregels beschikbaar waarmee de burgemeester hierop eenduidig antwoord kan geven. De wijze waarop die afweging wordt gemaakt en hieraan invulling wordt gegeven door de burgemeester, wordt beschreven in deze beleidsregels cameratoezicht.

1.2 Relatie veiligheidsbeleid en Herstelplan

De ambitie in het gemeentelijk veiligheidsbeleid⁵ is dat Vlaardingen een aantrekkelijke en leefbare stad is waar inwoners, ondernemers en bezoekers veilig zijn, zich veilig voelen en bereid zijn samen met professionele partners de veiligheid te vergroten. Om die reden is veiligheid ook één van de vier geprioriteerde domeinen in het Herstelplan Voor een leefbaar en financieel gezond Vlaardingen. Met cameratoezicht kan extra toezicht worden gecreëerd en kunnen veiligheidsproblematieken zo snel en zo adequaat mogelijk worden aangepakt om de overlast voor bewoners, ondernemers en bezoekers van de stad te verminderen. Daarmee draagt het bij aan het verhogen en waarborgen van de veiligheid in Vlaardingen. In het Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid 2020 was opgenomen dat er beleidsregels voor cameratoezicht zouden worden ontwikkeld.

1.3 Doelstelling

Cameratoezicht inzetten is geen doel op zich, maar een aanvullend instrument om bij te dragen aan een veilige stad. Het draagt in belangrijke mate bij aan de ambities die zijn geformuleerd in het Veiligheidsbeleid en Herstelplan.

De doelstelling van deze beleidsregels is om vastgestelde richtlijnen te hebben in de afweging of cameratoezicht in de openbare ruimte bij de handhaving van de openbare orde een geschikte maatregel is en zo ja, in welke vorm en met welke duur dit cameratoezicht er moet komen. De beleidsregels zijn ook van toepassing als toetsingskader voor de huidige camera's.

Het besluit om cameratoezicht in te zetten is altijd maatwerk, afhankelijk van de aard en omvang van de problematiek en de locatie. Dit vraagt niet om een gespecificeerde en gedetailleerde opsomming van wanneer camera's kunnen worden geplaatst. De beleidsregels zijn daarom ruim van opzet. Ze gelden als leidraad voor de toepassing van cameratoezicht in de gemeente Vlaardingen.

1.4 Reikwijdte beleidsregels cameratoezicht

Er zijn diverse vormen van cameratoezicht: publiek, privaat en opsporing. In deze beleidsregels gaat het om cameratoezicht op een publieke ruimte (openbare weg of een ander gebied waar iedereen altijd toegang toe heeft). Cameratoezicht op een private ruimte (een eigen woning, woonerf, bedrijf, winkel, overig privaat terrein) valt buiten de reikwijdte van deze beleidsregels cameratoezicht. Dit geldt ook voor verkeerscamera's, milieuzone-camera's en bewakingscamera's van gemeentelijk eigendom. Ook de camera's die in 2019/2020 in het havengebied zijn geplaatst door de Douane vallen buiten deze beleidsregels.⁶ In bepaalde voorkomende situaties kan er cameratoezicht zijn op een publiek-private ruimte (waar overlap is tussen de openbare weg en een eigen grondgebied). In zo'n geval kan de gemeente een samenwerkingsverband aangaan bij de uitvoering van cameratoezicht. Bij publiek-privaat cameratoezicht is zowel het wettelijk kader van publiek als van privaat cameratoezicht van kracht. De beleidsregels raken uitsluitend het cameratoezicht op grond van de handhaving van de openbare orde.

1.5 Totstandkoming

De beleidsregels zijn samengesteld in afstemming met de politie en het Openbaar Ministerie (OM) en op basis van de richtlijnen van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

4) Raadsbesluit 1703845. Vastgesteld door gemeenteraad op 6 juni 2019.

5) Integraal Veiligheidsplan 2020-2023.

6) Deze camera's maken onderdeel uit van een netwerk aan camera's dat is geplaatst van de Maasvlakte tot aan de Waalhaven, en van Vlaardingen en Hoek van Holland tot aan Rotterdam. Het doel hiervan is het tegengaan van drugscriminaliteit, illegale immigratie, mensenhandel en milieucriminaliteit.



