

Beleidskader

Cameratoezicht Utrecht 2014 – 2018



Opgesteld door:
Eenheid Veiligheid
Gemeente Utrecht

Meer informatie:
Iris Koningstein, adviseur Veiligheid
030 – 286 9887

Inhoudsopgave

1 Inleiding

Vooraf

Waarborg

Welke camera's wel en welke niet

Kaart met camera's in de stad Utrecht

2 De totstandkoming van cameratoezicht in Utrecht

3 Doelstelling en het meten van effecten

Doelstelling

Het meten van effecten

4 Afwegingscriteria

Algemene criteria

Criteria per gebied

Aanwijzingstermijnen per gebied

5 Operationele toepassing

Het inzetten van camera's voor andere doeleinden

Uitkijktijden

Privacy

6 Betrokken partijen

Gemeentebestuur en burgemeester

Eenheid Veiligheid

IB-Automatisering

Politie

Deelnemende gemeenten: Veenendaal en Amersfoort

Particuliere Alarm Centrales

7 Wettelijke richtlijnen

Juridische basis

Actuele ontwikkelingen in wetgeving

8 Financiële paragraaf

Bijlage 1 Bronnen

Bijlage 2 Huidige uitkijktijden Cameratoezicht Utrecht

Bijlage 3 Verschillende vormen van cameratoezicht

1 Inleiding

Vooraf

Sinds 2001 wordt in Utrecht toezicht op de openbare ruimte gehouden met behulp van cameratoezicht. Er is veel veranderd sinds de eerste camera's werden opgehangen. Er zijn meer camera's gekomen, de problematiek is veranderd en verschoven, wetgeving is aangepast, richtlijnen zijn aangevuld. Daarom zijn in dit beleidskader de actuele richtlijnen opgenomen en is de koers van de afgelopen jaren vastgelegd.

Gezien de zwaarte van het middel is het van belang dat de richtlijnen zorgvuldig zijn vastgelegd en worden gevolgd.

Er zijn vier typen gebieden met cameratoezicht in de openbare ruimte in Utrecht. De onderverdeling in deze gebieden is leidend voor dit beleidskader.

Het gaat om de volgende gebieden:

De Binnenstad

Vaste camera's in de Binnenstad zijn met name gericht op het tegengaan van uitgaansproblematiek, het handhaven van openbare orde tijdens uitgaansavonden en overlast van dealers en (drugs) gebruikers.

De wijken

In een aantal Utrechtse wijken hangen camera's. De aanleiding om deze camera's op te hangen is een (tijdelijk) probleem op het gebied van openbare orde en veiligheid die zich met name manifesteert in de vorm van jeugdoverlast en criminaliteit.

Het Stationsgebied

CTOV-camera's (Camera Toezicht Openbaar Vervoer) zijn opgehangen ter preventie en bestrijding van terrorisme.

Omgeving stadion Galgenwaard (in de loop van 2014)

Buiten stadion Galgenwaard hangen drie camera's waarmee toezicht gehouden wordt op supporters direct voor, tijdens en na voetbalwedstrijden.

Waarborg

De inzet van cameratoezicht moet evenredig zijn in relatie tot het doel (proportionaliteit) en mag nooit een doel op zich zijn. Het inzetten van cameratoezicht is één van de zwaarste middelen dat in aanvulling op een pakket aan maatregelen kan worden ingezet. Vast moet staan dat het doel niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt (subsidiariteit). Door een analyse te maken van de veiligheidssituatie van een locatie wordt bekeken welke maatregelen een bijdrage kunnen leveren om het probleem aan te pakken. Het inzetten van cameratoezicht is altijd een besluit van de burgemeester, afgestemd met de Driehoek (burgemeester, hoofd van politie, officier van justitie). Het is een tijdelijke maatregel waarbij periodiek wordt geëvalueerd waar de camera's hangen, met welk doel ze op die locatie geplaatst zijn en of zij nog steeds bijdragen aan dat doel. Die doelen zijn maatwerk en verschillen per gebied.

