



Cameratoezicht in de gemeente Oss

Inhoud

- 1. Inleiding**
 - 1.1 Opzet notitie
- 2. Het instrument cameratoezicht: vormen, wettelijk kader en effectiviteit**
 - 2.1 Vormen
 - 2.2 Wettelijk kader
 - 2.3 Effectiviteit
- 3. Afwegingskader**
 - 3.1 Afwegingskader als beslismoment
 - 3.2 Doel cameratoezicht in Oss
 - 3.3 Veiligheidsanalyse
 - 3.4 Noodzakelijkheid, Subsidiariteit en proportionaliteit
 - 3.4.1 Noodzakelijkheid
 - 3.4.2 Proportionaliteit
 - 3.4.3 Subsidiariteit
 - 3.5 Kostenraming
 - 3.6 Duur toezicht en evaluatie
- 4. Advies**
- 5. Bijlagen**
 - 5.1 Artikel 151c Gemeentewet
 - 5.2 Artikel 2.77 APV Cameratoezicht op openbare plaatsen

1. Inleiding

De gemeente Oss ontvangt regelmatig verzoeken voor het instellen van cameratoezicht voor het handhaven van de openbare orde. Zowel bedrijven als burgers willen het middel inzetten bij het houden van toezicht op openbare ruimte, gebouwen, goederen en personen.

Er is op dit moment geen kader voor handen waarmee wij eenduidig antwoord kunnen geven op verzoeken voor cameratoezicht. In deze notitie beschrijven wij daarom hoe we in de gemeente Oss om willen gaan met deze vorm van handhaving. We bieden een afwegingskader waarmee we de juiste beslissing kunnen maken over het inzetten van cameratoezicht als één van de instrumenten op het terrein van Integrale Veiligheid.

1.1 Opzet notitie

In paragraaf 2 gaan we in op de verschillende vormen van cameratoezicht, de wettelijke kaders en de effectiviteit van het instrument. Paragraaf 3 gaat over het afwegingskader. We beschrijven de overwegingen die wij moeten maken om tot een gedegen besluit te komen over het instellen van cameratoezicht. Het advies over het afwegingskader vatten we samen in paragraaf 4.

2.

Het instrument cameratoezicht: vormen, wettelijk kader en effectiviteit

2.1 Vormen

Er bestaan verschillende vormen van cameratoezicht, die binnen verschillende juridische kaders geregeld worden. Gemeenten hebben alleen zeggenschap over publiek en deels over publiekprivaat cameratoezicht. In de rest van deze notitie hebben we het daarom alléén over die vormen van toezicht.

Het is goed om te weten welke andere vormen van cameratoezicht er zijn, om zo een beeld te krijgen van de mogelijkheden en beperkingen die de gemeente op dit gebied heeft:

Publiek cameratoezicht:

Dit is cameratoezicht door de overheid met als belangrijkste doel het handhaven van de openbare orde in de openbare ruimte. Vaak gaat het hierbij om cameratoezicht in binnensteden en uitgaansgebieden, maar soms ook in woonwijken, stationsgebieden en andere openbare plaatsen. De gemeente is hiervoor verantwoordelijk.

Privaat cameratoezicht:

Dit is het particulier of bedrijfsmatig gebruik van camera's met als doel het beschermen en beveiligen van privé-eigendommen. Deze vorm van cameratoezicht is geregeld in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wpb). De gemeente heeft hierin geen taken en bevoegdheden.

Publiekprivaat cameratoezicht:

Dit is een mengvorm van de twee bovenstaande vormen. Hierbij werken gemeenten en bedrijven samen om de veiligheid te bevorderen. Bij deze vorm van cameratoezicht worden zowel beelden van het bedrijfspand opgenomen als van de openbare weg en toegangswegen.

Dynamisch cameratoezicht:

Dit is kortdurend toezicht dat ingezet wordt tijdens evenementen (risicowedstrijden, carnaval, kermis) waar de kans op ordeverstoringen groot is. Deze vorm van cameratoezicht is geregeld in de politiewet en in de Wpb. De gemeente heeft hierin geen taken en bevoegdheden.

Opsporingstoezicht:

Dit zijn camera's die door de politie in de openbare ruimte worden geplaatst. Hiervoor kan de Officier van Justitie opdracht geven in urgente gevallen waarbij sprake is van een concrete verdenking of verdachte. Opsporing is een verantwoordelijkheid van de politie en het Openbaar Ministerie. De gemeente heeft hierin geen taken en bevoegdheden.

2.2 Wettelijk kader

Publiek cameratoezicht is wettelijk geregeld in artikel 151c van de Gemeentewet (zie bijlage 1). De gemeenteraad van Oss heeft in overeenstemming met dit artikel de burgemeester in de Algemene Plaatselijke Verordening de bevoegdheid gegeven om vaste camera's te plaatsen om zo toezicht te kunnen houden op een openbare plaats (APV 2011, art. 2.77 – zie bijlage 2). De burgemeester kan zelfstandig beslissen of het cameratoezicht ingesteld wordt. Daarbij geeft ze vooraf aan in welk gebied en voor welke periode het cameratoezicht wordt toegepast.