Hoofdstuk 2 - Juridische grondslag

Verschillende wetten en nadere regelgeving geven en begrenzen de mogelijkheden voor het gebruik van cameratoezicht bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop cameratoezicht een plek heeft in de wet- en regelgeving. Dit vormt de basis voor deze beleidsregels.

2.1 Privacywetgeving

2.1.1 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Grondwet

Op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet moet de persoonlijke levenssfeer van inwoners worden gerespecteerd. Met andere woorden: inwoners hebben het recht om met rust gelaten te worden en onbevangen te zijn. Als een camera op iemand wordt gericht, en de beelden worden opgenomen, wordt diegene per definitie niet met rust gelaten. De inzet van cameratoezicht staat dan ook altijd op gespannen voet met artikel 8 van het EVRM en artikel 10 van de Grondwet.

Maar het respecteren van de persoonlijke levenssfeer is geen absoluut recht en wordt altijd afgewogen tegen andere rechten en belangen, zoals veiligheid. Zowel het EVRM als de Grondwet bieden ruimte voor inperkingen van die rechten, mits die inperking bij wet is voorzien en noodzakelijk is voor een legitiem doel en het moet een wettelijke basis hebben.

2.1.2 Algemene verordening gegevensbescherming

Op basis van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is in bepaalde situaties een Data Protection Impact Assessment (DPIA) verplicht. Dit is het geval als een gegevensverwerking waarschijnlijk een hoog privacy-risico oplevert voor de personen van wie de organisatie gegevens verwerkt. Dit moet de verwerkingsverantwoordelijke zelf bepalen. De gemeente mag in dit geval niet beginnen met het verwerken van gegevens voordat een DPIA is uitgevoerd.

Op basis van de AVG moet een DPIA in ieder geval worden uitgevoerd als een organisatie op grote schaal en systematisch mensen volgt in een publiek toegankelijk gebied, bijvoorbeeld met cameratoezicht.

2.2 Nationale wetgeving

Vanuit artikel 8 van het EVRM vloeit de Europese wetgeving over richting de nationale wetgeving in Nederland. Cameratoezicht is opgenomen in artikel 151c van de Gemeentewet en de Wet politiegegevens.

2.2.1 Gemeentewet, artikel 151c

Hierin is vastgelegd dat het doel van toepassen van cameratoezicht in de openbare ruimte, het handhaven van openbare orde en veiligheid is. Dit biedt de burgemeester – als de gemeenteraad hem/haar die bevoegdheid bij verordening heeft verleend - een wettelijk kader om voor bepaalde duur camera's in te zetten op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. Hieronder worden de mogelijkheden en voorwaarden van artikel 151c van de Gemeentewet toegelicht. Alleen als aan al die eisen is voldaan, is sprake van een wettelijke basis om cameratoezicht toe te passen.

Eisen	Toelichting
<i>Noodzakelijkheid</i>	De burgemeester mag alleen cameratoezicht toepassen op openbare plaatsen als dit aantoonbaar noodzakelijk is. De noodzakelijkheid volgt uit een dringende maatschappelijke behoefte. Een veiligheidsanalyse (meer info hierover verderop) is onmisbaar bij de beoordeling of dat het geval is. Uit de noodzakelijkheidseisen komen ook de volgende twee criteria voort.
<i>Proportionaliteit</i>	Proportionaliteit houdt in dat het inzetten van cameratoezicht als middel in verhouding moet staan tot de geconstateerde overlast of criminaliteit. Cameratoezicht mag alleen worden ingezet als de omvang van de criminaliteit, de onveiligheid of overlast zo groot is dat het de schending van de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigt. Die eis is sterk contextafhankelijk: wat in de ene situatie proportioneel is, hoeft dat in de andere situatie niet te zijn. In het algemeen is cameratoezicht proportioneel als het gerechtvaardigd wordt door het doel en niet verder gaat dan nodig is voor dat doel. Wil men bijvoorbeeld geluidsoverlast aanpakken, dan is cameratoezicht niet proportioneel. De burgemeester moet in elk afzonderlijk geval opnieuw de afweging maken of cameratoezicht evenredig is aan het doel dat bereikt moet worden.
<i>Subsidiariteit</i>	De subsidiariteits eis houdt in dat om een handhavingsdoel te bereiken het lichtste middel moet worden ingezet waarmee dat doel kan worden bereikt. Cameratoezicht is een zwaar middel, dat alleen mag worden ingezet als met andere 'lichtere' maatre-



