

Beleidskader Cameratoezicht 2023-2026

Van vast naar flexibel



Gemeente Utrecht

[Utrecht.nl](https://www.utrecht.nl)

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1: Evaluatie cameratoezicht 2018-2021	4
1.1 Evaluatie: Bevindingen en aanbevelingen	4
1.2 Belangrijkste wijzigingen en aandachtspunten	4
1.3 Utrechters over cameratoezicht	5
Hoofdstuk 2: Verbeteringen	6
2.1 Van vast naar flexibel	6
2.2 Samenwerking cameratoezicht en VTH	6
2.3 Aanscherping werkwijze	6
2.4 Slimme software	7
Hoofdstuk 3: Gebieden met cameratoezicht	8
3.1 Binnenstad	8
3.2 Wijken	8
3.3 Stadion Galgenwaard	8
3.4 Kortstondig cameratoezicht	9
Hoofdstuk 4: Doel en beleid	10
4.1 Doelstelling	10
4.2 Criteria	10
4.3 Werkwijze	11
Hoofdstuk 5: Privacy en waarborgen	12
5.1 Privacy	12
5.2 Waarborgen	12
5.3 Wettelijke richtlijnen	13
Hoofdstuk 6: Verantwoording en Betrokken partijen	14
6.1 Verantwoording	14
6.2 Betrokken partijen	14
Hoofdstuk 7: Financiën	15
7.1 Beheer en onderhoud	15
7.2 Plaatsen, verplaatsen en weghalen	15
7.3 Uitkijken	15

Inleiding

De gemeente Utrecht zet camera's in voor verschillende doelen. Bijvoorbeeld om in kaart te brengen hoe het verkeer doorstroomt, om gemeentelijke eigendommen te beschermen of om de milieuzone te controleren, maar ook voor de openbare orde en veiligheid. Dit beleidskader gaat over 'openbare orde camera's'. Het primaire doel van deze camera's is het (ondersteunen van) de handhaving van de openbare orde, inclusief het voorkomen van strafbare feiten. Het beleidskader gaat in op het wettelijk kader en de voorwaarden voor inzet, procedures, privacy en de evaluatie van het openbare orde cameratoezicht in Utrecht.

Met de groei van de stad is zowel de veiligheidsproblematiek als de complexiteit ervan toegenomen. Cameratoezicht is een belangrijk (en bewezen) instrument dat kan bijdragen overlast en openbare orde verstoringen te verminderen en adequaat te kunnen optreden. Het maximum aantal beschikbare camera's voldeed niet altijd aan de vraag op verschillende plekken in de stad waar de openbare orde en veiligheid in het geding is. Daarnaast wordt er in Utrecht nog weinig gebruik gemaakt van technische middelen die de privacy, effectiviteit en efficiency van het cameratoezicht kunnen bevorderen. Daarom ontwikkelen we het cameratoezicht in onze stad door, breiden we het aantal flexibele camera's uit en onderzoeken we technische middelen die de efficiency, effectiviteit en privacy van het cameratoezicht kunnen vergroten. Aanpassing van het beleid betekent niet perse dat er dagelijks meer camera's nodig zijn, maar dat we er flexibeler mee om moeten kunnen gaan. Vanzelfsprekend alleen als aan strikte voorwaarden wordt voldaan.

Hoofdstuk 1

Evaluatie cameratoezicht 2018-2021

1.1 Evaluatie: Bevindingen en aanbevelingen

Het Utrechtse camerabeleid wordt elke vier jaar geëvalueerd. Ter voorbereiding op het nieuwe beleid is een evaluatie uitgevoerd van de voorliggende periode door Sander Flight Onderzoek & Advies. Het evaluatierapport cameratoezicht 2018-2021 is eind maart 2022 aangeboden aan de gemeenteraad. De uitkomsten wijzen uit dat het cameratoezicht bijdraagt aan de handhaving van de openbare orde, inclusief het voorkomen van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de samenleving.

- **Veiligheidsgevoel**

Uit bewonerspeilingen, het stadsgesprek en de inzet van flexibele camera's wordt duidelijk dat het cameratoezicht een gunstig effect heeft op de veiligheidsbeleving van bijna driekwart van de Utrechters.

- **Preventie**

De preventieve werking die uitgaat van de flexibele camera's is duidelijk zichtbaar in de veiligheidscijfers, die een daling laten zien op locaties waar ze worden geplaatst. Ook uit gesprekken met inwoners die in gebieden wonen waar als aanvulling op een veiligheidsaanpak cameratoezicht wordt ingezet maken we op dat er een preventieve werking uitgaat van de camera's. De preventiewerking van de camera's in de binnenstad en bij Galgenwaard is niet onderzocht.

