

Beleidskader Cameratoezicht 2021-2024

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanwege het ingrijpende karakter van cameratoezicht is het noodzakelijk een beleidskader op te stellen dat beschrijft hoe in Almere wordt omgegaan met cameratoezicht. Het spanningsveld van toezicht door het inzetten van camera's en de aantasting van de persoonlijke levenssfeer vraagt om beleidsregels waarin wordt aangegeven op welke wijze de gemeente daar invulling aan geeft. Dit beleidskader draagt ook bij aan de mogelijkheid om het cameratoezicht gefundeerd te kunnen evalueren en aanwijzingsbesluiten te kunnen motiveren.

1.2 Afbakening

Het beleidskader cameratoezicht 2021-2024 van de gemeente Almere richt zich op cameratoezicht dat wordt ingezet voor het handhaven van de openbare orde. Dit beleidskader gaat daarmee uitsluitend over cameratoezicht in de publieke ruimte. Waar voor 2016 door artikel 151c van de Gemeentewet (het wettelijk kader voor cameratoezicht in de publieke ruimte) onderscheid werd gemaakt tussen vast cameratoezicht en tijdelijk cameratoezicht, spreken we tegenwoordig over cameratoezicht. Met de term cameratoezicht wordt zowel vast als tijdelijk cameratoezicht bedoeld. Vast cameratoezicht zijn camera's die worden ingezet met het doel om langdurig toezicht te houden op een bepaald gebied of een bepaalde locatie. Tijdelijke camera's zijn camera's die worden ingezet indien naar verwachting het te bereiken doel binnen een korte periode kan worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld na een schietincident in een woonwijk. Dit beleidskader heeft daarmee toepassing op beide vormen van cameratoezicht.

1.3 Doel beleidskader

Het doel van dit beleidskader is te omschrijven hoe wordt omgegaan met het publieke cameratoezicht in de gemeente Almere. Het beleidskader omvat vastgestelde richtlijnen die dienen als hulp bij de afweging voor het invoeren, continueren of beëindigen van cameratoezicht.

1.4 Leeswijzer

In dit beleidskader komen achtereenvolgens aan de orde:

2. Juridische grondslag
3. Doelstellingen
4. Criteria
5. Afwegingskader
6. Besluitvorming
7. Werking cameratoezicht
8. Beleidscyclus

2 Juridische grondslag

2.1 Gemeentewet 151c

Het publieke cameratoezicht voor het waarborgen van de veiligheid in de openbare ruimte is wettelijk geregeld in artikel 151c van de Gemeentewet. In dit artikel staat de bevoegdheid van de raad om de burgemeester bij verordening de bevoegdheid te verlenen om voor een bepaalde duur camera's in te zetten ten behoeve van het handhaven van de openbare orde. Daarnaast stelt het artikel vast onder welke voorwaarden de burgemeester gebruik mag maken van de gegeven bevoegdheid. Ook stelt het artikel dat de verwerking van de camerabeelden (gegevens) is geregeld in de Wet Politiegegevens en dat de beelden na ten hoogste vier weken worden vernietigd.

2.2 Artikel 2:67 van de APV

In artikel 2:67 van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Almere 2011 (hierna: APV) is overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet geregeld dat de burgemeester bevoegd is te besluiten tot plaatsing van camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.



2.3 Het aanwijzingsbesluit

Cameratoezicht van de burgemeester, waarin de gebieden met cameratoezicht worden aangewezen. Dit aanwijzingsbesluit wordt gepubliceerd en belanghebbenden kunnen hiertegen bezwaar indienen.

2.4 Wet politiegegevens

Op grond van artikel 151c Gemeentewet mogen camerabeelden, in het belang van de handhaving van de openbare orde, worden vastgelegd en bewaard. Omdat de gegevensverwerking plaatsvindt in het kader van de uitoefening van de politietaak is de Wet politiegegevens op die verwerking van toepassing. Beelden mogen maximaal vier weken worden bewaard, tenzij deze eventueel bruikbaar zijn voor opsporing.

2.5 Politiewet

Bij evenementen, of bij plotselinge ernstige verstoringen van de openbare orde, kan op grond van de Politiewet cameratoezicht worden ingezet. Daarbij gaat het om zeer kortstondig en/of mobiel camera-gebruik. De bevoegdheid hiervoor vloeit voort uit de in artikel 3 van deze wet vastgelegde hoofdtaken van de politie. Tot dit soort cameratoezicht besluit de politie.