gelen niet het beoogde doel kan worden bereikt. Wanneer een veiligheidsprobleem dus ook met andere maatregelen dan cameratoezicht kan worden opgelost, is de burgemeester verplicht om voorrang te geven aan de maatregel die het minste inbreuk maakt op de privacy van inwoners.

2.2.2 Wet politiegegevens

Op grond van artikel 151c Gemeentewet mogen camerabeelden, in het belang van de handhaving van de openbare orde, worden vastgelegd. Omdat de gegevensverwerking plaatsvindt in het kader van de uitoefening van de politietoek is de Wet politiegegevens (Wpg) op die verwerking van toepassing. In afwijking van artikel 8 van de Wpg, mogen, op grond van artikel 151c lid 6 Gemeentewet, de met de camera's gemaakte beelden gedurende ten hoogste 28 dagen worden bewaard. Alleen als er een concrete aanleiding is te vermoeden dat de gegevens noodzakelijk zijn ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit, mogen de gegevens langer worden bewaard.

2.3 Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

In artikel 2:93 van de Algemene Plaatselijke Verordening Vlaardingen (2019) heeft de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid verleend om camera's te plaatsen voor toezicht. Met die verkregen bevoegdheid kan de burgemeester besluiten tot het plaatsen van camera's. De burgemeester kan zelfstandig beslissen of het cameratoezicht wordt ingesteld. De wijze waarop hij/zij de afweging maakt en hieraan invulling geeft, worden beschreven in deze beleidsregels.

Hoofdstuk 3 - Cameratoezicht

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelen en effectiviteit van cameratoezicht en op de verschillende typen cameratoezicht.

3.1 Doelen cameratoezicht

De doelen van cameratoezicht zijn uit te splitsen in een primair doel en subdoelen.

Primair 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.

Secundaire doelen

De secundaire doelen zijn preventie, het vergroten van het gevoel van veiligheid en de efficiëntere inzet van politie en andere diensten (denk aan bijvoorbeeld handhaving). Schematisch ziet dat er als volgt uit:

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

Het bevorderen van het veiligheidsgevoel en/of opsporing vormen op 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 burgemeester is niet bedoeld voor de opsporing van strafbare feiten. Dit is het domein van het Openbaar Ministerie (OM), waarbij andere wet- en regelgeving geldt. Dat neemt niet weg dat camerabeelden soms bruikbare informatie bevatten voor opsporingsonderzoek en daarvoor onder voorwaarden ook mogen worden gebruikt.

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 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 ofabri's. Daarnaast kan het gaan om gedragingen die op zichzelf niet strafbaar zijn, maar onder omstandigheden wel moeten worden aangemerkt als 'orde versturende gedragingen.' Het voorbeeld dat werd genoemd was 'intimiderend groepsgegedrag in de vorm van joelen, najouwen of bespugen van voorbijgangers.'

3.2 Effectiviteit cameratoezicht

In hoofdstuk 4 en 5 wordt de vraag beantwoord op welke manier de burgemeester tot een besluit komt over het instellen van cameratoezicht. Daarvoor is het belangrijk om eerst stil te staan bij wat van het instrument mag worden verwacht. In welke situaties vormt cameratoezicht een effectief instrument?

De vraag is niet eenduidig te beantwoorden. Uit onderzoek blijkt dat inzet van cameratoezicht bij het tegengaan van auto-inbraken en fietsendiefstal meestal meer effect heeft dan bij het tegengaan van geweldsdelicten. Dat komt doordat geweldsdelicten vaak een impulsief of emotioneel karakter hebben. Camerabeelden zijn in dit geval wel bruikbaar voor opsporing en bewijs. Wanneer de beelden tijdens uitgaansuren live worden bekeken, is cameratoezicht ook bruikbaar voor aansturing van de hulpverlening en politie tijdens en na incidenten in het toezichtgebied.