- **Interventie**

Uit de evaluatie blijkt dat live-uitkijken effectief is. In de afgelopen vier jaar werden gemiddeld zo'n tien incidenten per dag waargenomen. Die incidenten variëren van conflicten en diefstallen tot verdachte situaties en baldadigheid.

- **Opsporing**

Ook voor opsporing is cameratoezicht nog steeds een waardevol instrument. Er worden gemiddeld twintig keer per maand beelden gebruikt voor opsporing en of bewijsvoering.

Naast deze opbrengsten zijn ook verbeterpunten geconstateerd. In discussies over cameratoezicht gaat het in Utrecht allereerst over aantallen en komt noodzakelijkheid op de tweede plaats. Noodzakelijkheid zou volgens de onderzoekers voorop moeten worden gesteld. Daarnaast bevestigt de evaluatie dat de verdeling tussen vaste en flexibele camera's niet optimaal is en net als tijdens de vorige evaluatie, zijn de gemeentelijke doelen nog altijd ondergeschikt aan de doelen die de politie voor cameratoezicht stelt. Het werken met slimme software komt in Utrecht nauwelijks van de grond, omdat er risico's aan vastzitten. Verbetervoorstellen zijn verwerkt in dit beleidskader.

1.2 Belangrijkste wijzigingen en aandachtspunten

Het beleid is op basis van de bevindingen op een aantal punten bijgesteld. We vergroten de flexibiliteit van het cameratoezicht. De werkwijze voor de inzet van camera's is aangescherpt op basis van gesprekken die met bewoners, ondernemers en professionals zijn gevoerd en we intensiveren de samenwerking tussen cameratoezicht en de gemeentelijke meldkamer. Daarbij staat voorop dat we ons goed bewust zijn dat camera's de privacy van inwoners kunnen schenden. Daarom blijven we terughoudend met het plaatsen van camera's en maken een goede afweging tussen het doel van de camera en de privacy van het publiek. De inzetperiode is zo kort mogelijk en altijd in samenhang met andere maatregelen. Zonder deze afwegingen gebruiken we de camera niet.

1.3 Utrechters over cameratoezicht

Parallel aan de beleidsevaluatie zijn peilingen op social media uitgevoerd over cameratoezicht en vond een stadsgesprek plaats. Meer dan 2000 Utrechters hebben hun kennis, ervaring en mening over cameratoezicht met ons gedeeld. Een meerderheid (74%) van hen is voor het inzetten van camera's voor handhaving van de openbare orde. Ze worden graag betrokken bij het proces van plaatsing en geïnformeerd over de resultaten. Privacy is daarbij belangrijk, maar geen zwaarwegende reden om gebieden waar dat voor de veiligheid nodig is niet van camera's te voorzien. Utrechters vinden het belangrijk dat privacy-afspraken over de inzet van gemeentelijk cameratoezicht worden getoetst. Het gebruik van slimme sensoren is voor een meerderheid van de ondervraagden niet bezwaarlijk als dit ten goede komt van de veiligheid en de privacy. Ook de uitkomsten van de inwonersconsultaties zijn verwerkt in dit beleidskader.

Hoofdstuk 2

Verbeteringen

2.1 Van vast naar flexibel

We breiden het aantal flexibele camera's uit van zes naar zestien en vervangen vaste camera's zodra ze daar aan toe zijn en waar dat mogelijk is voor flexibele camera's. Cameratoezicht in de woonwijken evalueren we elke zes maanden, omdat de situatie in die gebieden snel kan wijzigen. Het cameratoezicht in de binnenstad en bij Galgenwaard evalueren we jaarlijks omdat het karakter en de problematiek van die gebieden minder snel wijzigt. Tijdens die evaluaties bekijken we of het cameratoezicht kan worden afgerond, voortgezet of moet worden bijgesteld. In hoofdstuk 3 'Gebieden met cameratoezicht' lichten we dit nader toe.

2.2 Samenwerking cameratoezicht en Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH)

Net als bij de vorige evaluatie kwam ook tijdens deze evaluatie naar voren dat het cameratoezicht voor gemeentelijke doelen en de inzet van toezicht en handhaving onvoldoende wordt benut. Om gemeentelijke doelen meer voor het voetlicht te krijgen, is de samenwerking tussen VTH en de politie geïntensiveerd. Werkprocessen zijn aangepast, waardoor dagelijks contact tussen cameratoezicht en VTH een vast onderdeel van de praktijk is geworden. Voor de gemeente relevante informatie over de buitenruimte die door cameratoezicht wordt gesignaleerd wordt dagelijks met de gemeentelijke meldkamer gedeeld. Denk hierbij aan het signaleren van vernielingen in de buitenruimte, maar ook aan misstanden waarvoor de gemeente bevoegd is in te grijpen. In de opleiding van nieuwe operators wordt nu ook standaard aandacht besteed aan gemeentelijke doelen. Dit moet er toe leiden dat voor de gemeente relevante informatie eerder wordt gesignaleerd en gedeeld en ongeregelde zaken waarvoor de gemeente bevoegd is in te grijpen sneller worden doorgegeven en dus sneller worden aangepakt. Hiermee slaan we een efficiëncyslag en worden de camera's beter benut.