2.6 Waarborgen privacy

Cameratoezicht maakt inbreuk op het recht van privacy van inwoners en bezoekers van een cameratoezichtgebied. Daarom kent cameratoezicht in het kader van de privacy zijn beperkingen en dient het als laatste redmiddel in een pakket aan maatregelen. Wet- en regelgeving over cameratoezicht laat zich vertalen in verschillende criteria (zie hoofdstuk 4).

Op basis van Europese richtlijnen dient een data protection impact assessment (DPIA) te worden uitgevoerd. Dit instrument brengt de privacy risico's in beeld, waarna maatregelen kunnen worden ingesteld om deze te verkleinen.

3 Doelstellingen

Artikel 151c van de Gemeentewet bepaalt dat het doel van gemeentelijk cameratoezicht het handhaven van de openbare orde is. Hiermee wordt bedoeld het voorkomen van onrechtmatige gedragingen in de publieke ruimte die hinder of gevaar voor één of meerdere personen of goederen veroorzaken en het voorkomen van strafbare feiten die nadelige invloed hebben op de orde en rust in de samenleving.

- *Het primaire doel van vast en tijdelijk cameratoezicht in gemeente Almere is het handhaven van de openbare orde.*

Een middel op dit primaire doel te bereiken is in gemeente Almere altijd het efficiënter inzetten van politie, boa's en andere hulpdiensten en/of een preventieve werking van het cameratoezicht.

- *Het secundaire doel van vast en tijdelijk cameratoezicht in gemeente Almere is interventie of preventie.*

Het 'interventie' doel van cameratoezicht houdt in dat openbare orde en veiligheidsincidenten vroegtijdig worden gesignaleerd, hulpdiensten efficiënt kunnen worden ingezet en de-escalierend kunnen optreden om erger te voorkomen. Er wordt gesproken over het 'preventie' doel van cameratoezicht wanneer de aanwezigheid van camera's potentiële dader doet besluiten om af te zien van het plegen van een delict, omdat de risico's groter zijn dan de geschatte baten.

Naast het primaire en het secundaire doel dient cameratoezicht nog twee subdoelen.

- *Opsporing; gebruiken van beelden achteraf voor opsporing en waarheidsvinding.*
- *Veiligheidsgevoel; Inwoners en bezoekers een veilig gevoel geven door aanwezigheid van camera's.*

Voor de opsporing en het veiligheidsgevoel geldt dat zij nooit het enige doel van cameratoezicht kunnen zijn.



Daarnaast is het goed op basis van een veiligheidsanalyse per gebied specifieke concrete doelstellingen op te nemen in een aanwijzingsbesluit.

4 Criteria

Naast dat er een duidelijke doelomschrijving nodig is voor het invoeren van het cameratoezicht, zijn er een aantal criteria waaraan het cameratoezicht moet voldoen. Zo moet het cameratoezicht volgens de Gemeentewet artikel 151c voldoen aan de voorwaarde van noodzakelijkheid. Volgens de Europese richtlijnen moet er sprake zijn van een maatschappelijke behoefte. Daarnaast zijn er de voorwaarden van proportionaliteit en subsidiariteit. Hierna worden deze vier begrippen uitgelegd en vervolgens vertaald naar criteria voor de inzet van cameratoezicht in Almere.

4.1 Noodzakelijkheid

Een gemeente mag cameratoezicht inzetten in de publieke ruimte als dit aantoonbaar noodzakelijk is. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een openbaar gebied waar zich regelmatig wanordelijkheden en/of onveilige situaties voordoen of van een gebied waar zich recent een ernstige verstoring voor heeft gedaan. Door middel van een veiligheidsanalyse wordt bepaald of het cameratoezicht noodzakelijk is. Een veiligheidsanalyse omschrijft de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid van een bepaald gebied. Het aan te wijzen gebied mag nooit groter zijn dan noodzakelijk.

4.2 Maatschappelijke behoefte

Behalve dat het cameratoezicht objectief aantoonbaar noodzakelijk moet zijn, moet er ook sprake zijn van een maatschappelijke behoefte voor de invoering van cameratoezicht. De veiligheidsanalyse gaat behalve op de objectieve veiligheid ook in op de subjectieve veiligheid. De veiligheidsanalyse gaat in op het veiligheidsgevoel en op de maatschappelijke behoefte. Dit onderdeel beschrijft de behoefte van inwoners, ondernemers en/of overheid voor het invoeren van cameratoezicht in een bepaald gebied.