Bij invoering van cameratoezicht worden meestal ook andere maatregelen genomen (bijvoorbeeld extra politietoezicht of aanpassing van de openbare verlichting). Het is dan niet vast te stellen welke maatregel heeft bijgedragen aan het verbeteren van de veiligheid. Onderzoekers geven aan dat alléén het invoeren van cameratoezicht geen effect heeft op het verbeteren van de veiligheid. Het moet daarom altijd onderdeel uitmaken van een pakket aan maatregelen. Dat geldt zowel bij publiek als bij publiekprivaat cameratoezicht.

3.3 Typen cameratoezicht

Zoals in hoofdstuk 1 al naar voren kwam is sinds 2016 ook flexibel cameratoezicht mogelijk. Criteria voor flexibel cameratoezicht zijn gelijk aan die voor het vaste toezicht, maar in de situatieanalyse verschilt bij 'analyse van problemen' de duur van de verstoring. Dat wordt hieronder uitgelegd.

3.3.1 Vast cameratoezicht

Vast cameratoezicht betreft de inzet van statische camera's die (langdurig) toezicht houden. Vaste camera's hangen over het algemeen in gebieden met functies die kwetsbaar zijn voor overlast en criminaliteit, denk aan uitgaansgebieden of een stationsgebied. Die gebieden hebben hierdoor te maken met een structurele problematiek. Voor vast cameratoezicht moet dan ook sprake zijn van een langdurige verstoring van de openbare orde en ondanks genomen maatregelen is extra handhaving noodzakelijk. De aard en omvang en duur van de problematiek legitimeert de plaatsing. Het is onderdeel van een bredere aanpak in dat gebied of op die locatie en ondersteunend aan de functionarissen om de orde te kunnen handhaven in de openbare ruimte. Om deze redenen is in Vlaardingen bijvoorbeeld vast cameratoezicht in het uitgaansgebied ingevoerd. Vast cameratoezicht wordt ingesteld voor een vaste periode waarna verlenging kan plaatsvinden.

3.3.2 Flexibel cameratoezicht

Er zijn ook gebieden waar de problemen niet uitsluitend gerelateerd zijn aan de functies die er gevestigd zijn, denk aan gebieden met jongerenoverlast, drugsoverlast, straatroven of autobranden. Die gebieden kennen vaak pieken in de overlast en criminaliteit, bijvoorbeeld tijdens de donkere dagen van het jaar (straatroven) of die juist opduiken in de warmere maanden (jongerenoverlast). In dit soort gebieden is vast cameratoezicht niet proportioneel, maar kunnen flexibele camera's wel kortdurend en effectief worden ingezet. Het gebruik van flexibel cameratoezicht is in dit geval ondersteunend aan een bredere aanpak. Voordelen van flexibel cameratoezicht zijn tijdwinst, maatwerk en het snel kunnen inspelen op verplaatsing van overlast. Flexibele camera's werken sterk preventief en door de kortere duur wordt de privacy minder geschaad dan bij vaste camera's.

Flexibel cameratoezicht kan worden uitgevoerd met vaste camera's gedurende een korte - vooraf vastgestelde - periode of met mobiele camera's. Bij mobiel cameratoezicht gaat het voornamelijk om zelfstandige mobiele units.

Drones

Een bijzondere vorm van mobiel cameratoezicht is het gebruik van drones. Een camera die is bevestigd aan een drone maakt eerder een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer dan een statische camera. Drones kunnen personen namelijk gemakkelijk volgen en cameratoezicht toepassen op plaatsen waar die personen verwachten onbespied te zijn. Het cameratoezicht door middel van drones is vaak ook niet zichtbaar. Als dus het doel van het cameratoezicht ook kan worden bereikt op een voor inwoners minder ingrijpende manier, bijvoorbeeld door middel van statische camera's, dan is de inzet van drones (of andere flexibele camera's) niet gerechtvaardigd. Het gebruik van drones wordt in deze beleidsregels



niet uitgesloten, maar in de praktijk alleen ingezet als alle andere vormen van cameratoezicht ontoereikend worden geacht.