2.3 Aanscherping werkwijze

Door de inwoners van de stad is aangegeven dat ze graag worden betrokken bij het proces van plaatsing en geïnformeerd over de resultaten van het cameratoezicht.

Voordat camera's in woonwijken worden geplaatst is er meestal al veel aan de hand. De gebiedsmanager veiligheid en de wijkagent zijn dan al in contact met buurt. Zij zorgen ervoor dat de intentie voor cameratoezicht met de buurt wordt besproken. Omwonenden ontvangen een wijkbericht over de reden voor het cameratoezicht, de verwachting hoe lang de camera's zullen blijven en de mogelijkheden tot bezwaar worden vermeld. Voordat de camera's worden geplaatst worden er borden opgehangen waarop is aangegeven dat er in het gebied cameratoezicht is. Op dat moment wordt ook het cameraregister op de website aangepast en het aanwijzingsbesluit gepubliceerd. Op advies van de Utrechters is in de werkwijze ook opgenomen dat tussentijds contact wordt onderhouden met de buurt over de effecten van de camera's en dat zij bij beëindiging van het cameratoezicht worden geïnformeerd over de resultaten. De burgemeester informeert de gemeenteraad elk half jaar over de inzet en effecten van de camera's.

2.4 Slimme software

“Het werken met slimme software komt niet van de grond, omdat er risico’s aan vastzitten, vermeld het evaluatierapport cameratoezicht.” Dat is inderdaad het geval, maar moderne technologie biedt ook kansen, juist voor het vergroten van de privacy. Technologie maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat de operator een signaal krijgt als er een relevante gebeurtenis plaatsvindt. Op andere momenten zou het beeld ‘op zwart’ kunnen staan waardoor er minder ‘over de schouder meegekeken’ wordt. Software kan beelden ook direct omzetten in anonieme data die niet meer kan worden herleid tot individuen. De technologie kan politie en handhavers ook ondersteunen bij het bepalen waar ze hun schaarse tijd en aandacht het beste aan kunnen besteden. Dit soort technologie levert efficiency en neutraliteit op.

Uit de peiling in november 2021 onder ruim tweeduizend Utrechters bleek dat bijna 80 procent van de deelnemers vindt dat de gemeente onder voorwaarden mag experimenteren met sensoren in camera’s. Omkleed met goede waarborgen is er dus brede steun voor dit soort innovaties in Utrecht. In 2023 starten we met kleinschalige experimenten die uitsluitend de privacy, effectiviteit en efficiency ten goede komen. De gemeente Utrecht heeft een visie op de digitale stad vastgesteld die kaders biedt. Ook bij pilots op kleine schaal is de AVG onverkort van toepassing. Voorafgaand aan elke pilot stellen we een Data Protection Impact Assessment (DPIA) vast, dit is wettelijk verplicht. Het uitvoeren van een ethisch assessment is eveneens gebruikelijk. De gemeenteraad wordt voorafgaand over het doel geïnformeerd en na beëindiging van de pilots over de resultaten.

Hoofdstuk 3

Gebieden met cameratoezicht

In elk gebied is cameratoezicht gericht op hetzelfde doel: het handhaven van de openbare orde. Daarnaast is cameratoezicht gericht op verschillende doelen: het type strafbare feiten en/of ernstige overlast waartegen de camera's worden ingezet. Ook de tijden waarop de problemen spelen, en dus wanneer het uitkijken van de camera's effectief is, is maatwerk.

3.1 Binnenstad

In het centrum van de stad wordt het langst gebruik gemaakt van cameratoezicht. De eerste camera's werden er in 2001 opgehangen. De binnenstad kent veel bijzondere voorzieningen, zoals drugsverslaafden- en daklozenopvang, coffeeshops, detailhandel en de horeca. Daarnaast vinden er vaak evenementen en demonstraties plaats. De belangrijkste redenen voor cameratoezicht in de binnenstad zijn het tegen gaan van (uitgaans-)geweld en (drugs)criminaliteit en -overlast. Het is niet te verwachten dat het karakter van de binnenstad als winkel- en uitgaansgebied met diverse bezoekersstromen in de nabije toekomst veel verandert. Daarom wordt dit gebied voor de duur van vier jaar aangewezen als cameragebied. Een evaluatie op cameraniveau vindt jaarlijks plaats. Op basis van die evaluatie wordt besloten of het cameratoezicht kan worden voortgezet of moet worden bijgesteld.