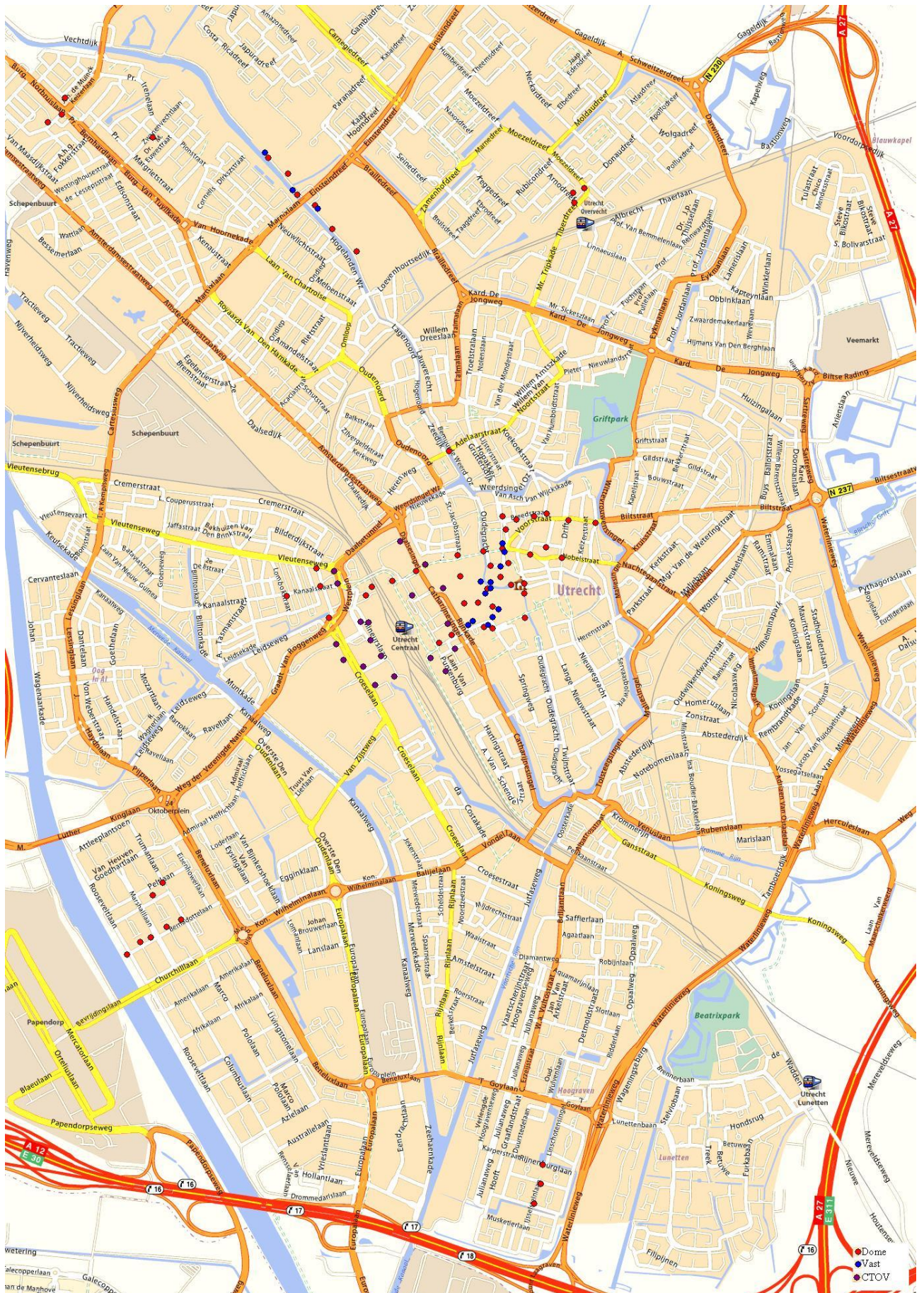
Dragen de camera's niet langer bij aan het gestelde doel, of speelt op een andere locatie zwaardere problemen, dan kunnen de camera's worden weggehaald of verplaatst. Een toelichting hoe deze afweging gemaakt wordt staat in hoofdstuk 4.

