



Beleidskader cameratoezicht Harderwijk

Hoofdstuk 1 Inleiding

In de gemeente Harderwijk is sinds 2004 op verschillende plaatsen cameratoezicht aanwezig. Camera-toezicht is al heel lang een methode om de veiligheid en het gevoel van veiligheid te vergroten. Camera-toezicht is dan ook niet meer weg te denken als aanvullend hulpmiddel bij het veiliger maken en houden van de samenleving. De afgelopen jaren zijn de verzoeken om cameratoezicht, ook in de gemeente Harderwijk, toegenomen. Meer camera's betekent een grotere bemoeienis van de overheid met de privé wereld van mensen. Wanneer is het plaatsen van camera's nodig en waar ligt de grens en wordt de privacy van mensen teveel geschonden? Het inzetten van cameratoezicht kent zijn begrenzing in een wettelijk kader om de privacy van mensen te beschermen. Cameratoezicht is geen doel op zich, maar is een noodzakelijk aanvullend instrument om een stad en/of dorp leefbaar en veilig te houden. Gelet op het hiervoor beschreven spanningsveld is het belangrijk om in beleid aan te geven op welke manier de burgemeester invulling geeft aan de bevoegdheid om cameratoezicht in te zetten. Om op een eenduidige en transparante manier een afweging te kunnen maken, is het nodig om vooraf geformuleerde afwegingscriteria te hanteren. Daarbij is het wel van belang om op te merken dat het besluit om cameratoezicht in te zetten maatwerk is. Het is afhankelijk van de aard en de omvang van de problematiek en de locatie. Dit beleid geeft daarom geen gespecificeerde en gedetailleerde opsomming wanneer camera's kunnen worden geplaatst, maar biedt kaders met daarin ruimte voor een afweging in de concrete situatie.

Tot nu was er geen geschreven beleid om cameratoezicht in te zetten. Bij beslissingen hierover, heeft de burgemeester wel altijd afwegingscriteria gehanteerd. De burgemeester maakte gebruik van een vaste gedragslijn. De gemeenteraad heeft in een motie verzocht om duidelijke beleidskaders voor de inzet van cameratoezicht. In dit document wordt het kader voor het inzetten van cameratoezicht uiteengezet.

Voordat dit beleid tot stand is gekomen is er een document opgesteld, 'Naar een beleidskader voor cameratoezicht'. Hierin staan de kaders voor het cameratoezicht opgenomen. Dit document is aan het college en de gemeenteraad voorgelegd. Daarbij is de mogelijkheid geboden om aanvullingen en/of wijzigingen aan de burgemeester mee te geven. Het college en de gemeenteraad hebben ingestemd met de uitgangspunten die in dit document staan opgenomen. De gemeenteraad heeft als wijziging aan de burgemeester meegegeven om de formulering van het begrip openbare orde zo ruim mogelijk in het beleid te beschrijven, zoals ook de Memorie van Toelichting uit 2016 aangeeft. Deze teksten en uitgangspunten vormen dan ook de basis van dit beleid, waarbij de voorgestelde wijziging is verwerkt.

1.1 Beleidskader voor publiek cameratoezicht

Dit beleidskader richt zich op het cameratoezicht dat door de gemeente wordt ingezet op openbare plaatsen voor de handhaving van de openbare orde. Deze vorm van cameratoezicht wordt aangeduid met 'publiek' cameratoezicht.

Daarnaast bestaan er andere vormen van cameratoezicht zoals het private of publiekprivate cameratoezicht. Dit cameratoezicht betreft de inzet van camera's voor de beveiliging of bewaking van goederen en personeel. Deze zijn bijvoorbeeld in winkels en op bedrijventerreinen aanwezig. Dit beleidskader ziet dus niet op het private en/of het publiekprivate cameratoezicht.

1.2 Doel van het beleidskader

Doel van het beleidskader cameratoezicht is te beschrijven hoe in de gemeente Harderwijk wordt omgegaan met publiek cameratoezicht. Op deze manier zijn er vastgestelde criteria die gebruikt worden bij 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.

1.3 Het instrument cameratoezicht

Cameratoezicht is een instrument dat in een mix aan maatregelen bij kan dragen aan het vergroten van de veiligheid en de handhaving van de openbare orde. Het speelt een belangrijke rol bij de overlast en criminaliteit bestrijding. Camera's vergroten de efficiëntie en de effectiviteit van het optreden van politie en gemeentelijke handhavers en dragen daarnaast ook bij aan preventie van openbare orde problemen en strafbare feiten.

Cameratoezicht bevordert de proactieve functie van politie en gemeentelijke handhavers en helpt om hen sneller op de plaats te krijgen waar hun inzet nodig is. Daarnaast leveren de camerabeelden als bijvangst een bijdrage in opsporingsonderzoeken. Dit varieert van een betere informatiepositie van de politie tot daadwerkelijke aanhoudingen en veroordelingen.