3.2 Wijken

Problemen in een wijk kunnen verergeren, verdwijnen of verplaatsen. Daarom worden woonwijken waar cameratoezicht nodig is, aangewezen voor een periode van een half jaar. Na maximaal een half jaar wordt de camera-inzet geëvalueerd en wordt op basis van de evaluatie besloten of het cameratoezicht kan worden afgerond, moet worden voortgezet of moet worden bijgesteld.

In de wijken West, Noordwest, Overvecht en Zuidwest ondersteunen camera's momenteel diverse buurtaanpakken die zijn gericht op verschillende problemen, zoals bijvoorbeeld drugsoverlast, jongerenoverlast, intimidatie en criminaliteit, zoals straatroof, overvallen, beroving, autokraken en woninginbraken. De uitkijktijden (kunnen) variëren per gebied waar de camera's worden ingezet. Dit is afhankelijk van de aard van de problematiek en of de nadruk op de middag, avond of nacht ligt. Er kunnen acties buiten de vaste uitkijktijden worden georganiseerd om problemen beter in beeld te krijgen of gericht aan te pakken.

De mogelijkheid om de inzet na een half jaar te verlengen wordt geboden wanneer de problemen nog niet zijn opgelost of de veiligheid sterk onder druk heeft gestaan en sinds de inzet van het pakket aan maatregelen met cameratoezicht rust is gebracht, maar de veiligheid en (relatieve) rust een precair evenwicht hebben. De veiligheidsaanpak in zo'n gebied kan dan worden voortgezet waarbij het cameratoezicht de aanpak tot zes maanden langer kan blijven ondersteunen. Het gebied moet dan wel opnieuw bij besluit worden aangewezen.

3.3 Stadion Galgenwaard

In 2014 is na ongeregelde heden buiten stadion Galgenwaard besloten het gebied rond het stadion te voorzien van cameratoezicht. De camera's die zijn geplaatst worden alleen uitgekeken direct voor, tijdens en na voetbalwedstrijden. De rest van de tijd worden de beelden niet live bekeken. De aard van het gebied rond het stadion zal niet snel veranderen. Problemen kunnen wel verplaatsen. Daarom wordt dit gebied net als de binnenstad aangewezen voor vier jaar en wordt elk jaar een evaluatie op cameraniveau uitgevoerd.

3.4 Kortstondig cameratoezicht; (voorzienbare- en onvoorzienbare) ongeregeldheden

Utrecht wordt in toenemende mate geconfronteerd met grootstedelijke problematiek. Met de groei van de stad is de veiligheidsproblematiek, maar ook de complexiteit ervan, toegenomen. Er is sprake van meer druggerelateerde overlast en criminaliteit. Er worden steeds meer grootschalige evenementen georganiseerd en het aantal demonstraties is in korte tijd verdriedubbeld. Ook de aard van de demonstraties verandert. In de maatschappij is vaker sprake van polarisatie en dat is ook zichtbaar in onze stad. Voor- en tegenstanders komen sterker tegenover elkaar te staan en steeds vaker gaan demonstraties gepaard met signalen vanuit de politie die duiden op (mogelijke) ongeregeldheden. Kortstondig cameratoezicht kan dan bijdragen aan de aanpak om openbare orde verstoringen te beteugelen of te voorkomen. Het cameragebruik is in deze gevallen altijd kort (enkele uren tot enkele dagen) en zal na elke inzet worden geëvalueerd.

Hoofdstuk 4

Doelstelling, uitgangspunten, werkwijze

Het primaire doel voor cameratoezicht is handhaving van de openbare orde, inclusief het voorkomen van strafbare feiten en ernstige overlast die invloed hebben op de orde en rust in de samenleving. De uitgangspunten bij 4.2 zijn zodanig geformuleerd dat ze hier goed op aansluiten. Nieuwe aanvragen worden scherp aan deze uitgangspunten getoetst. In de gebieden waar preventie het primaire doel is, zal bij de start van de inzet worden beschreven op welke wijze de effecten van de camera-inzet worden gemeten. Dit is maatwerk.

4.1 Doelstelling

Het doel voor cameratoezicht in Utrecht is:

- primair: handhaving van de openbare orde, inclusief het voorkomen van strafbare feiten en ernstige overlast die invloed hebben op de orde en rust in de samenleving;
- secundair: efficiëntere en effectievere inzet van politie, Toezicht en Handhaving en andere diensten, preventie, het bevorderen van het gevoel van veiligheid.

Openbare orde is een breed begrip dat op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. In het algemeen duidt het begrip op een ordentelijk verloop van het maatschappelijk verkeer in de openbare ruimte. In 2010 gaf de Nederlandse regering uitleg van een verstoring van de openbare orde. Het gaat vaak om strafbare feiten, variërend van overtredingen van de APV tot misdrijven zoals de vernieling van auto's of bushokjes. Daarnaast kan het gaan om gedragingen die op zichzelf niet strafbaar zijn, maar onder omstandigheden wel worden aangemerkt als 'orde verstorende gedragingen'. Bijvoorbeeld; 'intimiderend groepsgedrag in de vorm van joelen, najouwen of bespugen van voorbijgangers.' Deze omschrijvingen worden gehanteerd bij de uitgangspunten.