4.3 Proportionaliteit

Naast dat het cameratoezicht aantoonbaar noodzakelijk moet zijn, moet er ook sprake zijn van een proportionele maatregel. Deze proportionaliteitseis houdt in dat het cameratoezicht in verhouding moet staan tot de geconstateerde criminaliteit en overlast. Door het uitkijken, opnemen en het bewaren van camerabeelden wordt inbreuk gemaakt op de privacy van de inwoners en bezoekers van Almere. Deze schending van de privacy moet verantwoord kunnen worden door de mate van overlast en criminaliteit en door de bijbehorende doelstelling van het cameratoezicht. Bij het inzetten van het toezicht moet voor elk gebied telkens de afweging gemaakt worden of het cameratoezicht evenredig is aan het vooropgestelde doel.

4.4 Subsidiariteit

De subsidiariteitseis houdt in dat het geformuleerde doel niet met alternatieve en met name minder ingrijpende maatregelen kan worden behaald. De subsidiariteit hangt dus sterk samen met de noodzakelijkheid en de proportionaliteit, maar richt zich op de mogelijkheid tot het nemen van andere maatregelen om het doel te bereiken. Wanneer het doel ook met andere minder ingrijpende interventies bereikt kan worden gaan deze maatregelen voor op het invoeren van cameratoezicht.

4.5 Criteria Almere specifiek

- *Er is sprake van een openbare ordeprobleem. In een veiligheidsanalyse is vastgesteld dat zich in het gebied regelmatig voor lange tijd wanordelijkheden en/of onveilige situaties voordoen. Bij de overweging voor het invoeren van cameratoezicht wordt er een nulmeting gedaan. Als het gaat om de afweging cameratoezicht te continueren wordt er een éénmeeting gedaan die op dezelfde manier wordt uitgevoerd.*
- *Cameratoezicht is maatwerk. Voor elk cameragebied geldt dat er naast het hoofddoel van cameratoezicht (het handhaven van de openbare orde) een subdoel wordt bepaald op basis van de aard van de problematiek. Het subdoel dient te worden vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het cameratoezichtgebied.*
- *Cameratoezicht is altijd onderdeel van een breder pakket aan maatregelen. Andere getroffen maatregelen hebben onvoldoende effect en daardoor is cameratoezicht een uiterst middel.*