Hoofdstuk 2 Wettelijk kader

2.1 Artikel 151c Gemeentewet

In artikel 151 c van de Gemeentewet staat de grondslag voor cameratoezicht op openbare plaatsen opgenomen (zie bijlage 1 voor de volledige wettekst). Het begrip openbare plaats is ontleend aan de Wet openbare manifestaties (WOM). De WOM verstaat onder een openbare plaats, een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Dat een plaats openstaat voor het publiek houdt in dat in principe iedereen vrij is om daar te komen, te verblijven en te gaan. Openbare plaatsen zijn in de eerste plaats de weg en de plaatsen die een daarmee vergelijkbare functie vervullen, zoals plantsoenen, parken en de voor iedereen vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages en winkelgalerijen.

In de Gemeentewet is bepaald dat het doel bij de toepassing van gemeentelijk cameratoezicht het handhaven van de openbare orde is. Hieronder valt ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeente.

Artikel 151 c is op 23 maart 2016 gewijzigd. Vóór de wetswijziging was de inzet beperkt tot vaste camera's. Camera's mochten alleen nagelvast op een specifieke plek in de publieke ruimte worden aangebracht. Vanaf 2016 is mobiel cameratoezicht mogelijk. Overlast, criminaliteit kan daardoor effectiever worden bestreden, binnen het aangewezen gebied (Aanwijzingsbesluit met plattegrond).

Tweede belangrijke wijziging is dat er niet steeds daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging daarvan. De Memorie van Toelichting stelt "*dat de burgemeester op basis van de wetswijziging mobiele camera's in kan zetten. Hij kan dit alleen doen ter handhaving van de openbare orde. Daarbij hoeft niet steeds daadwerkelijk sprake te zijn van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging daarvan. Onder handhaving van de openbare orde door de burgemeester valt immers ook de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.*"

Het is aan gemeenten zelf om te bepalen welke vorm van cameratoezicht – vast of mobiel dan wel een combinatie daarvan – gebruikt wordt in een specifieke situatie.

Samenvattend beschrijft Artikel 151c op welke wijze en onder welke voorwaarden een gemeente cameratoezicht mag inzetten.

Hierna de belangrijkste voorwaarden:

- » Het moet gaan om toezicht op een openbare plaats en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn;
- » Het doel moet zijn de **handhaving van de openbare orde** (*) dus niet bewaking of beveiliging; Hieronder valt ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeente (MvT, 2016)
- » Gemeentelijke camera's mogen **alleen voor een bepaalde duur** (*) worden ingezet, tot het niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde;
- » De burgemeester moet in elk aanwijzingsbesluit bekend maken waar de gemeentelijke camera's komen en voor hoe lang;
- » Als gemeentelijke camera's niet meer noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde danwel de bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten, moet de burgemeester het aanwijzingsbesluit intrekken;
- » De burgemeester stelt na overleg met de Officier van Justitie de periode vast waarin gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden rechtstreeks worden bekeken. Camerabeelden worden maximaal 28 dagen worden bewaard.
- » De gemeente werkt bij gemeentelijk cameratoezicht nauw samen met de politie: de politie moet het cameratoezicht uitvoeren ('de burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het besluit van de onder zijn gezag staande politie');
- » De opnames mogen worden gebruikt voor opsporing van strafbare feiten als er een concrete aanleiding is te vermoeden dat ze noodzakelijk zijn voor een opsporingsonderzoek. Door deze extra eis wordt opsporing vaak 'bijvangst' genoemd om het te onderscheiden van het primaire doel: het handhaven van de openbare orde.

* .. handhaving openbare orde ...

De Gemeentewet biedt een grondslag voor cameratoezicht, maar alleen voor cameratoezicht met als doel de handhaving van de openbare orde, waaronder ook valt de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Er bestaat geen eenduidige definitie van openbare orde; de jurisprudentie laat zien dat de burgemeester een grote beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen wanneer bevoegdheden voor openbare orde moeten worden toegepast. Het gaat bij openbare orde niet zozeer om de strafbare feiten zelf, maar om het effect van die feiten op het openbare leven; Er moet (dreiging van) een fysiek effect van hinder of gevaar zijn voor het normale openbare leven wil je kunnen spreken van een openbare orde verstoring. Ook blijkt dat het bij openbare orde altijd moet gaan om het algemeen belang dat is/wordt geschaad. Als alleen



enkel individuele belangen zijn geschaad, en geen herhaling, is dat nog geen verstoring van de openbare orde.