Voor het inzetten van camera's kan één van de volgende subdoelen gelden:

Subdoel:	Omschrijving:
Preventie	Potentiële daders zien af van het plegen van criminaliteit of overlast
Interventie	De operator ziet incidenten, meldt ze bij het operationeel centrum van de politie of de meldkader Toezicht en Handhaving, handhaver op straat smooit ze in de kiem 'Steuntje in de rug' bij fysiek toezicht
Veiligheidsgevoel	Camera's geven een veiliger gevoel
Opsporing	Beelden achteraf gebruiken voor opsporing (door politie en justitie)

Veiligheidsgevoel en opsporing vormen nooit de enige aanleiding voor gemeentelijk cameratoezicht. Camera's alleen inzetten voor het veiligheidsgevoel, zonder dat andere maatregelen worden ingezet, geeft schijnveiligheid. Bij opsporing kunnen op opgenomen beelden strafbare feiten en de personen die de feiten plegen zichtbaar zijn. Zij kunnen worden herkend, opgespoord en vervolgd. Dit zal op termijn een afschrikwekkend effect op andere potentiële daders geven waardoor de veiligheid verder kan verbeteren. Deze inzet valt niet onder de bevoegdheden van de burgemeester en is daarom nooit een beoogd doel op zich. Het opsporen van daders wordt daarom gezien als 'bijvangst'. Preventie en interventie zijn daarmee de belangrijkste redenen om gemeentelijk cameratoezicht in te zetten.

4.2 Uitgangspunten

We zijn terughoudend met het plaatsen van camera's en maken een goede afweging tussen het doel van de camera en de privacy van het publiek. Zonder deze afweging gebruiken we de camera niet. De inzetperiode is zo kort mogelijk en altijd in samenhang met andere maatregelen.

Vooraf moet het beoogde doel en effect van de camera's zijn bepaald en beschreven. Aan de hand van de uitgangspunten wordt getoetst waarbij de problemen in een gebied zo objectief mogelijk worden gewogen. Op basis van de beoordeling kan worden bepaald of een gebied in aanmerking

komt voor cameratoezicht, of camera's worden verplaatst of weggehaald.

Europese richtlijnen zijn doorslaggevend voor cameratoezicht:

- Maatschappelijke behoefte: Er is sprake van een dringende maatschappelijke behoefte.
- Het proportionaliteitsbeginsel: Er is een evenwichtige verhouding tussen inzet van cameratoezicht in verhouding tot de geconstateerde criminaliteit en overlast.
- Het subsidiariteitsbeginsel: Het geformuleerde doel kan niet met alternatieve (minder ingrijpende) maatregelen worden behaald.

Naast de Europese richtlijnen zijn aanvullende criteria opgesteld:

- Maatregelen pakket: Cameratoezicht is altijd onderdeel van een pakket aan maatregelen en is hierbij een uiterst middel. Denk bij maatregelen aan:
 - (verhoogde) inzet toezichthouders / politie / jongerenwerk / verslavingszorg;
 - persoonsgerichte aanpakken;
 - fysieke maatregelen.
- Combinatie van problemen: Er moet sprake zijn van meerdere problemen, alléén overlast is onvoldoende.
- Actuele analyse van problemen en incidenten:
 - Analyse van de problemen: verstoringen van de openbare orde, beeld van overlast en onveiligheid, mogelijke problemen door evenementen, demonstraties, voorzieningen (winkels, horeca, coffeeshops, daklozenopvang), grote stromen van bezoekers (crowd control).
 - Analyse van incidenten: (uitgaans-)geweld, straatroof, mishandeling, bedreiging, intimidatie, autobrand, autokraken, woninginbraken, drugs-, jeugd- of supportersoverlast. Het aantal geregistreerde incidenten is in vergelijking tot andere gebieden en het stedelijk gemiddelde hoog.
- Opvolging: Er zijn afspraken gemaakt over het uitkijken van de beelden en de opvolging.
- Evaluatie: Er zijn afspraken gemaakt over de evaluatie: cameratoezicht wordt na de inzet-periode geëvalueerd.

Verder wordt gekeken naar de aard van het gebied om het subdoel te bepalen. Sommige gebieden hebben te maken met structurele problemen. Zo'n gebied is kwetsbaar voor overlast en criminaliteit, denk aan het uitgaansgebied en het stationsgebied. Daarnaast zijn er gebieden waar problemen niet (uitsluitend) gerelateerd zijn aan de functies die daar gevestigd zijn, denk hierbij aan gebieden met jongerenoverlast, autokraken of autobranden. Deze gebieden kennen vaak pieken in de overlast en criminaliteit.