Welke camera's wel en welke niet

In Utrecht hangen camera's van diverse eigenaren, die verschillende doelen dienen op verschillende juridische gronden.

Dit beleidskader richt zich uitsluitend op publiek cameratoezicht door de gemeente in de openbare ruimte. Daarnaast hangen er bijvoorbeeld camera's in winkelcentra, in privédomeinen en op wegen. Deze camera's worden voor andere doeleinden en op andere juridische gronden geplaatst en vallen niet binnen dit beleidskader. Een overzicht van verschillende soorten cameratoezicht staat in bijlage 3.

Kaart met camera's in de stad Utrecht



2 De totstandkoming van cameratoezicht in Utrecht

Cameratoezicht maakt sinds 2001 deel uit van het straatbeeld van Utrecht. Door de jaren heen heeft het cameratoezicht zich uitgebreid naar diverse locaties verspreid over de stad. De Raad heeft in 2007 besloten om het aantal openbare orde camera's vooralsnog te bevriezen op 87. Het aantal camera's kan dus niet worden uitgebreid, wel kunnen camera's verplaatst worden.

Binnenstad

De oorsprong van cameratoezicht in de gemeente Utrecht is een experiment dat in 2001 van start is gegaan om cameratoezicht toe te passen in de twee horecaconcentratiegebieden Neude en Mariaplaats en de verbindingroute daartussen. Na evaluatie van het experiment is gekozen voor een voortzetting en uitbreiding van het aantal camera's in de Binnenstad. De mate van overlast in het uitgaansgebied en het totaal aantal incidenten dat geregistreerd wordt door de camera's in de Binnenstad maken cameratoezicht een effectief instrument voor de handhaving van de openbare orde.

Wijken

Voor het eerst werd cameratoezicht in de wijk West (Lombok) ingezet als pilot in 2005. Na goede resultaten van de pilot is er vervolgens in Noordwest, Overvecht, Zuidwest, Zuid en Noordoost cameratoezicht ingezet als een onderdeel van een pakket aan maatregelen en ter handhaving van de openbare orde.

Het cameratoezicht in deze wijken wordt getypeerd als kortstondig. Kortstondig was in de periode 2005 – 2007 dat een gebied werd aangewezen voor maximaal 6 maanden. In 2007 is er een evaluatie geweest van de inzet van het dynamische cameratoezicht (Brief aan de raadscommissie; kenmerk: 08.039796 OOV). Er is toen besloten om de aanwijzing van de gebieden te verlengen met 6 maanden, dus een aanwijzing van 12 maanden.

Stationsgebied

In eerste aanleg is het Camera Toezicht Openbaar Vervoer (CTOV) in het Stationsgebied geplaatst voor terrorismebestrijding waar vanuit het Rijk subsidie voor is gegeven. De camera's kunnen ook gebruikt worden als openbare orde camera's. Achtergrond van de subsidie was dat het Stationsgebied een vervoersknooppunt is dat beschouwd wordt als een van de meest risicovolle reizigersknooppunten van het openbaar vervoer in Nederland.

Gezien de ruimtelijke aanpassingen in het Stationsgebied kan de situatie ontstaan dat de bestaande camera's ook worden ingezet ten handhaving van de openbare orde, bijvoorbeeld wanneer een passage gebruikt wordt voor evenementen. Het oorspronkelijke doel wordt dan verbreed met openbare orde.

Wat deze camera's onderscheidend maakt van andere camera's is dat er een samenwerkingsconvenant is tussen de partijen (Corio, Jaarbeurs, Politie, ProRail, gemeente) waarbij de camera's van de aangesloten partijen opgeschakeld kunnen worden. Dit houdt in dat de beelden van de samenwerkingspartijen bekeken kunnen worden in de uitkijkruijmt en de meldkamer van politie.