De bevoegdheid van de burgemeester is nu nog beperkt tot de plaatsing van vaste camera's. Het kabinet heeft onlangs echter ingestemd met een wetsvoorstel waarin de bevoegdheid van de burgemeester om camera's te plaatsen wordt uitgebreid. Het wordt daardoor mogelijk om flexibele camera's in te zetten bij hardnekkige overlast die zich verplaatst.

De kerncriteria voor de toepassing van cameratoezicht volgen uit het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Deze worden samengevat met de begrippen proportionaliteit en subsidiariteit: cameratoezicht mag alleen worden ingezet bij ernstige problemen die niet in voldoende mate met andere maatregelen en instrumenten kunnen worden tegengegaan. Op deze begrippen komen we later uitgebreid terug.

2.3 Effectiviteit

In paragraaf 3 beantwoorden we de vraag op welke manier we tot een besluit kunnen komen over het instellen van cameratoezicht. Vóór we dat doen is het belangrijk om stil te staan bij wat we van het instrument mogen verwachten. In welke situaties vormt cameratoezicht een effectief instrument?

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie (CCV) geeft aan dat deze vraag niet eenduidig beantwoord kan worden. 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 na incidenten in het toezichtgebied.

3. Afwegingskader

3.1 Afwegingskader als beslisinstrument

Bij de beslissing over het instellen van cameratoezicht is het belangrijk een aantal overwegingen te maken. Sommige overwegingen moeten gemaakt worden vanwege de wettelijke kaders die voortkomen uit het EVRM, andere zijn praktisch van aard. Het afwegingskader van het CCV biedt een leidraad bij het maken van deze overwegingen. Wij zullen het kader gebruiken bij beslissingen over publiek én publiekprivaat cameratoezicht. De schematische weergave van dit beslisinstrument geeft goed aan in welke volgorde de overwegingen het best gemaakt kunnen worden:

3.2 Doel cameratoezicht in Oss

Als de privacy van burgers wordt geschaad, moeten daar goede redenen voor zijn. Er moet een helder omschreven en concreet doel zijn. In de gemeentewet staat dat het handhaven van de openbare orde zo'n doel is. Hieronder valt ook de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het voorkomen van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de samenleving.

De gemeente Oss wil zorgvuldig omgaan met het toepassen van haar bevoegdheden op het gebied van cameratoezicht. Om zo ook de privacy van burgers goed te kunnen beschermen. Wij vinden dat de burger wel gezien moet worden als er sprake

Bij invoering van cameratoezicht worden meestal ook het politietoezicht en de openbare verlichting aangepast. 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.