Camera's verwijderen

Of cameratoezicht in een gebied moet worden voortgezet, is afhankelijk van het vooraf bepaalde (sub-) doel. Per cameragebied is het maatwerk om afspraken over indicatoren en informatiebronnen te maken. Vooraf bepalen we dus het doel van de camera. Is dat doel bereikt, dan wordt de camera verwijderd.

4.3 Werkwijze

Cameratoezicht blijft een sluitstuk van een aanpak in een buurt waarover contact is met omwonenden. Voordat camera's worden geplaatst wordt gecheckt of aan de doelstelling voor cameratoezicht wordt voldaan en worden uitgangspunten en criteria getoetst. Er worden borden opgehangen in het gebied die voorbijgangers attenderen op het cameratoezicht, de inzet is besproken met (een afvaardiging van) de buurt, omwonenden zijn geïnformeerd d.m.v. een wijkbericht (waarin ook de mogelijkheid tot bezwaar wordt vermeld) en er is een aanwijzingsbesluit gepubliceerd. De effectiviteit van de camera's wordt gemonitord en elk half jaar beoordeeld aan de hand van de genoemde uitgangspunten en effecten. Na afloop van de inzet worden bewoners van een cameragebied over de resultaten geïnformeerd. De gemeenteraad rapporteren we elk half jaar over de effectiviteit van de openbare orde camera's op basis van een analyse van cijfers, registraties door politie en signalen uit de wijken.

Hoofdstuk 5

Privacy, waarborgen en wetgeving

5.1 Privacy

Cameratoezicht en privacy bijten elkaar per definitie. Het is daarom van groot belang om cameratoezicht alleen in te zetten in die gebieden waar het een laatste redmiddel is in een pakket aan maatregelen. Waarborgen zijn ingebouwd om in gebieden met cameratoezicht de privacy schending zo beperkt mogelijk te houden. Er wordt gewerkt binnen de wettelijke richtlijnen.

5.2 Waarborgen

De camerabeelden zijn door fysieke, softwarematige en organisatorische maatregelen beveiligd.

5.2.1. Fysieke waarborgen

Onder fysieke waarborgen vallen de beveiligingsmaatregelen bij de uitkijkruijtmte in de Briljantlaan (Politie) en de ruimte in het Stads kantoor (gemeente) vanuit waar het proces van cameratoezicht technisch wordt ondersteund. De ruimtes zijn niet vrij toegankelijk en kunnen slechts door een beperkt aantal medewerkers worden betreden.

5.2.2. Softwarematige waarborgen

Softwarematige waarborgen zijn de ‘blanking’ en het automatisch wissen van beelden. Met de camera’s wordt niet in woningen gekeken. Door de politie wordt met software een grijs vlak gelegd over woningen waar er risico is dat de camera beelden van in de woning ‘opvangt’. Het grijze vlak draait mee als de camera beweegt. Opgenomen beelden vallen onder de Wet Politie Gegevens (Wpg) en worden maximaal 28 dagen opgeslagen en daarna automatisch gewist. In die 28 dagen kan de politie beelden van strafbare feiten eventueel terugzoeken, gebruiken en veiligstellen voor opsporing. De politie controleert periodiek of het automatisch wissen op de juiste wijze verloopt.

5.2.3 Organisatorische waarborgen

Een organisatorisch waarborg is dat beelden alleen onder directe politieaansturing door een kleine groep functionarissen worden bekeken. Deze mensen krijgen een opleiding en worden gescreend voor ze aan het werk mogen. De handelingen die zij uitvoeren worden gelogd en de log-ins worden periodiek gecontroleerd.

5.2.4 DPIA

DPIA Data Protection Impact Assessment

Onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) kunnen organisaties verplicht zijn een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uit te voeren. Dit is een instrument om vooraf de privacy risico’s van een gegevensverwerking in kaart te brengen, om daarna maatregelen te kunnen nemen om de risico’s te verkleinen. Een DPIA wordt ook wel een gegevensbeschermings-effectbeoordeling (GEB) genoemd. De DPIA geeft inzicht in de risico’s die de verwerking oplevert voor de betrokkenen en in de maatregelen die moeten worden genomen om de risico’s af te dekken. Omdat de burgemeester (gemeente) en korpschef (politie) allebei verantwoordelijk zijn voor publiek cameratoezicht, dienen ze allebei voor hun deel van het proces een DPIA uit te voeren. De DPIA-verplichting is voor de korpschef opgenomen in de Wpg onder artikel 4c. De korpschef draagt de verantwoordelijkheid over de verwerking van de camerabeelden. Voor de burgemeester is de DPIA gericht op de inzet van cameratoezicht.