Omgeving Stadion Galgenwaard

Door ongeregelde heden buiten Stadion Galgenwaard tijdens wedstrijden van FC Utrecht is besloten cameratoezicht in te zetten als ondersteunende maatregel om de openbare orde te handhaven. Dit was één van de aanbevelingen van de audit naar aanleiding van ongeregelde heden bij de thuiswedstrijd tegen FC Twente.

Na een periode van mobiel cameratoezicht, is er voor gekozen de camera's te vervangen voor vaste camera's die alleen rond wedstrijden uitgekeken worden. Dit heeft als voordeel dat op een wedstrijddag op basis van een risicoanalyse cameratoezicht benut kan worden als daar aanleiding voor is.

In de loop van 2014 zijn deze camera's operationeel.

3 Doelstelling en het meten van effecten

Doelstelling

Het algemene doel voor cameratoezicht in Utrecht luidt:

- primair: handhaving van de openbare orde, inclusief het voorkomen van strafbare feiten, die invloed hebben op de orde en rust in de samenleving;
- secundair: efficiënter inzet van politie en andere diensten (bijzonder opsporingsambtenaren, brandweer etc), een preventieve werking, het bevorderen van het gevoel van veiligheid.

Specifiek voor de vier gebieden zijn de doelstellingen:

- Binnenstad: handhaving van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten tijdens uitgaansavonden, het tegengaan van overlast van dealers en (drugs)gebruikers.
- Wijken: handhaving van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, het tegengaan van overlast en criminaliteit door jeugd(groepen).
- Stationsgebied: preventie en bestrijding van terrorisme.
- Omgeving Stadion Galgenwaard: handhaving van de openbare orde door aansturing van de politieoperatie voor, tijdens en na voetbalwedstrijden.

Het gekozen doel bepaalt hoe cameratoezicht wordt ingezet in een gebied, zoals het aantal camera's en aantal informatiebordjes dat nodig is, waar ze moeten hangen en hoe opvallend ze moeten zijn, of er rechtstreeks naar de beelden moet worden gekeken, of er capaciteit op straat moet zijn om aan signalen opvolging te geven, volgens welke instructie de observanten de beelden bekijken en hoe lang beelden bewaard moeten blijven. In onderstaande tabel staat een uitwerking hiervan. Deze doelen en mechanismen worden per gebied toegepast in het uitvoeringsplan.

Doelen en mechanismen bij cameratoezicht

Doel	Mechanisme	Belangrijkste inzet	Live toezicht essentieel voor effect?	Wat is belangrijker camera's of bordjes?
Afschrikking	Potentiële daders bedenken zich voordat ze onder het oog van een camera criminaliteit plegen of overlast veroorzaken.	Communicatie	Nee	Bordjes
Pro-actie	Vanuit de toezichtcentrale kunnen politie en toezichthouders snel ter plaatse worden gestuurd bij incidenten waardoor incidenten in de kiem kunnen worden gesmoord en potentiële daders direct worden tegengehouden of zelfs aangehouden voordat ze hun slag slaan.	Samenwerking toezicht-centrale met fysiek toezicht	Ja	Camera's
Opsporing	Op basis van opgenomen beelden kunnen strafbare feiten zichtbaar zijn evenals de personen die die feiten plegen. Zij worden herkend, opgespoord en vervolgd. Dit zal op termijn ook een afschrikwekkend effect op andere potentiële daders krijgen waardoor de veiligheid nog verder verbeterd.	Politie	Nee	Camera's
Veiligheids-gevoel en ondernemers klimaat	Camera's geven bewoners en ondernemers een veiliger gevoel. Door cameratoezicht wordt een (winkel)gebied aantrekkelijker voor ondernemers om zich te vestigen en voor het publiek om te winkelen. Daardoor komen er meer mensen naar het gebied en verbeteren de veiligheid en leefbaarheid.	Communicatie	Nee	Bordjes

