

Beleidsregel Cameratoezicht openbare ruimte

Overwegende, dat de raad op grond van art. 151c Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid heeft verleend tot de inzet van cameratoezicht in de openbare ruimte;

Overwegende, dat cameratoezicht een waardevol aanvullend instrument is bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid in de openbare ruimte;

Overwegende dat het inzetten van cameratoezicht vanuit het oogpunt van privacy een zorgvuldige afweging vraagt;

Gelet op Artikel 151 c Gemeentewet en artikel 2.90 van de Algemeen Plaatselijke Verordening Maassluis.

BESLUIT

Vast te stellen de "Beleidsregel cameratoezicht openbare ruimte"

1. Inleiding

Cameratoezicht is een beproefde methode om de veiligheid te vergroten. Cameratoezicht is niet meer weg te denken als hulpmiddel bij de aanpak van het veiliger maken en houden van de stad. Het toezicht door middel van camera's is in de loop der jaren vanzelfsprekend geworden. Zeker ook met de notie dat veiligheid steeds meer (en terecht) wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de burger, is het belangrijk om aan te geven tot waar ieders verantwoordelijkheid reikt of ophoudt. Cameratoezicht levert zoals gezegd, in aanvulling op vele andere maatregelen, een bijdrage aan de veiligheid in de stad.

Het gebruik van cameratoezicht is echter niet onomstreden. Het inzetten van cameratoezicht kent zijn begrenzing in een wettelijk kader om de privacy van de burger te beschermen. Cameratoezicht is geen doel op zich, maar is een aanvullend instrument om bij te dragen aan een veilige stad voor haar inwoners, ondernemers en bezoekers.

Het spanningsveld van maximaal toezicht door het inzetten van camera's versus de inperking van de persoonlijke levenssfeer vraagt om beleidsregels waarin wordt aangegeven op welke wijze de burgemeester daar invulling aan geeft.

Met deze beleidsregel wordt in het belang van de handhaving van de openbare orde, het gebruik van camera's in de openbare ruimte door de gemeente vastgelegd. Het besluit om cameratoezicht in te zetten is maatwerk, afhankelijk van de aard en omvang van de problematiek en de locatie. Deze beleidsregel biedt een kader voor deze belangen- en feitenafweging.

1.2 Doelstelling beleidsregels Cameratoezicht

Cameratoezicht inzetten is geen doel op zich, maar een aanvullend instrument om bij te dragen aan een veilige stad. De doelstelling van de beleidsregel Cameratoezicht in de openbare ruimte 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 beleidsregel is eveneens van toepassing als toetsingskader (bij een evaluatie) van de plaats of duur van de huidige camera's.

Ze geldt als leidraad voor de toepassing van cameratoezicht in de openbare ruimte in Maassluis.

1.3. Reikwijdte beleidsregels cameratoezicht

Er bestaat cameratoezicht in diverse vormen. In deze beleidsregel gaat het om cameratoezicht in een publieke ruimte (openbare weg of een ander gebied waar een ieder altijd toegang toe heeft).

In bepaalde voorkomende situaties kan er cameratoezicht zijn op een publiek-private ruimte (waar overlap is tussen de openbare weg en een eigen grondgebied). Cameratoezicht op een private ruimte (een eigen woning, woonerf, bedrijf, winkel, overig privaat terrein) valt buiten de werkingssfeer van de beleidsregel cameratoezicht. Dit geldt ook voor verkeerscamera's, milieuzonecamera's en bewakingscamera's van gemeentelijk eigendom. De beleidsregel raakt uitsluitend het cameratoezicht in de openbare ruimte op grond van de handhaving van de openbare orde.

2. Juridisch kader

2.1 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. Artikel 151c Gemeentewet (Gw) juncto artikel 2.90 van de Algemene Plaatselijke Verordening Maassluis (APV) bieden een wettelijke basis voor cameratoezicht in de openbare ruimte.

2.2. Gemeentewet, artikel 151c

In artikel 151c Gw 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 – daartoe bevoegd op grond van artikel 2:90 van de APV - 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. In artikel 4.1 worden de mogelijkheden en voorwaarden van artikel 151c van de Gemeentewet toegelicht. Alleen als aan al die eisen is voldaan, is sprake van een rechtmatige grondslag om cameratoezicht toe te passen.

2.3 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 politietaken is de Wet politiegegevens (Wpg) op die verwerking van toepassing. Dit betekent dat de politie verantwoordelijk is voor het verwerken van de camerabeelden. Dit is vastgelegd in het derde lid van artikel 151c Gw.