Indien er sprake is van gebruik van nieuwe technologie wordt de DPIA opnieuw uitgevoerd. Ook als de gegevensverwerking zelf niet verandert is er elke drie jaar sprake van herijking van de DPIA.

5.3 Wettelijke criteria

In het kort is van belang:

- Artikel 151c Gemeentewet. Dit biedt gemeenten een wettelijke grondslag voor het plaatsen van camera's op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde.
- Artikel 2.5 Algemene Plaatselijke Verordening. De raad verleent de burgemeester de bevoegdheid tot plaatsing van camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats en op openbare parkeerplaatsen/terreinen.
- Het Aanwijzingsbesluit Cameratoezicht van de burgemeester, waarin de gebieden met cameratoezicht worden aangewezen. Dit aanwijzingsbesluit wordt gepubliceerd en belanghebbenden kunnen hiertegen bezwaar indienen.
- 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 politietaak is de Wet politiegegevens (Wpg) op die verwerking van toepassing. Beelden mogen 28 dagen worden bewaard, tenzij (het vermoeden bestaat dat) de gegevens noodzakelijk zijn bij de opsporing van een gepleegd strafbaar feit. Bewaring van beelden gedurende de duur van het strafrechtelijk onderzoek valt onder verantwoordelijkheid van de politie en/of Justitie.
- Politiewet. Bij evenementen, zoals Koningsdag, of bij plotselinge ernstige verstoringen van de openbare orde, kan op grond van de Politiewet cameratoezicht worden ingezet. Daarbij gaat het vaak om zeer kortstondig en/of mobiel cameragebruik. De bevoegdheid hiervoor vloeit voort uit de in artikel 3 van deze wet vastgelegde hoofdtaken van de politie; het handhaven van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven.

Hoofdstuk 6

Verantwoording en betrokken partijen

6.1 Verantwoording

Elk halfjaar rapporteren we aan de gemeenteraad de inzet van het cameratoezicht, de effectiviteit en de resultaten die zijn behaald.

6.2 Betrokken partijen

Gemeenteraad en burgemeester

De gemeenteraad stelt de veiligheidsagenda vast en controleert de uitvoering daarvan.

Cameratoezicht is één van de onderwerpen in het programma Veiligheid.

De burgemeester is volgens artikel 172 Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde. Zij beslist over de inzet van cameratoezicht. Dit op basis van de door de raad aan de burgemeester gegeven bevoegdheid opgenomen in de APV. Dit besluit wordt bekend gemaakt aan de gemeenteraad en gepubliceerd (aanwijzingsbesluit).

Gemeente Utrecht

Het organisatieonderdeel OOV geeft uitvoering aan de veiligheidsagenda, waaronder het opstellen, evalueren en uitvoeren van het beleidskader cameratoezicht.

Interne Bedrijven (DomstadIT) draagt zorg voor het dagelijks beheer van het centrale en decentrale systeem. Het centrale systeem is het geheel aan hardware en software ondergebracht bij de politie op de Briljantlaan (COV-gebouw). Het decentrale systeem bestaat uit de camera's op straat en de bijbehorende apparatuur buiten (kasten en kabels). Zij adviseren bij nieuwe projecten en technische innovaties.

Politie

De politie is verantwoordelijk voor de operationele regie van cameratoezicht. Zij leiden operators op, die de beelden uitkijken onder regie van een supervisor van politie. Zij adviseren over locaties waar cameratoezicht gewenst is, zowel bij het schetsen van de problematiek als bij het bepalen van de locatie van de camera. In opdracht van het Openbaar Ministerie kunnen zij opgenomen beelden veilig stellen en verstrekken aan het OM en andere opsporingsdiensten.

Hoofdstuk 7

Financiën

Het beheer en onderhoud, het plaatsen, verplaatsen en weghalen en het uitkijken van de camera's is opgenomen in het Programma Veiligheid. In de begroting valt dit onder Voorkomen en bestrijden van verstoringen van de openbare orde en voorkomen van maatschappelijke onrust.

7.1 Beheer en onderhoud

Het technisch beheer en onderhoud van de openbare orde camera's is ondergebracht bij DomstadIT. Hiervoor wordt jaarlijks € 520.000,- begroot. Onder dit bedrag valt het beheer van de OOV camera's en Cameratoezicht Openbaar Vervoer (CTOV-camera's). Camera's worden vervangen als ze daar aan toe zijn (ca. 7 jaar). Op dit moment lopen de voorbereidingen voor een nieuw cameratoezicht-netwerk en vervanging van de servers waarbij rekening wordt gehouden met de toekomstige uitbreiding van opslagcapaciteit en zwaardere servers om 'slim uitkijken' mogelijk te maken.