Bron: Evaluatie gemeentelijk cameratoezicht Utrecht 2013, DSP-groep

Het meten van effecten

Het is moeilijk een direct verband te leggen tussen de veiligheid in de stad en het aanwezig zijn van camera's. Live toezicht leidt tot een snellere reactie van de politie bij incidenten die via de camera worden waargenomen. Delicten die impulsief gepleegd worden (geweld, roof), waarbij heftige emoties een rol spelen of waarbij daders onder invloed van alcohol of drugs zijn worden niet per definitie voorkómen door cameratoezicht. Bewoners, ondernemers en bezoekers geven vaak aan zich veiliger te voelen door cameratoezicht.

In Utrecht is 59% procent van de bewoners positief of zeer positief over gemeentelijk cameratoezicht. 23% heeft een neutrale houding ten opzichte van cameratoezicht en 16 procent is (zeer) negatief over cameratoezicht. Het verschil tussen bewoners uit buurten met of zonder cameratoezicht is klein (Evaluatie gemeentelijk cameratoezicht Utrecht 2013, DSP-groep).

Onderzoek heeft uitgewezen bij welke incidenten verwacht mag worden dat cameratoezicht daar effect op heeft (evaluatie Amsterdam DSP 2011). Een aantal van die incidenten is als speerpunt benoemd in Utrecht: straatroof, autokraken, woninginbraak en jongerenoverlast. Autokraken en woninginbraken worden op subbuurt niveau gemeten en geven objectief aan hoe de veiligheid in een buurt is ontwikkeld. Hoewel deze incidenten niet worden gemeten voor het exacte cameragebied, zegt het wel iets over de criminaliteitsontwikkeling in de omgeving van de camera's. Daarom wordt deze ontwikkeling meegenomen als criterium bij aanwijzing, verlenging en verwijdering.

Ook per camera worden gegevens geregistreerd. Hiermee wordt aannemelijk gemaakt of de camera's effect kunnen hebben op de veiligheidsontwikkeling en –gevoelens. Geregistreerd wordt:

- aantal incidenten per camera

En per camera:

- locatie van de incidenten,
- tijdstip en dag van de week van de incidenten,
- type incident
- wijze van opvolging (aanhouding, corrigerend, verbaliserend) en door wie (politie, toezichthouder)
- actie ondernomen nav eigen observatie, op basis van melding of als versterking

Tot slot wordt geregistreerd hoeveel strafbare feiten zijn opgespoord dankzij cameratoezicht.

Bovengenoemde informatie geeft inzicht in de effectiviteit van cameratoezicht. Hiermee wordt duidelijk wat een specifieke camera registreert en wat het effect is van het geheel aan cameratoezicht in een gebied.

4 Afwegingscriteria

Gezien de groeiende vraag, de periodieke heroverweging van de posities en de prioriteitsbepaling, zijn heldere plaatsingscriteria voor de openbare ordecamera's voor aanvraag, continuering of beëindiging van het toezicht nodig. Het (ver)plaatsen van camera's moet zo objectief mogelijk bepaald worden. In de praktijk blijkt het momenteel lastig om camera's weg te halen. Problemen zijn vaak niet verdwenen, het verplaatsen van camera's is erg duur en de druk van bewoners of ondernemers om de camera's te handhaven is vaak groot. Vandaar dat in dit hoofdstuk zowel objectieve als kwalitatieve criteria vastgesteld worden.

Algemene criteria

In Utrecht worden in de eerste plaats de Europese richtlijnen gevolgd voor cameratoezicht:

- *Maatschappelijke behoefte*: De vraag of er sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte.
- *Het proportionaliteitsbeginsel*: Evenwichtige verhouding tussen inzet cameratoezicht in verhouding tot de geconstateerde criminaliteit en overlast.
- *Het subsidiariteitsbeginsel*: Indien het geformuleerde doel met alternatieve (minder ingrijpende) maatregelen behaald kan worden.