*** .. alleen voor bepaalde duur..**

De Gemeentewet biedt een grondslag voor cameratoezicht van bepaalde duur. Logischerwijs betekent dit dat een gemeentelijke camera in principe niet permanent mag blijven hangen. Alle bevoegdheden in de Gemeentewet ter handhaving van de openbare orde zijn er om de burgemeester te helpen het hoofd te bieden aan problemen die plotseling, concreet en actueel blijken. De burgemeester zet die bevoegdheden spaarzaam in. In de praktijk zien we dat er in zeer veel gemeenten – ook onze gemeente – camera's zijn die jaren op exact dezelfde plek hangen. Dat is volgens de letter van de wet toelaatbaar, want ook x jaar is 'een bepaalde duur'. Gemeentelijke camera's zijn er om feitelijke verstoringen van de openbare orde te beëindigen of mogelijke verstoringen te voorkomen. Er zit dus altijd een stevige preventieve component in. Ook hier is het aan de burgemeester – mede luisterend naar de gemeenteraad en de driehoek – te bepalen hoe lang de camera's kunnen blijven hangen. Hierbij is een periodieke evaluatie van het cameratoezicht het juiste middel om elke keer weer de afweging te maken.

Vaststellen noodzaak, afwegen proportionaliteit en subsidiariteit

Aangetoond moet worden dat camera's noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Er moet sprake zijn van een locatie, een gebied waar zich onveilige situaties voordoen of met enige regelmaat de orde wordt verstoord. Het analyseren van de veiligheidssituatie voor een goed beeld van de problematiek is een voorwaarde. Dit dient te blijken uit politieregistraties en een zogeheten bestuurlijke rapportage aan de burgemeester. Het is namelijk aan de burgemeester om te beoordelen of het noodzakelijk is om cameratoezicht in te zetten. Deze bevoegdheid ligt bij de burgemeester als bestuursorgaan. Cameratoezicht is proportioneel als het in verhouding staat tot de problematiek. Waar het bovendien om gaat is dat andere (veiligheids)maatregelen eerst zijn uitgetoetst en niet genoeg blijken op te leveren. Cameratoezicht is subsidiair als andere instrumenten, die de privacy minder inperken, niets of onvoldoende opleveren.

2.2 Politiewet

Ook de politie mag camera's inzetten en wel op grond van artikel 3 Politiewet (zie bijlage 1. voor het wetsartikel). Daarin staat dat de politie datgene mag doen wat nodig is voor het handhaven van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven. De jurisprudentie leert ons dat het plaatsen van camera's door de politie op deze grondslag alleen is toegestaan als de inperking van het grondrecht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer 'van geringe betekenis' is. Dat betekent dus in de praktijk dat dit soort politiecamera's alleen voor kortere duur mogen worden ingezet, bijvoorbeeld bij een evenement of een demonstratie. Daarna worden ze weer weggehaald.

Artikel 3 van de Politiewet is de basis voor het optreden van de politie; ook in combinatie met artikel 151c Gemeentewet. 151c Gemeentewet gaat namelijk uit van cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde. De politie(taak) is verbonden met artikel 151c Gemeentewet en het principe van cameratoezicht. Ook de operationele regie van de politie op het uitkijken van camerabeelden, is gebaseerd op dit artikel. De grondslag voor het bewaren van de camerabeelden staat in artikel 8 en 9 van de Wet politiegegevens.

Bij cameratoezicht is artikel 3 van de Politiewet de grondslag voor het toepassen van flexibel/mobiel cameratoezicht (onder andere onvoorziene ordeverstoringen of de vrees voor) ordeverstoringen van tijdelijke aard.

2.3 Algemene plaatselijke verordening (Apv)

In artikel 2:77 van de Apv (zie bijlage 1 voor de gehele tekst) heeft de raad de bevoegdheid aan de burgemeester gegeven om camera's te plaatsen. Op grond van dit artikel kan de burgemeester besluiten om camera's te plaatsen voor een bepaalde duur voor het toezicht op een openbare plaats indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Zoals al eerder opgemerkt, valt hieronder ook de algemene en bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.

Hoofdstuk 3 Privacywetgeving en cameratoezicht

3.1 Definitie privacy

'Het recht om met rust te worden gelaten' is een populaire definitie van het begrip privacy. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht voor alle burgers, verankerd in de Nederlandse Grondwet en in diverse internationale verdragen. Door publiek cameratoezicht raak je aan iemands persoonlijke levenssfeer en daarom kan cameratoezicht op gespannen voet staan met het recht op privacy. Dit aandachtspunt is als overweging door de raad in haar motie benoemd.



3.2 Regelgeving

De Algemene Verordening Gegevensbescherming is sinds mei 2018 de kaderwet voor de privacybescherming van burgers in de hele Europese Unie. Deze Europese wet regelt in het belangrijke artikel 6 lid 1 onder e, dat de overheid slechts persoonsgegevens (onder dit begrip vallen ook herkenbare camerabeelden van personen) mag verwerken indien die overheid dat kan baseren op "lidstatelijk recht". Hiermee bedoelt de AVG, dat de overheid door middel van in ieder geval een wet in materiële zin moet regelen dat er door haar persoonsgegevens van burgers worden verwerkt. Het maken van opnamen van burgers in de openbare ruimte en het bewaren, doorgeven en ook weer verwijderen van deze opnamen, valt onder het AVG begrip "verwerken van persoonsgegevens".