3.3.3 Vast of flexibel cameratoezicht

Flexibele camera's kunnen vaste camera's dus niet vervangen, omdat die effectief zijn in andersoortige gebieden met andere problemen. Het heeft daarom geen zin daar vaste camera's te vervangen voor flexibele. Bij de afweging voor het plaatsen van camera's (zie hoofdstuk 4) wordt afhankelijk van de problematiek en het te bereiken doel een keuze gemaakt tussen cameratoezicht voor een langdurige of korte termijn. Een toetsmoment in de toekomst na het plaatsen moet inzicht geven in de actuele situatie en of het cameratoezicht voldoet, (tijdelijk) moet worden verlengd of kan worden beëindigd.

Hoofdstuk 4 - Afwegingscriteria en stroomschema

Hoewel met het vaststellen van de APV de gemeenteraad aan de burgemeester de bevoegdheid heeft verleend om (flexibel) cameratoezicht in te zetten, is het belangrijk om afwegingscriteria te formuleren. Die criteria zijn een hulpmiddel bij het bepalen of cameratoezicht een effectief en acceptabel instrument is bij het oplossen of beheersen van een bepaald openbare-orde-probleem, en zo ja, welk type cameratoezicht gewenst is. Over het algemeen geldt dat de burgemeester cameratoezicht alléén inzet als aantoonbaar sprake is van een veiligheidsprobleem dat niet op een andere (minder ingrijpende) manier kan worden opgelost. Het is in die zin een uiterste stap die de burgemeester kan nemen bij het handhaven van de openbare orde.

4.1 Afwegingscriteria

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

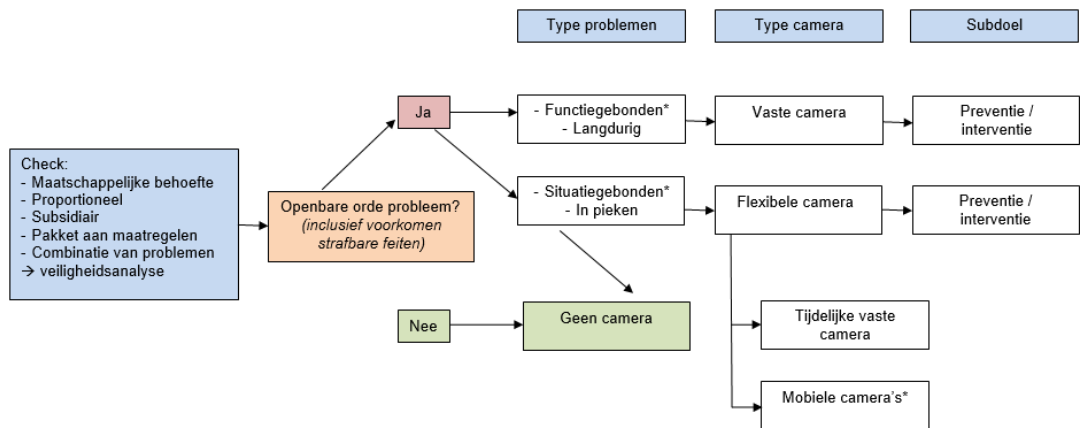
1. *Locatie*
Het moet gaan om een openbare plaats zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties of een voor ieder toegankelijk parkeerterrein.⁷ In deze wet wordt verstaan onder openbare plaats: plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek.
2. *Doel en noodzaak*
Het doel en de noodzaak van cameratoezicht moeten duidelijk zijn. In artikel 151c van de Gemeentewet is bepaald dat het doel bij gemeentelijk cameratoezicht is: het handhaven van de openbare orde. Dit geeft niet aan wat men specifiek met cameratoezicht wil bereiken, maar wel waarom men het wil bereiken. Wat men precies wil bereiken, is toegespitst op de situatie in het gebied waarin men cameratoezicht wil inzetten. Dit helpt ook om in een later stadium te evalueren of de doelstelling(en) zijn bereikt. Duidelijke doelen zijn in ieder geval:
 - 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 handhavers en politie op de juiste tijd en juiste plek;
 - 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).
3. *Veiligheidsanalyse*
Voordat besloten wordt om cameratoezicht toe te passen, moet worden aangetoond dat dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Er moet dus sprake zijn van een gebied waarin zich onveilige situaties of met enige regelmaat ongeregelde heden voordoen. Om hier een goed beeld van te krijgen, moet eerst een analyse van de veiligheidssituatie plaatsvinden (door politie en gemeente). Denk aan meldingen, klachten, sfeerbeelden, etc. Een camera wordt niet geplaatst op basis van een klacht van één bewoner. Naast een veiligheidsanalyse kan aanvullende informatie worden opgevraagd bij en toegevoegd van relevante andere partijen. Aan de hand van deze analyse moet worden aangetoond dat een evenwichtige verhouding bestaat tussen het doel en het middel.
4. *Pakket aan maatregelen*
De inzet van camera's mag nooit op zichzelf staan. Cameratoezicht is daarom altijd onderdeel van een pakket van maatregelen en een uiterst middel. Bij aanvullende maatregelen kan men denken aan verbeteringen in de aanleg van de fysieke ruimte, betere straatverlichting, extra toezicht, etc. Gezamenlijk draagt dit bij aan het vergroten van veiligheid en het terugdringen van de criminaliteit.