De burgemeester is in politiek-bestuurlijke zin verantwoordelijk voor het cameratoezicht, maar de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de camerabeelden is de korpschef van de politie. De politie mag de camerabeelden bekijken en gebruiken om de openbare orde te handhaven. Bijvoorbeeld om onveilige situaties of regelmatige wanordelijkheden tegen te gaan. Zijn er op de camerabeelden incidenten vastgelegd, zoals een vechtpartij? Dan mag de politie de camerabeelden ook gebruiken om de daders van strafbare feiten op te sporen.

De politie mag de camerabeelden alleen verstrekken als dit op grond van de Wpg is toegestaan. De gemeente heeft dus niet zomaar toegang tot de camerabeelden. De politie moet hierop toezien.

In afwijking van artikel 8 van de Wpg, mogen, op grond van artikel 151c lid 9 Gw, de met de camera's gemaakte beelden gedurende ten hoogste 28 dagen worden bewaard.

2.5 Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

In artikel 2:90 van de Algemene Plaatselijke Verordening Maassluis 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 wijze waarop de burgemeester de afweging maakt en hieraan invulling geeft, worden beschreven in deze beleidsregel.

3. 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).

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 voor dit doel.

3.2 Typen cameratoezicht

Sinds 2016 is ook flexibel cameratoezicht mogelijk. De 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.

3.2.1 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 kunnen te maken hebben met een structurele problematiek. Voor vast cameratoezicht moet dan ook sprake zijn van een langdurige verstoring van de openbare orde en ondanks genomen (minder ingrijpende) maatregelen is extra handhaving noodzakelijk. De aard, 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. Vast cameratoezicht wordt ingesteld voor een vaste periode waarna verlenging op basis van een toets aan de onderhavige beleidsregel kan plaatsvinden.

3.2.2 Flexibel cameratoezicht

Flexibele camera's worden neergezet op plekken waar de problemen niet voortkomen uit de aard van het gebied, maar uit tijdelijke veranderingen in het gedrag van mensen. Het gaat dan bijvoorbeeld om plotseling opkomende overlast of criminaliteit in een woonwijk. Het kan ook gaan om een gepland evenement, manifestatie of bijvoorbeeld een voetbalwedstrijd waarbij de gemeente vreest voor verstoring van de openbare orde en om die reden kiest voor tijdelijke inzet van camera's. In dit soort gebieden is vast cameratoezicht niet proportioneel, maar kunnen flexibele camera's wel kortdurend en effectief worden ingezet. Het gebruik van mobiel cameratoezicht is in dit geval ondersteunend aan een bredere aanpak. Om de inbreuk op de privacy bij het gebruik van deze tijdelijke interventie zo beperkt mogelijk te houden, is de periode van plaatsing maximaal 3 maanden. Na afloop vindt een evaluatie plaats. Op basis van deze evaluatie, met de daarbij horende toets op subsidiariteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid, wordt bepaald of mobiel cameratoezicht nog steeds een passende maatregel is. De inzet kan dan voor 3 maanden worden verlengd. Zo niet, dan wordt de mobiele camera verwijderd.

Bij flexibel cameratoezicht is er sprake van een gebiedsbesluit. Hiermee hoeft niet voor iedere exacte locatie een aanwijzingsbesluit gegeven te worden. Het aanwijzen van een gebied is voldoende.

3.2.3 Drones

Een bijzondere vorm van mobiel cameratoezicht is het gebruik van drones. Een camera die is bevestigd aan een drone maakt 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 onbepaald 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 inzetten van drones in het kader van artikel 151c van de gemeentewet is mogelijk. De beperkingen voor het gebruik van drones zijn echter wel dat er niet boven grote mensenmenigten of aansluitende bebouwing gevlogen mag worden.

4. Afwegingscriteria

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 openbare orde en 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, waarmee wordt voldaan aan artikel 151c Gw en de privacy waarborgen:

1. **Locatie:** Het moet gaan om een openbare plaats zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties of een voor ieder toegankelijk plaats zoals bv parkeerterrein, station terrein etc. In de 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 en concreet omschreven zijn. In artikel 151c Gw is bepaald dat het doel bij gemeentelijk cameratoezicht is: het handhaven van de openbare orde. Dit is een algemene omschrijving. De omschrijving moet echter zijn toegespitst op de situatie in het gebied waarin het cameratoezicht wordt ingezet. Een duidelijke omschrijving van het doel en de noodzaak helpt 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 de onveiligheidsgevoelens door de preventieve werking van camera's (alleen onveiligheidsgevoelens zijn niet toereikend voor de inzet 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.
5. Cameratoezicht mag namelijk pas worden ingezet indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is (artikel 151c, lid 1, Gemeentewet). Hierbij spelen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol :
 - Noodzakelijk: Aan de hand van de veiligheidsanalyse en de doelomschrijving, kan worden bepaald of het noodzakelijk is om cameratoezicht in te voeren dan wel te continueren. Als de doelstelling kan worden behaald (of het probleem kan worden opgelost) met alternatieve maatregelen, of als de veiligheidssituatie zodanig is dat het niet noodzakelijk is om cameratoezicht in te voeren of te continueren, dan mag er (wettelijk gezien) geen cameratoezicht worden ingevoerd of gecontinueerd.
 - Proportionaliteit: De inbreuk op privacy door het cameratoezicht moet in een redelijke verhouding staan tot de geconstateerde criminaliteit en overlast.
 - Subsidiariteit: Het doel van cameratoezicht kan niet op een minder ingrijpende wijze worden bereikt.
6. Soort cameratoezicht: Afhankelijk van de type problematiek wordt bepaald welk type cameratoezicht het meest geschikt is.

5. Procedure

5.1 Verzoek

De procedure om een cameragebied aan te wijzen, begint met een verzoek van de politie met een gedegen veiligheidsanalyse als basis. Hierin wordt de situatie van het aan te wijzen gebied geschetst. De burgemeester overlegt met de officier van Justitie (OM) en de politie in de lokale driehoek over het verzoek van de politie, zodat hij een gemotiveerd besluit kan nemen.

5.2 Aanwijzingsbesluit

Ter voorbereiding van het (aanwijzings)besluit van de burgemeester wordt een ambtelijk advies opgesteld. In het ambtelijk advies zijn opgenomen de veiligheidsanalyse van de politie, het doel van het cameratoezicht, het gebied waar de camera's geplaatst worden en de duur van de plaatsing. Tevens worden in het advies ook de maatregelen beschreven die aanvullend worden ingezet om het doel te bereiken.

De burgemeester neemt op basis van dit advies het besluit tot het inzetten van cameratoezicht. Dit aanwijzingsbesluit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Vervolgens informeert de burgemeester de gemeenteraad over het genomen besluit.

5.3. Implementatie

Na besluitvorming door de burgemeester wordt overgegaan tot implementatie.

5.4 Voorwaarden

5.4.1 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 via Daadkracht. Inwoners hebben de mogelijkheid om bezwaar te maken.

De aanwezigheid van cameratoezicht op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde moet op een duidelijke wijze kenbaar zijn voor een ieder die de desbetreffende openbare plaats betreedt (artikel 151c, lid 6, Gemeentewet). Dit betekent dat niet kan worden volstaan met het plaatsen van één bord op een centrale plek binnen het cameragebied. Aan de betrokkenen moet in ieder geval aan de randen van het cameragebied kenbaar worden gemaakt dat zij een cameragebied betreden. De camera's zelf hoeven echter niet zichtbaar te zijn. Ook hoeft niet zichtbaar te zijn of de camera's in werking zijn. Voorts geldt dat aan het vereiste van kenbaarheid niet alleen moet worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt.

5.4.2 Duur toezicht

In het aanwijzingsbesluit bepaalt de burgemeester, conform artikel 151c, lid 2 onder b, de duur van het cameratoezicht. Om een goede beoordeling te kunnen maken, wordt in Maassluis de duur van plaatsing altijd aan een evaluatie 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.

Flexibel cameratoezicht wordt ingezet voor een periode van maximaal drie maanden. 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 maximaal 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.

5.5 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 of in een bepaald gebied) nog steeds noodzakelijk is en past binnen de onderhavige beleidsregel. Na het verstrijken van de vastgestelde periode van cameratoezicht wordt deze 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 burgemeester kan dan besluiten de inzet van cameratoezicht voor maximaal drie maanden te verlengen. Zo niet, dan wordt het flexibel cameratoezicht beëindigd. Het kan ook aanleiding zijn om te besluiten het cameratoezicht langdurig in te zetten.

6. Intrekking

De beleidsregel cameratoezicht openbare ruimte van 9 juli 2024 wordt ingetrokken

7. Inwerkingtreding en ondertekening

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na publicatie in het Gemeenteblad.

8. Citeertitel

De beleidsregel wordt aangehaald als: **Beleidsregel cameratoezicht openbare ruimte**

Aldus vastgesteld op 10 december 2024

De burgemeester van Maassluis,

J. G de Vries