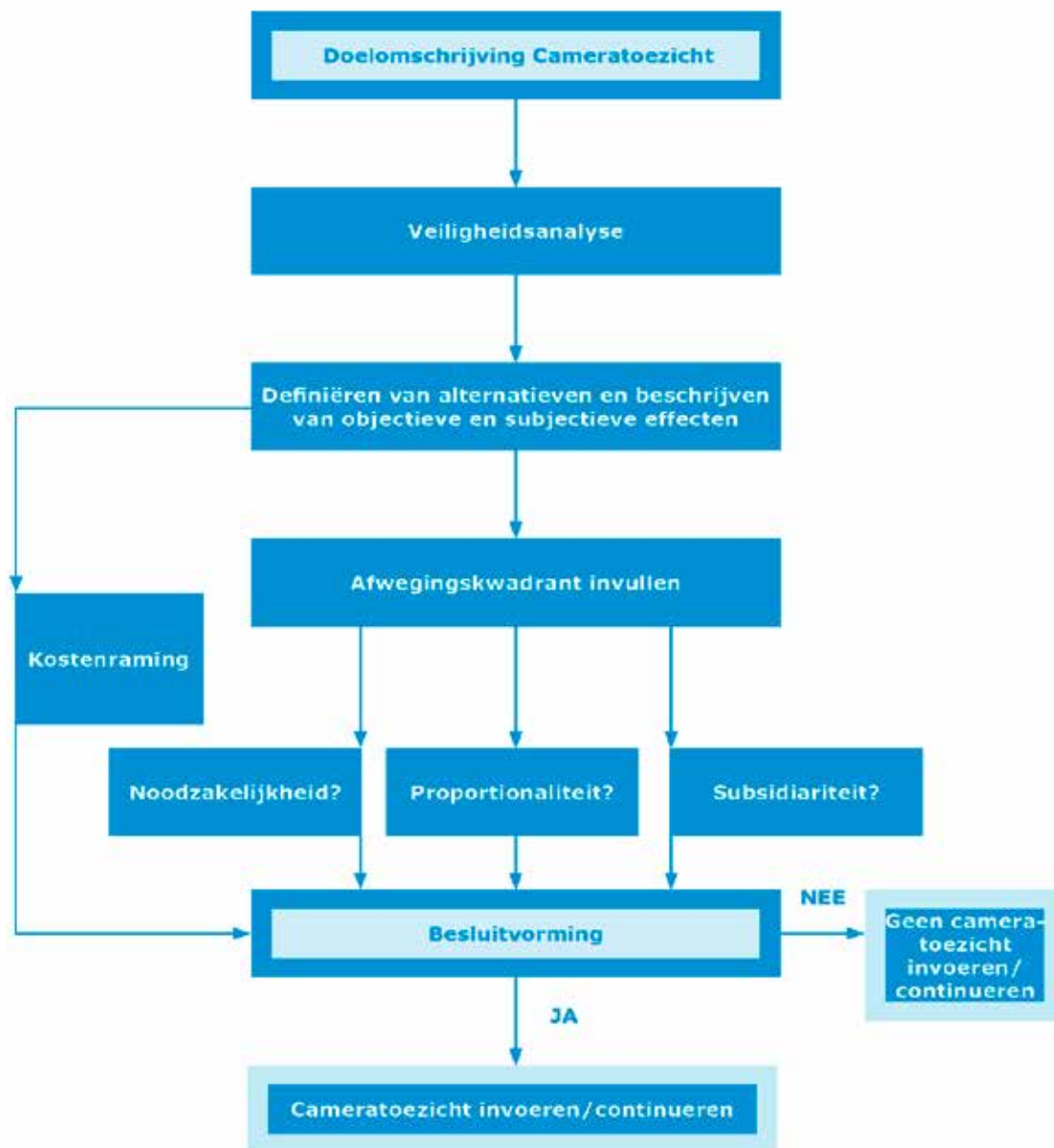
is van een veiligheidsprobleem, maar niet onnodig bekeken als daar geen sprake van is. Daarom zijn de veiligheidsanalyse en afwegingen die we verderop in paragraaf 3 bespreken leidend bij beslissingen over cameratoezicht.

Over het algemeen geldt dat wij cameratoezicht alléén inzetten als aantoonbaar sprake is van een veiligheidsprobleem dat niet op een andere (minder ingrijpende) manier opgelost kan worden. Het is in die zin een uiterste stap die wij kunnen nemen bij het handhaven van de openbare orde.

3.3 Veiligheidsanalyse

Voordat een gemeente besluit om cameratoezicht toe te passen, moet zij aantonen 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 voor de start van het cameraproject een grondige analyse van de veiligheidssituatie plaatsvinden. Aan de hand van deze analyse moet de gemeente aantonen dat er een evenwichtige verhouding bestaat tussen het doel en het middel.

Voor de analyse maakt de gemeente Oss niet alleen gebruik van politiegegevens over de plaatsen waar delic-



ten worden gepleegd. Wij gebruiken ook kwalitatieve gegevens over de veiligheidsbeleving van bewoners, winkeliers en horecaondernemers om onze beslissing over cameratoezicht op te baseren. Deze gegevens halen wij onder meer uit de Veiligheidsmonitor die wij éénmaal per twee jaar in Oss houden.

3.4 Noodzakelijkheid, Subsidiariteit en proportionaliteit

De belangrijkste criteria bij de afweging voor cameratoezicht, komen voort uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Op basis van deze criteria is onder meer de Wet bescherming persoonsgegevens vastgesteld. Deze wet regelt wat wel en niet is toegestaan bij het bewaken van de privacy van burgers en bedrijven. Omdat wij veel waarde hechten aan de privacy van onze burgers, zullen wij de volgende criteria nauwkeurig hanteren bij verzoeken voor cameratoezicht.

3.4.1 Noodzakelijkheid

Gemeenten mogen cameratoezicht alléén toepassen op openbare plaatsen als dit aantoonbaar noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. De eerder genoemde veiligheidsanalyse is onmisbaar bij de beoordeling of dat het geval is. Uit deze eis komen ook de volgende twee criteria voort.

3.4.2 Proportionaliteit

Het vastleggen van beelden via cameratoezicht mag geen onevenredige inbreuk op de privacy betekenen. Cameratoezicht mag alleen worden ingezet als de omvang van de criminaliteit, de onveiligheid of overlast zo groot is dat de het de schending van de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigt. Dat is de eis van proportionaliteit. De gemeente moet in elk afzonderlijk geval opnieuw de afweging maken of cameratoezicht evenredig is aan doel dat bereikt moet worden. Hierbij baseren wij ons op de eerder genoemde veiligheidsanalyse: daaruit moet duidelijk blijken dat er sprake is van omvangrijke problematiek.