Het lidstatelijk recht dat in Nederland aan de gemeenten en de politie de bevoegdheid geeft om de opnamen met camera's te maken betreft de Gemeentewet, Politiewet, Wet Politiegegevens en dus ook de gemeentelijke verordening (Apv) waarin de burgemeester de bevoegdheid van de gemeenteraad krijgt om op grond van artikel 151c Gemeentewet camera's in te zetten.

De genoemde wetten bevatten specifieke bepalingen rond het cameratoezicht. Deze betreffen de inzetbaarheid, de duur van de inzet, de bewaartermijnen voor de beelden, de bevoegdheden t.a.v. het uitlezen en het ter beschikking stellen aan geautoriseerden.

Voordat gemeente en politie besluiten tot camera toezicht in het kader van art. 151c, dient er eerst een Data Protection Impact Assessment (DPIA, "gegevens-beschermings-effectbeoordeling) te worden uitgevoerd. Deze verplichting vloeit wel weer rechtstreeks voort uit de AVG (art. 35) en de Autoriteit Persoonsgegevens vermeldt ook de nodige voorwaarden waaraan de gemeente moet voldoen als zij overgaat tot cameratoezicht (waarschuwingsbordjes voor de burgers plaatsen e.d.) De DPIA is/wordt uitgevoerd.

De AVG geldt niet voor persoonsgegevens die betrekking hebben op strafbare feiten. Die vallen onder de Europese richtlijn voor opsporing.

3.3 Periodieke evaluatie

Zoals hiervoor al gezegd bestaat er een zekere spanning tussen enerzijds het recht op privacy en anderzijds de inperking van dat recht door cameratoezicht. Mede daarom is het periodiek evalueren van het effect van cameratoezicht van belang. Deze evaluatie is ook wettelijk verplicht gesteld in artikel 152c lid 5 van de Gemeentewet.

3.4 Openbare veiligheid versus bescherming persoonlijke levenssfeer

In de door de burgemeester, na afweging, genomen lokale Aanwijzingsbesluiten cameratoezicht, wordt verwoord dat de belangen van openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en van strafbare feiten in het onderhavige geval zwaarder wegen dan het individuele belang van de burgers (bescherming van de persoonlijke levenssfeer); Het zou niettemin zo kunnen zijn dat belanghebbenden dit anders zien en al bij het voornemen om cameratoezicht in te zetten, hun zienswijzen kenbaar maken. Dit is tot nu toe bij geen enkel beoogd cameragebied gebeurd. Sinds 2003 zijn er vijf cameratoezichtgebieden aangewezen. Het voornemen van de burgemeester wordt via de gebruikelijke gemeentelijke voorlichtingskanalen kenbaar gemaakt en ter inzage gelegd.

Hoofdstuk 4 Soorten cameratoezicht

4.1 Vast cameratoezicht

Vast cameratoezicht is bedoeld om voor een langere periode toezicht te houden op een bepaald gebied of locatie. De aard en omvang en de duur van de problematiek legitimeert de plaatsing en de inzet van vast cameratoezicht. Een veiligheidsanalyse maakt onderdeel uit van de afweging voor het plaatsen van de camera's. Ook bij de evaluatie van het cameratoezicht zal er op basis van de veiligheidsanalyse opnieuw een afweging worden gemaakt over het verlengen van het cameratoezicht. Het cameratoezicht is onderdeel van een bredere aanpak. Het is daarnaast ondersteunend aan de (hulp)diensten om de orde te kunnen handhaven in de openbare ruimte.

4.2 Mobiel cameratoezicht

Mobiele, flexibele camera's zijn camera's die worden ingezet als het te bereiken doel naar verwachting binnen een korte periode kan worden gerealiseerd. Of als het snel kunnen verplaatsen van de camera's nodig is om het doel waarvoor cameratoezicht wordt ingezet te kunnen bereiken, bijvoorbeeld bij het mobiele cameratoezicht dat is ingezet om de auto inbraken in de wijk drielanden tegen te gaan.

Daarnaast kan mobiel cameratoezicht worden ingezet tijdens (grote) evenementen. De duur van het cameratoezicht is dan maximaal één tot drie dagen. De aard van deze inzet is erop gericht grote publiekstromen in goede banen te leiden (crowd control) en de ondersteuning van de (hulp)diensten. Het cameratoezicht is bij evenementen een onderdeel van een scala aan maatregelen voor crowd control en voor de handhaving van de openbare orde.



Mobiel cameratoezicht kan ook een optie zijn om tijdelijk een bepaald gebied of locatie te monitoren. De aanleiding kan uit de aangetoonde aanwezigheid van ernstige overlast, de omvang en aard van incidenten en delicten of grote maatschappelijke onrust naar aanleiding van een ernstig incident met grote maatschappelijke impact zijn. In het besluit om mobiel cameratoezicht in te zetten wordt de duur van het cameratoezicht opgenomen. Het cameratoezicht kan na evaluatie worden verlengd. De evaluatie kan ook aanleiding zijn om te besluiten het cameratoezicht langdurig in te zetten en dat het mobiele cameratoezicht dan wijzigt in vast cameratoezicht.