Naast de Europese richtlijnen is in Utrecht een aantal aanvullende criteria opgesteld:

- *Probleemanalyse*: Er is een actuele analyse van de incidenten en de veiligheidssituatie. Wat zijn de doelen van het cameratoezicht? Welke mechanismen moeten in werking gezet worden?
- *Pakket aan maatregelen*: Cameratoezicht is altijd onderdeel van een pakket aan maatregelen. Denk hierbij aan:
 - fysieke maatregelen;
 - (verhoogde) inzet toezichthouders / politie / jongerenwerk;
 - persoonsgerichte aanpakken;en draagt hiermee bij aan het beoogde doel van de inzet.
- *Opvolging*: Er zijn afspraken gemaakt over het uitkijken en de opvolging door politie.
- *Evaluatie*: Er is periodiek een evaluatie van de voorafgestelde doelstelling voor het plaatsen van een camera.

Criteria per gebied

Naast algemene criteria gelden voor de vier gebieden specifieke criteria.

Binnenstad

Aanvullende criteria voor het plaatsen van camera's in de Binnenstad zijn als volgt:

- *Uitgaansproblematiek*: Er speelt uitgaansproblematiek op uitgaanspleinen en looproutes. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de toegevoegde waarde van cameratoezicht in het kader van de openbare orde niet meer ter discussie staat in uitgaansgebieden. Ook gezien het geregistreerd aantal incidenten is het aannemelijk dat cameratoezicht in de Binnenstad een effectief instrument is (Bron: Cijfermatige evaluatie RCTU).
- *Overlast en evenementen*: Er spelen overlastproblemen en er vinden evenementen plaats. De Binnenstad kent speciale voorzieningen, zoals horeca, coffeeshops, daklozenopvang, etc. Ook zijn er in de Binnenstad regelmatig evenementen en demonstraties waarbij Cameratoezicht een

effectief middel is voor het ondersteunen van de handhaving van de openbare orde, bijvoorbeeld bij Crowd watching.

- *Incidenten:* Het aantal geregistreerde incidenten is in vergelijking tot andere gebieden in de stad hoog. In de Binnenstad gaat het met name om de incidenten:
 - uitgaansgeweld (gemeten als geweld, totaal)
 - straatroof
 - autokraken
 - jeugdoverlast

Wijken

In de Utrechtse wijken kan behoefte zijn aan cameratoezicht in de openbare ruimte. De volgende criteria zijn aanvullend benoemd voor het plaatsen van een openbare orde camera in de wijken:

- *Overlastproblematiek:* Er is sprake van hardnekkige (jongeren) overlastproblematiek *en/of*
- *Openbare orde:* Er is sprake van langdurige verstoring van de openbare orde.
- *Incidenten:* Het aantal geregistreerde incidenten is in vergelijking tot andere gebieden in de stad hoog. In de wijken gaat het met name om de incidenten:
 - straatroof (niet op subbuurniveau gemeten)
 - autokraken
 - woninginbraak
 - jeugdoverlast (niet op subbuurniveau gemeten)
 - totale criminaliteit

Stationsgebied

De criteria die destijds zijn opgesteld vanuit het rijk om in aanmerking te komen voor de subsidieregeling Camera Toezicht Openbaar Vervoer zijn als volgt:

- *Preventie:* Preventie van terroristische aanslagen. Realiseren van een dusdanige cameradekking dat onopgemerkt blijven van personen en of voertuigen niet mogelijk is.
- *Opsporing:* Het zo nodig versnellen van het opsporingsproces en doorkoppelen van beelden tussen partners.
- *Ondersteuning:* Ondersteunen van hulpverlening bij calamiteiten als onderdeel van het lokale calamiteitenplan.
- *Samenwerking:* Verbeteren van de samenwerking tussen de partners in de veiligheidsketen. Dit wordt gerealiseerd door de eerste drie criteria.