3.4.3 Subsidiariteit

Wanneer een veiligheidsprobleem ook met andere maatregelen dan cameratoezicht kan worden opgelost, is de gemeente verplicht om voorrang te geven aan de maatregel die het minste inbreuk maakt op de privacy van burgers. We noemen dit de eis van subsidiariteit. Wanneer bijvoorbeeld extra surveillance of aanpassing van de straatverlichting hetzelfde effect heeft, kiezen we niet voor camera-toezicht omdat het filmen van mensen een grotere inbreuk maakt op de privacy van burgers.

Wij stellen daarom alleen cameratoezicht in, als andere maatregelen van zowel burgers en ondernemers als de overheid onvoldoende effect hebben gehad. In het cameratoezichtgebied moeten naast het reguliere politietoezicht en gemeentelijke handhavers al extra maatregelen zijn ingezet. Daarbij wijzen wij bewoners en ondernemers op hun rol in de veiligheidsketen. Wij vragen hen een bijdrage te leveren door incidenten te melden en waar nodig aangifte te doen. Daarnaast kunnen ondernemers een bijdrage leveren door inzet van het Keurmerk Veilig Ondernemen. Ook hebben zij de mogelijkheid om beveiligingscamera's te plaatsen voor de beveiliging van hun eigen onderneming.

3.5 Kostenraming

Cameratoezicht is een dure maatregel. Omdat publiek cameratoezicht een verantwoordelijkheid is van de gemeente, zijn wij ook verantwoordelijk voor de kosten ervan. In deze tijd van bezuinigingen is het belangrijk om de kosten van het toezicht een rol te laten spelen bij de beslissing over cameratoezicht. De kosten zijn afhankelijk van het doel van het toezicht, de omstandigheden in het toezichtgebied en de beschikbaarheid van mensen. De gemeente moet rekening houden met de volgende (mogelijke) kosten.

Vaste kosten:

- Onderhoudskosten en vervangingskosten van verouderde apparaten.
- Personeelskosten: salaris voor toezichthouders en surveillanten, uitlezen en live bekijken van beelden, opvolgen van beelden.
- Kosten voor nevenactiviteiten: bijvoorbeeld extra verlichting, snoeien van bomen, plaatsen van masten voor de camera's en overige bouwkundige voorzieningen.
- Schoonmaakkosten: camera's moeten ongeveer vier tot zes keer per jaar worden schoongemaakt.

Incidentele kosten:

- Aanschafkosten van apparatuur (camera's, transmitter en receiver). Deze kosten kunnen worden beperkt als we ze huren in plaats van kopen.
- Kosten voor infrastructurele aanpassingen: graafwerkzaamheden en bestrating voor de aanleg van glasvezelkabels of radioverbindingen. Verplaatsingskosten: als een plek weer veilig is, kunnen de camera's worden verplaatst naar andere een locatie.

3.6 Duur toezicht en evaluatie

Voordat de gemeente start 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. De gemeente moet regelmatig beoordelen of de doelen van het cameratoezicht inmiddels gehaald zijn en of het nog steeds noodzakelijk is. Dat moet in verband met de eerder genoemde criteria voor proportionaliteit en subsidiariteit. Om een goede beoordeling te kunnen maken, verbinden we in de gemeente Oss de duur van plaatsing altijd aan een evaluatie. Als uit de evaluatie blijkt dat na het verstrijken van het termijn het cameratoezicht nog steeds noodzakelijk is, dan kan de burgemeester de periode verlengen

4. Advies

Wij adviseren de burgemeester om:

1. Het afwegingskader cameratoezicht te hanteren bij toekomstige verzoeken cameratoezicht;
2. Het afwegingskader cameratoezicht ter kennisneming aan het college en de raadsadviescommissie te sturen.

5.

Bijlagen

5.1 Artikel 151c Gemeentewet

1. 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 tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. De burgemeester bepaalt de duur van de plaatsing en wijst de openbare plaats of plaatsen aan, met inachtneming van hetgeen daaromtrent in de verordening is bepaald.

2.

De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993, 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.

3.

De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.

4.

De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die de desbetreffende openbare plaats betreedt.

5.

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.

6.

De met de camera's gemaakte beelden mogen in het belang van de handhaving van de openbare orde worden vastgelegd en gedurende ten hoogste vier weken worden bewaard.

7.

De vastgelegde beelden, bedoeld in het zesde lid, vormen een tijdelijk register in de zin van de Wet politieregisters. Met inachtneming van artikel 13, zevende lid, van de Wet politieregisters kunnen uit dat register gegevens worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit.

8.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels gesteld omtrent:

- a. de vaste 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.

5.2 Artikel 2.77 APV Cameratoezicht op openbare plaatsen

1. De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.



Cameratoezicht gemeente Oss