4.3 Drones

Een bijzondere vorm van mobiel cameratoezicht is het gebruik van drones. Dit cameratoezicht maakt een grotere inbreuk op de privacy, omdat drones personen kunnen volgen en ook kunnen filmen op plaatsen waar mensen verwachten dat ze niet worden gefilmd. Het cameratoezicht is vaak niet zichtbaar. Indien het doel van cameratoezicht op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt, door middel van vaste camera's of andere vormen van mobiele camera's, is het inzetten van drones niet gerechtvaardigd. Het gebruik van drones wordt niet uitgesloten, maar alleen ingezet als alle andere vormen van cameratoezicht ontoereikend (zullen) zijn.

4.4 Bodycams

De politie en de BOA's van Stadstoezicht maken gebruik van bodycams. Dit gebruik valt echter niet onder dit beleid.

Hoofdstuk 5 Rolverdeling betrokken Partijen

5.1 Rol burgemeester

De burgemeester wijst aan de hand van de criteria in dit beleid de plaatsen aan waar cameratoezicht wordt ingezet en bepaalt de plaatsingsduur. De burgemeester informeert de gemeenteraad over zijn besluiten om cameratoezicht in te zetten.

5.2 Rol Openbaar Ministerie

In artikel 151 c lid 3 van de Gemeentewet staat dat de burgemeester na overleg met de officier van justitie in het lokale driehoeksoverleg de periode vaststelt waarin de geplaatste camera's zullen worden gebruikt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.

5.3 Rol politie

De politie heeft een belangrijke rol bij het cameratoezicht. Het initiatief wordt vaak genomen op voorstel van de politie en/of de politie adviseert over het inzetten van cameratoezicht. De politie heeft ook de operationele regie, de regie op de uitvoering van het cameratoezicht (zie artikel 151c lid 4 van de Gemeentewet). Cameratoezicht op grond van artikel 151 c Gemeentewet heeft als eerste een signalerende functie en is vooral bedoeld om te dienen als preventie. De beelden van de camera's komen binnen bij het politiebureau. De politie bekijkt de beelden. Soms kijkt de politie live mee en in andere gevallen kijkt de politie mee in geval van een incident, of als er een incident heeft plaatsgevonden om de openbare orde te handhaven en de (hulp)diensten te ondersteunen. De politie is op grond van de Wet politiegegevens verantwoordelijk voor het verwerken van de beelden.

Naast de preventieve en signalerende werking van cameratoezicht is er ook de wettelijke mogelijkheid om de opgenomen beelden in te zetten voor de opsporing en het vervolgen van strafbare feiten die hebben plaatsgevonden. Dit is echter niet het primaire doel van publiek cameratoezicht.

Hoofdstuk 6 Afwegingskader cameratoezicht

Bij besluiten om cameratoezicht in de periode van 2004 t/m 2019 in te zetten, zijn tot nu toe de navolgende afwegingscriteria gehanteerd. Deze criteria vormden een vaste gedragslijn, die nu is vastgelegd in dit beleid. Deze criteria blijven de basis bij de afweging om al dan niet cameratoezicht in te zetten.

- **Noodzakelijkheid**
Voor cameratoezicht moet een noodzaak zijn. Er moet sprake zijn van een openbaar gebied waarin zich regelmatig onveilige situaties voordoen en waar meerdere maatregelen niet het gewenste effect hebben gehad, terwijl de verstoring van de openbare orde voortduurt.
- **Doel**
Waarvoor wil je cameratoezicht inzetten in een bepaald gebied? Cameratoezicht mag niet voor elk doel worden ingezet. 151 c Gemeentewet: doel is handhaven van de openbare orde.
- **Veiligheidsanalyse**



Het analyseren van de veiligheidssituatie voor een goed beeld van de problematiek is een voorwaarde. Dit dient te blijken uit politieregistratie en -informatie.

Als de veiligheidsanalyse (waaronder bestuurlijke rapportage) onderbouwd door geregistreerde politiefacten (meldingen/incidenten) dan is daarmee een situatie vastgelegd die als uitgangssituatie kan dienen om te beoordelen welk effect (monitoring / resultaat) het cameratoezicht heeft.

Dit kan dan weer worden gebruikt bij de periodieke evaluatie van het cameratoezicht. Het plaatsen van camera's uitsluitend ter bevordering van het subjectieve gevoel van veiligheid is niet mogelijk.

- **Proportionaliteit**

Het cameratoezicht moet in verhouding staan tot de geconstateerde criminaliteit en overlast. Dit kun je bepalen aan de hand van de veiligheidsanalyse en de doelomschrijving.

- **Subsidiariteit**

Om een handhavingsdoel te bereiken, moet het lichtste middel worden ingezet waarmee dat doel bereikt kan worden. Cameratoezicht is een zwaar middel dat alleen mag worden ingezet als andere lichtere maatregelen niet het beoogde doel hebben bereikt of zullen bereiken. De burgemeester beziet welke maatregelen er al zijn getroffen, beoordeelt of deze het beoogde doel hebben bereikt, zo niet dan kan de burgemeester besluiten cameratoezicht in te zetten.