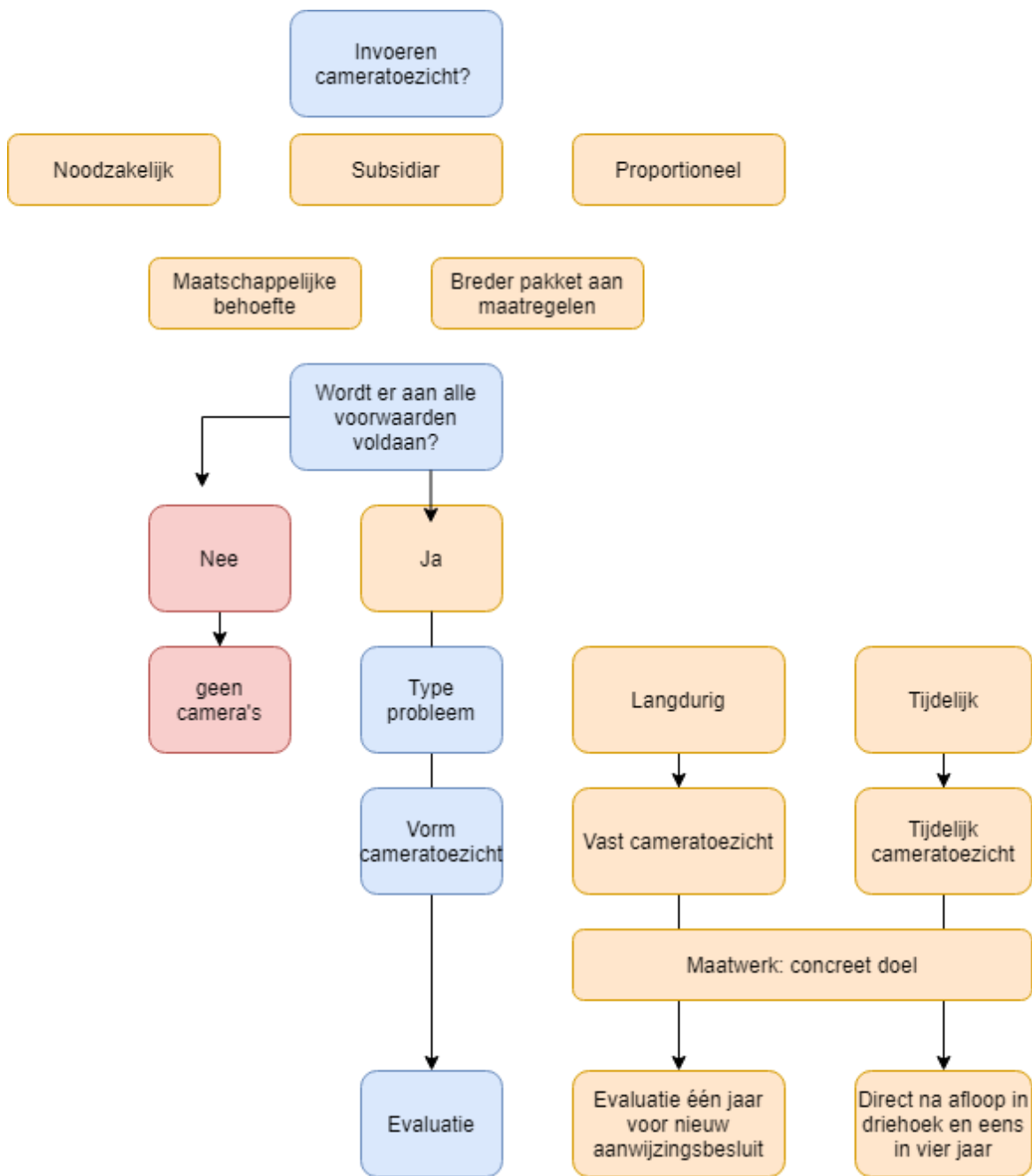


- *Cameratoezicht wordt periodiek geëvalueerd. Vast cameratoezicht wordt iedere vier jaar geëvalueerd, één jaar voor het aflopen van het aanwijzingsbesluit. Tijdelijk cameratoezicht dient direct na afloop in de lokale driehoek te worden geëvalueerd.*

Criteria voor tijdelijk cameratoezicht zijn gelijk aan die voor het vaste toezicht, maar voor de noodzakelijkheid geldt dat de veiligheidsanalyse verschilt wat betreft de duur van de verstoring. Voor vast toezicht moet sprake zijn van ' lange tijd regelmatige wanordelijkheden en/of onveilige situaties'. Bij flexibel toezicht kan het gaan om een recente maar ernstige verstoring van de openbare orde zoals een schietincident, of een te verwachten verstoring, zoals autobranden in de periode voor en rond oud en nieuw. Hierdoor zal vast toezicht veelal worden ingezet voor interventie en flexibel toezicht veelal voor preventie.

5 Afwegingskader

Om te beoordelen of voldaan wordt aan alle criteria en kan worden overgegaan tot het instellen van cameratoezicht in een bepaald gebied, kan gebruik worden gemaakt van het volgende afwegingskader. Het afwegingskader checkt door middel van een stroomschema de criteria die ten grondslag liggen aan het besluit voor het invoeren van cameratoezicht. Daarnaast geeft het inzicht in welke vorm van cameratoezicht zou moeten worden toegepast.



6 Besluitvorming

6.1 Instellen cameratoezicht

Conform artikel 151c van de Gemeentewet en artikel 2:67 van de APV besluit de burgemeester over het instellen van cameratoezicht. Na overleg met de lokale driehoek, bestaand uit de burgemeester, officier van justitie (OM) en sectorhoofd van de politie, motiveert de burgemeester de aard en duur van het cameratoezicht. Daarnaast wordt vastgesteld welke onderliggende maatregelen worden ingevoerd in het cameratoezichtgebied. Om tot dit besluit te komen dient een advies te worden opgesteld waarin gemotiveerd wordt dat aan alle criteria van het cameratoezicht wordt voldaan. Belangrijk onderdeel is het aantonen van de noodzakelijkheid en de maatschappelijke behoefte door middel van een veiligheidsanalyse. Hierin wordt de omvang van de problematiek en de maatschappelijke behoefte omschreven. Daarnaast wordt in het advies opgenomen welke aanvullende maatregelen (al) worden ingezet.



6.2 Continueren of verlengen cameratoezicht

In het geval van vast cameratoezicht wordt een jaar voor het verlopen van het aanwijzingsbesluit het vast cameratoezicht geëvalueerd. In de evaluatie wordt onderzocht of het cameratoezicht nog voldoet aan de opgestelde criteria. Dit gebeurt o.a. door het uitvoeren van een veiligheidsanalyse, er wordt dan een éénmeting gedaan. Daarnaast wordt het functioneren van cameratoezicht en daarmee de bijdrage aan de doelstelling beoordeeld. De uitkomsten van de evaluatie worden voorgelegd en besproken in de lokale driehoek, waarna de burgemeester in afstemming met de driehoek de afweging maakt tot het al dan niet continueren van het cameratoezicht.