Omgeving Stadion Galgenwaard

De volgende criteria zijn aanvullend benoemd voor het plaatsen van openbare orde camera's rond het stadion:

- *Overlastproblematiek:* Er is sprake van hardnekkige supporters-overlastproblematiek *en/of*
- *Openbare orde:* Er is sprake van een regelmatige verstoring van de openbare orde bij wedstrijden van FC Utrecht.

Aanwijzingstermijnen per gebied

Binnenstad

Gezien het speciale karakter van de Binnenstad is er behoefte aan langdurige inzet van cameratoezicht. Uit registraties blijkt dat deze camera's veel incidenten registreren, dat er veel opvolging aan gegeven wordt en dat zij bij opsporing bij onder andere (uitgaans)geweld een toegevoegde waarde hebben. Zo werden in 2012 73% van alle incidenten die door cameratoezicht werden waargenomen in de Binnenstad geregistreerd.

Ook is het niet te verwachten dat het karakter van de Binnenstad als winkel/uitgaansgebied in de nabije toekomst veel zal veranderen. Daarom wordt dit gebied per 2014 voor de duur van dit beleidskader aangewezen, 4 jaar. Dit gebeurt aan de hand van een evaluatie van de cameraposities onder regie van de Eenheid Veiligheid ism het wijkteam Binnenstad van de politie.

Wijken

Het veranderen van een camerapositie of het verplaatsen naar een ander gebied is nu een lange en kostbare procedure, waarvan de behoefte is dat dit flexibeler wordt. Zo kan sneller op actuele problemen worden ingezet. Het aanwijzen van een gebied vergt een doorlooptijd van ongeveer 3 maanden. Er ligt een wetsvoorstel in de Eerste Kamer om dit te vereenvoudigen en te versnellen. Ook de huidige techniek leent zich nog onvoldoende voor echt flexibel toezicht (techniek en kosten), maar deze ontwikkelingen gaan snel.

Daarom wordt het cameratoezicht in de wijken wanneer de techniek en wijze van aanwijzen dit toelaten aangewezen voor de duur van een half jaar. Tot dat moment blijft de aanwijzingstermijn een jaar.

Stationsgebied

Hoewel het Stationsgebied volop in ontwikkeling is, zal de aard van dit gebied niet veranderen. Het blijft een knooppunt van vervoersstromen en mensenconcentraties. Daarom wordt ook voor het CTOV de aanwijzingsduur 4 jaar.

Omgeving Stadion Galgenwaard

De aard van het gebied rond het stadion zal niet veranderen. Wel zijn de resultaten van FC Utrecht bepalend voor het aantal risicowedstrijden, danwel het wegvallen van risicowedstrijden. Het is zinvol met zekere regelmaat de noodzaak van deze camera's te evalueren. Daarom is de aanwijzingsduur één jaar.

5 Operationele toepassing

Het inzetten van camera's voor andere doeleinden

Camera's worden primair gebruikt voor het handhaven van de openbare orde. Daarnaast kan de politie gebruik maken van de camerabeelden ter ondersteuning en bewijs van geconstateerde strafbare feiten. Voor de taken van de toezichthouders wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de beelden. Het (deels) laten uitvoeren van taken en de afweging welke taken daarvoor in aanmerking komen is een beleidsmatige en bestuurlijke afweging. Die afweging kan gemaakt worden wanneer de huidige kaders vastgesteld zijn.

Uitkijktijden

Cameratoezicht is het meest effectief wanneer beelden live worden uitgekeken. Dit gebeurt dagelijks in de Binnenstad en de wijken. De uitkijktijden staan in bijlage 2.

Wanneer een (beginnend) incident geconstateerd wordt, kan dit direct aan politie op straat worden doorgegeven. Er kan de-escalerend worden opgetreden, of erger kan worden voorkomen.

De camera's in het Stationsgebied zijn er op gericht terrorisme te voorkomen. Zodra er een terroristische dreiging bekend is, worden deze camera's live uitgekeken.