Bij het duiden van de urgentie (noodzakelijkheid en dergelijke) en het starten van de veiligheidsanalyse zijn ook signalen vanuit de raad en het college een initiërende factor. De totale afweging c.q. het voorstellen om cameratoezicht op een bepaalde locatie in te zetten is in de afgelopen jaren ook steeds ter bespreking in de Driehoek ingebracht.

In hoofdstuk 8 wordt per bestaand cameragebied kort beschreven welke afwegingscriteria bepalend zijn geweest om een 'Aanwijzingsbesluit Cameratoezicht' te nemen.

Hoofdstuk 7 Duur, evaluatie en bewaren van camerabeelden

De duur van het cameratoezicht en de omvang van de gebieden dienen proportioneel te zijn in relatie tot het beoogde legitieme doel, de handhaving van de openbare orde c.q. algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten, en wordt periodiek geëvalueerd.

De evaluatie van vast cameratoezicht wordt gekoppeld aan de evaluatie van het totale Integraal Veiligheidsbeleid (IVP). Dus eens in de vier jaar, wanneer het IVP wordt geëvalueerd en het proces voor een nieuw IVP wordt opgestart. Bij kort en middellang cameratoezicht wordt de duur van het cameratoezicht vooraf bepaald. Tussentijds wordt bezien of het cameratoezicht nog steeds nodig is. Camerabeelden mogen – en worden - maximaal 28 dagen bewaard. Beelden worden na die periode automatisch gewist, tenzij deze beelden gevorderd zijn in het kader van de opsporing.

Hoofdstuk 8 Cameratoezichtgebieden

8.1 Inleiding

De gemeente Harderwijk heeft een aantal gebieden waar cameratoezicht is ingezet. In een deel van het uitgaansgebied, het Hortuspark, een deel van de Graaf Ottolaan, bij winkelcentrum Tweelingstad en in Drielanden (flexibel tijdens het Donkere Dagen Offensief (DDO))

Per gebied wordt de aanleiding en afweging om cameratoezicht in te zetten, geschetst.

Het eerste cameragebied dat beschreven wordt is het uitgaansgebied Binnenstad. Dit is in 2004 operationeel geworden. Een jaar vóórdat via de Gemeentewet (2005) hiervoor een wettelijke grondslag werd gecreëerd. Het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging werd in beginsel aanvaardbaar geacht, mits aan een aantal randvoorwaarden werd voldaan (algemeen geldende privacy normen, zoals kenbaarheid, doelbinding, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid) Het inzetten van cameratoezicht is in die tijd een raadsbesluit geworden.

8.2 Uitgaansgebied Binnenstad (realisatie 2003/2004)

Noodzakelijkheid: Rond 2000/2001 deden zich grotere gewelddadige incidenten voor in het uitgaansgebied van de binnenstad. Tijdens Koninginnedag 2001 en Aaltjesdag 2001 kon pas na grootschalig politieoptreden (assistentie van buiten de regio) de rust terugkeren. Deze problemen en daarmee gepaard gaande onveiligheidsgevoelens werden veelal veroorzaakt door groepen rondhangende jongeren.

Omdat de dreiging van incidenten in de lucht bleef hangen en andere interventies onvoldoende effect sorteerden, zijn de gezamenlijke partijen (gemeente, politie, OM, horeca-ondernemers, bewoners en straathoekwerk) na gaan denken over specifieke veiligheidsmaatregelen. Dit leidde unaniem tot het verzoek om cameratoezicht te onderzoeken.



Veiligheidsanalyse: De toename van (gewelds)incidenten ten opzichte van voorgaande jaren was groot.
Doel: Handhaving openbare orde. Effectiever op kunnen treden bij openbare ordeverstoringen en het creëren van een veilig uitgaansgebied voor bewoners en horecabezoekers.
Proportionaliteit/subsidiariteit: Andere interventies (meer toezicht politie, persoonsgerichte aanpak, inzet straathoekwerk, betere samenwerking met portiers) hadden weinig effect.
Duur: Is niet bepaald, wordt meegenomen in de reguliere evaluatie.

8.3 Markt (realisatie 2008)

Het effect op de openbare orde en rust in het hiervoor beschreven uitgaansgebied bleek groot. Groot-schalige ordeverstoring is sindsdien niet meer voorgekomen. Wel incidenteel kleinere verstoringen/opstootjes.

Een paar jaar later is op verzoek van horeca en politie ook de Markt cameragebied geworden. Dit verzoek ontstond nadat het gedurende een periode onrustig was in de uitgaansnachten. De aanleiding en het doel waren dus eveneens handhaving van de openbare orde, vergelijkbaar met die voor het kernuitgaansgebied Vijhe/Bruggestraat. Als belangrijk nevendoeel gold dat de markt tijdens evenementendagen, preuverieën en dergelijke, veel publiek trekt (crowdcontrol veilig uitgaan). Live cameratoezicht voor orde handhaving en effectieve politie aansturing zijn onmisbaar gebleken. Ook deze camera's zullen in de reguliere evaluatie worden meegenomen.