Voor tijdelijk cameratoezicht geldt dat een uitgebreide evaluatie niet nodig is voor het verlengen ervan. Vanuit de gemeente wordt in beginsel twee weken voor het verstrijken van het aanwijzingsbesluit op grond van een door de politie aangeleverde risicoanalyse of: veiligheidsanalyse opnieuw een advies aan de burgemeester en de driehoek voorgelegd. Uiteindelijk besluit de burgemeester in afstemming met de driehoek tot het al dan niet verlengen van het tijdelijk cameratoezicht. Een verlenging leidt tot een nieuw aanwijzingsbesluit.

6.3 Beëindigen cameratoezicht

De burgemeester trekt het besluit tot het plaatsen van camera's in zodra de inzet niet langer noodzakelijk is in het belang van de openbare orde. In ieder geval wordt vierjaarlijks door de burgemeester, na de evaluatie, het besluit genomen tot het opnieuw instellen of stopzetten van het vaste cameratoezicht.

7 Werking cameratoezicht

Zoals in de doelstelling van dit beleidskader beschreven, wordt cameratoezicht in Almere ingesteld om de openbare orde te handhaven. Het gaat met name om het voorkomen van onrechtmatige en strafbare feiten die een nadelige invloed hebben op de orde en veiligheid in een publiek gebied. Het effect van cameratoezicht op de openbare orde en veiligheid in het gebied hangt af van drie verschillende mechanismen: preventie, de-escalatie en opsporing. Om de werking van het cameratoezicht in Almere te optimaliseren zal voornamelijk ingezet moeten worden op deze drie mechanismen. Hierna wordt kort uitgelegd hoe de verschillende mechanismen werken en hoe deze goed kunnen functioneren.

7.1 Preventie

De werking van dit mechanisme hangt af van de vraag of de aanwezigheid van camera's potentiële daders doet besluiten af te zien van het plegen van een delict, omdat de risico's groter zijn dan de geschatte baten. De voorwaarde om het gedrag van een potentiële dader te beïnvloeden is dat men zich bewust is van de aanwezigheid van het cameratoezicht. Het is gemeente Almere er om die reden aan gelegen om de aanwezigheid van camera's in de publieke ruimte duidelijk kenbaar te maken. Daarom streeft gemeente Almere naar:

- *Het plaatsen van (naast de bij wet verplichte borden) duidelijke informatieborden rondom de cameratoezichtgebieden en deze borden indien nodig te actualiseren.*
- *Het zichtbaarder maken van camera's*
- *Communiceren over de werking van het cameratoezicht in de voortgangsrapportages van het actieplan veiligheid*

7.2 De-escalatie

De werking van het mechanisme 'de-escalatie' hangt af van het vroegtijdig signaleren van wanordelijkheden en onveilige situaties in de openbare ruimte en de reactie hierop. Belangrijk is dat de camera's en de observanten van cameratoezicht in staat zijn incidenten in een vroeg stadium te herkennen en te signaleren om vervolgens de hulpdiensten op straat te ondersteunen door mee te kijken als extra paar ogen.

7.3 Opsporing

De werking van dit mechanisme van cameratoezicht ligt voornamelijk bij de politie. De politie is zoals beschreven in de Wet politiegegevens eigenaar van de door cameratoezicht gemaakte beelden en heeft een opsporingsbevoegdheid. Daarom streeft gemeente Almere naar de langst haalbare bewaartermijn voor camerabeelden binnen het bij de wet vastgestelde maximum (28 dagen).



8 Beleidscyclus

De gemeenteraad wordt één keer per twee jaar door middel van een evaluatie geïnformeerd over de wijze waarop door de burgemeester invulling is gegeven aan de aan hem, bij verordening, gegeven bevoegdheid. De evaluatie geeft aanleiding tot de volgende twee acties: het al dan niet opnieuw aanwijzen van het vaste? cameratoezicht en het actualiseren van het huidige beleid voor cameratoezicht.

- *In het kader van vast cameratoezicht wordt uiterlijk zes maanden voor het aflopen van een aanwijzingsbesluit het cameratoezicht geëvalueerd.*
- *Naar aanleiding van de evaluatie wordt het beleidskader cameratoezicht zo nodig geactualiseerd.*
- *In het geval van vast cameratoezicht wordt uiterlijk twee maanden voor het aflopen van een aanwijzingsbesluit een nieuw aanwijzingsbesluit genomen en voor twee jaar vastgesteld.*