7) Uit: APV 2019.



5. **Toetsing aan wettelijke vereisten**
Cameratoezicht is een privacygevoelige aangelegenheid. Om de privacy te waarborgen zijn regels vastgelegd (zie hoofdstuk 2). Zo moet de noodzakelijkheid volgen uit een dringende maatschappelijke behoefte. Ook staat in de wet dat het cameratoezicht in een redelijke verhouding moet staan tot het doel dat men beoogt (proportionaliteit). Daarnaast staat vermeld dat het doel van handhaving van de openbare orde niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt (subsidiariteit). Hieraan moet een verzoek/initiatief worden getoetst.
6. **Soort cameratoezicht**
Afhankelijk van de type problematiek wordt bepaald welk type cameratoezicht het meest geschikt is. Hierbij kan het stroomschema op de volgende pagina worden gevolgd.
7. **Financiën**
Cameratoezicht is een kostbare maatregel. Niet alleen de aanschaf, maar ook het plaatsen, het uitkijken van de camera's en het beheer en onderhoud kost geld. Het is dus belangrijk om ook goed af te wegen of dit het juiste middel is om de openbare orde te handhaven.

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
- *Mobiële camera's = mobiele cameraunit, drones

Hoofdstuk 5 - Besluitvorming, implementatie en evaluatie

In dit slothoofdstuk wordt ingegaan op de procedure nadat de afwegingscriteria en het stroomschema zijn gevolgd.

5.1 Besluitvorming

Vorbereiding

Als na het volgen van de afwegingscriteria en het stroomschema blijkt dat cameratoezicht nuttig kan zijn, wordt ter voorbereiding van het besluit een advies opgesteld. Onderdeel daarvan is de eerder genoemde veiligheidsanalyse. Het advies bevat ook aanvullende informatie van andere relevante partijen en een inventarisatie van afspraken die met andere partijen moeten worden gemaakt. In het advies worden ook het doel en de maatregelen beschreven die aanvullend worden ingezet om dat doel te bereiken.

Besluit

De burgemeester neemt, na afstemming met de officier van justitie (OM) en de politie in de lokale driehoek, een gemotiveerd besluit. Dit overleg is noodzakelijk omdat het aanpakken van onveiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van lokaal bestuur en Openbaar Ministerie en omdat de door de camera's gemaakte beelden onder voorwaarden kunnen worden gebruikt voor de opsporing en vervolging. Dit overleg betekent niet dat de officier moet instemmen: de burgemeester blijft vrij om te besluiten waar en hoe lang de camera's worden opgehangen.