8.4 Kop Boulevard / dam naar het Strandeiland (realisatie 2016)

Veiligheidsanalyse

Toen in 2016 het Strandeiland gereed kwam ontstond er een loop vanuit het uitgaansgebied naar het Strandeiland. Een reeks van incidenten (geweld, vernielingen) leidde tot de noodzaak strikter te handhaven op het verbod zich na 01.00 uur daar op te houden.

Alternatieve maatregelen: Slagboom, bebording hadden weinig effect. Bovendien, ook tussen het uitgaansgebied en de dam naar het Strandeiland waren weleens kleine ongeregelheden.

Noodzakelijkheid: Tegengaan openbare orde verstoring; tegengaan verplaatsing horecapubliek buiten bestaand cameragebied.

Proportionaliteit/subsidiariteit: Permanent politietoezicht was niet mogelijk.

Duur: Is niet bepaald.

8.5 Hortuspark (realisatie 2015)

Noodzakelijkheid: Verstoring openbare orde doordat met regelmaat bepaalde groepen jongeren zich daar hinderlijk ophielden. Dit bleek uit diverse meldingen van burgers bij de politie en vanuit signaleringen door toezichthouders (politie en stadstoezicht). Ook na de herinrichting van het Hortuspark 2014 (o.a. betere zichtlijnen, verbetering van openbare verlichting, toezicht en handhaving) nam dit probleem nauwelijks af. Daarmee stond de recreatieve functie van het park onder druk.

Veiligheidsanalyse: Vanuit de omgeving maar ook door passanten kwamen er diverse meldingen van overlast, intimidatie. Tevens werd deze plek gebruikt om te dealen/gebruiken.

Alternatieve maatregelen: Geprioriteerde inzet van toezicht/handhaving (politie en BOA's en straathoekwerk) had onvoldoende effect. Bepaalde jeugd was aanspreekbaar, maar jongeren/jongvolwassenen met verkeerde bedoelingen waren dat nauwelijks. Overleg met omwonenden over maatregelen leerde dat extra inzet politie en BOA's te weinig effectief was. Een klein deel van de bewoners vroeg om totale afsluiting na bepaald avondtijdstip. Anderen hadden daar praktische bezwaren tegen. Cameratoezicht werd algemeen beschouwd een belangrijke optie om verstoring in het park, en drugsgebruik tegen te gaan.

Proportionaliteit/Subsidiariteit: Cameratoezicht werd door belanghebbenden als sluitstuk gezien. Zo dat recht gedaan zou worden aan de functies die het stadspark behoort te hebben (rustgebied, plek voor groenbeleving, recreatie, spelen en locatie voor bepaalde activiteiten).

Doel: aanwijzen van dit gebied als gebied met cameratoezicht zal bijdragen aan het verhogen van de veiligheid in het algemeen en de veiligheid in het aangewezen gebied in het bijzonder;

Duur: Is niet bepaald.

8.6 Graaf Ottolaan (realisatie 2016)

Noodzakelijkheid: Een deel van de omwonenden was bang dat de veiligheid en openbare orde verstoord zou worden. Anderzijds was er ook de vraag om camera's vanuit het AZC, ter bescherming van de bewoners van het AZC om zo gevaarstelling van buitenaf te voorkomen. Verzoek om bepaalde veiligheidsmaatregelen (zoals groenrenovatie, openbare verlichting, verplaatsen ingang) én camera's is door het college gehonoreerd. In de afweging is toen mede betrokken dat in 2015/2016 er landelijk veel verzet was tegen AZC's met de nodige openbare orde verstoringen. In die periode werd hier ook lokaal via social media aan gerefereerd. De veiligheid van omwonenden en van de AZC bewoners maakte onderdeel uit van de afweging. (*Algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving (MvT bij wetswijziging 2016)*).

Proportionaliteit/subsidiariteit: Cameratoezicht is sluitstuk van andere maatregelen zoals hiervoor genoemd.



Veiligheidsanalyse: Een analyse gebaseerd op ervaringsgegevens was niet mogelijk. Vrees voor openbare ordeverstoring bij omwonenden/belanghebbenden was belangrijkste motief.

Duur: Is gekoppeld aan aanwezigheid AZC .

8.7 Flexibel cameratoezicht Drielanden (DDO vanaf 2017)

Doel: Terugdringen autocriminaliteit; Herwinnen veiligheidsgevoel; Handhaving openbare orde/ algemeen bestuurlijke voorkoming strafbare feiten.