7.2 Extra flexibele camera's & plaatsen, verplaatsen en weghalen

Tien extra flexibele camera's kosten € 65.000 op jaarbasis. In het coalitieakkoord 2022-2026 is het toevoegen van tien flexibele camera's opgenomen (p. 16). Echter het beschikbaar stellen van extra middelen. Besluitvorming over aanvullende dekking maakt onderdeel uit van de integrale afweging in de voorjaarsnota. Tot die tijd worden de camera's met reguliere middelen gehuurd op basis van noodzakelijkheid. Indien geen of beperkte aanvullende dekking beschikbaar komt, kan niet of slechts gedeeltelijk aan de afspraken uit het coalitieakkoord worden voldaan.

7.3 Uitzien

Aan de politie wordt jaarlijks ca. € 400.000,- betaald voor het opleiden van operators en het uitkijken van de camera's.

Bijlage

Chronologisch overzicht

De eerste gemeentelijke camera's werden in 2001 in de binnenstad geplaatst met als doel uitgaansgeweld te verminderen en overlast door drugsdealers te voorkomen. Vanaf 2005 werden ook camera's geplaatst in de wijken buiten het centrum. Deze waren meestal bedoeld om jongerenoverlast en drugsoverlast tegen te gaan. In 2006 kregen de gemeentelijke camera's een specifieke wettelijke grondslag door opname van artikel 151c in de Gemeentewet. In 2009 besloot het college van burgemeester en wethouders het aantal camera's te bevroren op het toenmalige aantal van 87 camera's omdat het systeem 'vol' was en er grote investeringen nodig waren in hardware en infrastructuur als extra camera's moesten worden toegevoegd. Deze bevriezing is sinds 2009 gehandhaafd.

In 2011 gaf de burgemeester toestemming voor het plaatsen van 18 extra camera's rondom Utrecht Centraal Station. Dit gebeurde in het kader van Cameratoezicht Openbaar Vervoer (CTOV): een toezichtsarrangement waarin onder andere politie, NS, ProRail en de gemeente Utrecht samenwerken. Het doel was het voorkomen van terroristische aanslagen. In de eerste maanden werden de beelden rechtstreeks bekeken in de toezichtcentrale, maar er bleken nauwelijks incidenten te gebeuren. Toen is besloten de camera's niet meer rechtstreeks uit te kijken, maar alleen achteraf of als er een concrete aanleiding of dreiging is. Deze camera's maken geen deel uit van het reguliere gemeentelijke cameratoezicht in Utrecht en zijn geen onderdeel van dit beleidskader.

Tussen 2002 en 2014 droeg de gemeente bij aan de collectieve beveiliging op bedrijventerreinen en in winkelgebieden. De ondernemers waren verantwoordelijk voor het beveiligen van hun eigen panden en terreinen, maar de gemeente Utrecht droeg financieel en organisatorisch bij aan het collectieve cameratoezicht rondom de afzonderlijke bedrijfspanden. De juridische verantwoordelijkheid voor het filmen van de openbare plaatsen lag dus bij de gemeente. De camerabeelden kwamen binnen in een publiek-private toezichtcentrale in Kanaleneiland die in verbinding stond met de meldkamer van de politie. De gemeente besloot in 2014 te stoppen met die toezichtcentrale omdat er geen openbare orde problemen speelden en ondernemers zelf verantwoordelijk zijn voor beveiliging. De gemeentelijke publiek-private camera's zouden verdwijnen, maar de ondernemers mochten privaatrechtelijke camerabewaking invoeren. De gemeente gaf juridisch advies en stelde een voorbeeld cameraprotocol ter beschikking. Op de bedrijventerreinen heeft dit geleid tot collectieve particuliere camerabeveiliging, maar in de winkelgebieden niet: daar zijn de camera's vanaf zomer 2015 dan ook verwijderd.

In 2016 is de Privacyverordening gemeente Utrecht herzien en in 2018 is deze met een technische wijziging aangepast aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Artikel 8 is opgenomen over cameratoezicht, camerabewaking en overige inzet van camera's. Op basis van dit artikel is met de vereniging U-safe een convenant gesloten en zijn de camera's op bedrijventerreinen in een cameraregister opgenomen. Over de herziening van dit convenant is de gemeenteraad geïnformeerd met de [Raadsbrief Voortzetting convenant camerabeveiliging bedrijventerreinen](#).

Voor het controleren of door andere ondernemers aan de meldplicht wordt voldaan heeft de gemeente geen middelen en/of bevoegdheden. De controlerende en handhavende bevoegdheid bij het filmen van de openbare ruimte ligt bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

Het voornemen is om de Privacyverordening binnenkort te herzien. Over deze voorgenomen herziening wordt u separaat geïnformeerd.

Colofon

November 2022

utrecht.nl/cameratoezicht

In opdracht van Cluster Openbare orde, maatschappelijke onrust en crisisbeheersing, OOV

Contactpersoon Astrid Puik (030 - 28 69956, a.puik@utrecht.nl)

Opmaak DDK Utrecht