Gebiedsaanwijzing

Anders dan voorheen is geen specifiek plaatsingsbesluit meer nodig waarin de plaatsing van iedere afzonderlijke camera wordt vastgelegd. In plaats daarvan is er de gebiedsaanwijzing waarin wordt bepaald binnen welk gebied de camera's geplaatst en verplaatst mogen worden. Deze gebiedsaanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het cameratoezicht geldt voor een afgebakend gebied en periode. Het gebied waarin de camera(s) wordt/worden gebruikt mag niet groter zijn dan strikt noodzakelijk ter handhaving van de openbare orde. Dat kan betekenen dat het gebied niet groter is dan een bepaalde plaats, bijvoorbeeld een plein.

Vervolgens informeert de burgemeester de gemeenteraad over het genomen besluit.

5.2 Implementatie

Na het genomen besluit volgt de implementatie.

Informatieplicht / kenbaarheid

Cameratoezicht mag niet heimelijk plaatsvinden en moet altijd breed worden gecommuniceerd. Het besluit waarin de burgemeester bekendmaakt dat er camera's worden geplaatst wordt gepubliceerd op www.overheid.nl en in het digitale gemeentebblad. Inwoners hebben de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen.

Het informeren van het publiek kan door middel van het zichtbaar ophangen van de camera's, maar ook door het plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt.

Duur toezicht

Voordat wordt gestart met cameratoezicht geeft de burgemeester aan hoe lang de camera's mogen blijven hangen. In de gemeentewet staat dat de plaatsing van camera's altijd aan een bepaalde duur gekoppeld wordt. Om een goede beoordeling te kunnen maken, wordt in de gemeente Vlaardingen de duur van plaatsing altijd aan een evaluatie (paragraaf 5.3) verbonden. Als uit de evaluatie blijkt dat na het verstrijken van het termijn het cameratoezicht nog steeds noodzakelijk is, kan de burgemeester de periode verlengen.

In Vlaardingen is in 2018 besloten⁸ het vaste cameratoezicht in het (uitgaans)centrum te continueren voor een periode van acht jaar. Daarna volgt opnieuw een evaluatie. Gezien de situatie is de verwachting dat het karakter van de huidige locaties in Vlaardingen niet wezenlijk wijzigt en dat cameratoezicht de komende jaren daar aanwezig blijft.

Flexibel cameratoezicht wordt ingezet voor een periode van maximaal drie maanden (exclusief de tijd benodigd voor op- en afbouw). De camera's worden ingezet om de aanpak in een gebied een stevige impuls te geven. Na afloop van de drie maanden kan er 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. Een gebied kan dan opnieuw worden aangewezen.

5.3 Evaluatie

De burgemeester is wettelijk verplicht om de inzet van camera's periodiek te evalueren, om te kunnen beoordelen of het cameratoezicht (op een specifieke locatie) nog steeds noodzakelijk is en past binnen de gestelde uitgangspunten. Na afloop van de gebiedsaanwijzing wordt de inzet daarom geëvalueerd.

Op basis van die evaluatie, met de daarbij horende toets op noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit, wordt bepaald of cameratoezicht nog steeds een passende maatregel is. De inzet kan dan voor drie maanden worden verlengd. Zo niet, dan wordt het flexibel cameratoezicht beëindigd. Het kan ook aanleiding zijn om te besluiten het cameratoezicht langdurig in te zetten.

Deze beleidsregels treden de dag na bekendmaking in werking.

Vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Vlaardingen, d.d. 1 januari 2021.

⁸) Raadsvoorstel tot instemming met het voorgenomen besluit van de burgemeester het cameratoezicht te verlengen voor een periode van 8 jaar



H.B. Eenhoorn



Bijlage 1 - 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 plaatsvindt;- Brengt de privacy risico's bij cameratoezicht in kaart en beoordeelt en beperkt die door middel van het uitvoeren van de Gegevensbeschermings-effect-beoordeling;- Bepaalt in overleg met het OM, de periode waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden (direct) bekeken 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 die 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 gegevens-bescherming	<ul style="list-style-type: none">- Houdt toezicht op de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bij het gebruik van camera's.