Veiligheidsanalyse: Veel auto-inbraken vooral in de wintermaanden; professionele externe daders (mobiel banditisme), herhaald slachtofferschap;

Alternatieve maatregelen: veel bewustwording en samenwerking met bewoners; wijkvoorlichtingsavond; veel app-groepen en uitnodiging alert te zijn op verdachte situaties en snel politie in te schakelen; veel toezicht politie en BOA's; ook onopvallende nachtelijke surveillance en lokauto; auto-DNA pakketten werden gratis verstrekt aan wijkbewoners (ook buiten de wijk).

Noodzakelijkheid: onveiligheidsgevoelens namen steeds meer toe vanwege de kennelijke onmacht om daders op heterdaad te betrappen. Sommige bewoners hadden te maken met herhaald slachtofferschap. Vanuit de raad werd aangedrongen op cameratoezicht nadat alternatieve maatregelen niet bleken te helpen.

Proportionaliteit/subsidiariteit: Andere interventies hadden geen effect. Cameratoezicht in een schil rond de wijk werd beschouwd als effectief middel om de voortdurende verstoring van de openbare orde.

Duur: Bepaald. Alleen tijdens de DDO-maanden. De piek qua auto-inbraak lag voorgaande jaren altijd in de winter.

Hoofdstuk 9 Besluitvorming

Uitgangspunten bij (toekomstige) besluitvorming om cameratoezicht in te zetten:

- Er is sprake van handhaving van de openbare orde dan wel de bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving;
- De noodzaak van de inzet van cameratoezicht wordt onderbouwd aan de hand van de afwegingscriteria; een veiligheidsanalyse, proportionaliteit etc. (zie hoofdstuk 6);
- De burgemeester bespreekt het voornemen om cameratoezicht in te zetten in de lokale Driehoek en peilt het gevoel van de raad;
- Het bestuursorgaan "burgemeester" besluit vervolgens tot wel/geen inzet cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet);
- Indien cameratoezicht wordt ingezet, dan gebeurt dit via een aanwijzingsbesluit waarvoor eerst een voornemen bekend wordt gemaakt, waartegen mensen een zienswijze kunnen indienen en vervolgens neemt de burgemeester een definitief besluit;
- De duur* van het cameratoezicht wordt in het aanwijzingsbesluit bepaald en als dit niet mogelijk is wordt duidelijk het moment van evalueren aangeduid, in een redelijke termijn. In principe wordt de evaluatie gekoppeld aan de evaluatie van het IVP. De uitkomst van de evaluatie moet duidelijkheid bieden of het doel behaald is en of voortzetting van het cameratoezicht nog proportioneel is;
- 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 dan wel de bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten.

* In de periode 2004-2019, is de duur van het cameratoezicht vooraf nooit bepaald. Evenmin is er een evaluatietermijn genoemd. Evaluatie van de veiligheidssituatie in de bestaande cameragebieden willen we integraal koppelen aan de veiligheid in de hele gemeente. Deze evaluatie zal eens per vier jaar plaatsvinden tegelijk met de evaluatie van het IVP. In toekomstige aanwijzingsbesluiten voor nieuwe cameragebieden zal de duur bepaald worden en de evaluatietermijn. De "duur" wordt zodoende verbonden aan "resultaat" en "monitoring".

Het is noodzakelijk dat iedereen die verblijft in het gebied of op de locatie, over het cameratoezicht wordt geïnformeerd. Cameratoezicht mag dus niet stiekem plaatsvinden. Het besluit waarin de burgemeester bekendmaakt dat er cameratoezicht zal plaatsvinden, wordt op overheid.nl en in het digitale gemeenteblad gepubliceerd. Daarnaast wordt het cameratoezicht bij de locatie/het gebied zelf aangegeven door middel van borden.



Bijlage 1 Regelgeving

Artikel 151 c Gemeentewet

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten om 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 en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
2. De burgemeester besluit met inachtneming van het in de verordening van de raad bepaalde: a. binnen welk gebied, bestaande uit openbare plaatsen of andere voor een ieder toegankelijke plaatsen als bedoeld in het eerste lid, camera's worden ingezet; b. voor welke duur de gebieds-aanwijzing plaatsvindt.
3. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.
4. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.
5. De burgemeester trekt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.
6. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die het gebied, bedoeld in het tweede lid, onder a, betreedt.
7. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
8. Ten behoeve van de handhaving van de openbare orde worden in het kader van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, gegevens verwerkt.
9. De verwerking van de gegevens, bedoeld in het achtste lid, is een verwerking als bedoeld in de Wet politiegegevens, met dien verstande dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 8 van die wet, de vastgelegde beelden na ten hoogste vier weken worden vernietigd en de gegevens, bedoeld in het achtste lid, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit, ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit kunnen worden verwerkt.
10. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels worden gesteld omtrent: a. de camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht; b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

Artikel 3 Politiewet

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Artikel 2:77 Apv Cameratoezicht op openbare plaatsen

1. De burgemeester is bevoegd overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet te besluiten tot plaatsing van camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.
2. De burgemeester heeft die bevoegdheid eveneens ten aanzien van de volgende andere plaatsen:
 - a. Parkeerterrein;
 - b. Bedrijfsterrein;
 - c. Winkelcentrum.