Live uitkijken wordt ingezet op plaatsen en tijden dat dat nodig is. Incidenten worden per camera, tijdstip en dag geregistreerd. Op basis van een analyse van de registraties worden de uitkijktijden geoptimaliseerd en bekeken hoe hier flexibel mee omgegaan kan worden, bijvoorbeeld bij bijzondere incidenten. Dit is een continu proces.

Privacy

Het cameratoezicht in Utrecht voldoet aan alle wettelijke richtlijnen die voor deze inzet gelden (zie: wettelijke richtlijnen p. 15).

De camerabeelden zijn door fysieke, softwarematige en organisatorische maatregelen beveiligd. Ze mogen alleen onder directe politieaansturing door een kleine groep opgeleide en gescreende functionarissen worden bekeken.

De beelden worden 28 dagen opgeslagen en daarna automatisch gewist. In die 28 dagen kan de politie beelden van strafbare feiten terugzoeken en gebruiken voor opsporing.

Met de camera's kan niet in woningen worden gekeken. Er wordt met software een grijs vlak over de woning gelegd dat meedraait als de camera beweegt ('blanking'). Opgeslagen beelden vallen onder de Wet Politiegegevens.

6 Betrokken partijen

Cameratoezicht is een nauw samenspel tussen de gemeente Utrecht en de politie eenheid midden Nederland. Er zijn verschillende partijen betrokken met ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheden.

Gemeentebestuur en burgemeester¹

Het gemeentebestuur is hoofdvantwoordelijke voor het veiligheidsbeleid en toezicht in de publieke ruimte. De beslissing over het plaatsen van camera's ten behoeve van het toezicht op openbare plaatsen wordt daarom genomen door het gemeentebestuur.

De burgemeester is volgens artikel 172 Gemeentewet primair belast met de handhaving van de openbare orde. De voornaamste grondslag hiervoor is dat het in het belang is van de openbare orde om bij calamiteiten snel en daadkrachtig te kunnen optreden.

Burgemeester beslist, na overleg in de driehoek, 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.

Eenheid Veiligheid

De volgende verantwoordelijkheden zijn belegd bij de eenheid Veiligheid:

- De beleidsmatige kant van cameratoezicht. Dit houdt in dat het voorstel voor het te voeren beleid opgesteld wordt door Eenheid Veiligheid.
- De procedure van het aanvragen, evalueren en eventueel weghalen van camera's initiëren. Deze voorstellen legt zij voor aan de burgemeester.
- Het maken van afspraken met IB-Automatisering van de gemeente over het technisch beheer van het systeem (service en onderhoud).
- Eenheid Veiligheid heeft destijds het centrale systeem aangeschaft en adviseert samen met de deelnemende gemeenten of andere gemeenten in de regio of Particuliere Alarmcentrale's (PAC's) kunnen aansluiten op dit systeem en maakt deze afspraken. Dit in overleg met IB-Automatisering en de politie.

Interne Bedrijven, automatisering (IB-Auto)

De volgende verantwoordelijkheden zijn belegd bij IB- Auto:

- 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).
- Het adviseren bij nieuwe projecten en technische innovaties.

Politie

De politie heeft een belangrijke rol bij het invoeren van cameratoezicht in de openbare ruimte en is ook de belangrijkste gebruiker van de beelden.

De volgende verantwoordelijkheden zijn belegd bij de politie:

- De operationele regie bij cameratoezicht. Dit betekent dat beelden alleen uitgekeken mogen worden onder regie van de politie. Zij zijn de instantie die gebruik maakt van de beelden voor de handhaving van de openbare orde. Dit op grond van artikel 151c lid 3 Gemeentewet.
- Het verwerken van de beelden op grond van de Wet Politiegegevens. Op grond van deze wet mogen zij in opdracht van het Openbaar Ministerie opgenomen beelden verstrekken aan andere opsporingsdiensten.

¹ Handreiking cameratoezicht, CCV 2009

- Het opleiden van studenten tot operator. Het toezicht op de operator vindt plaats door een supervisor die in dienst is van de politie.
 - Het aangeven van functionele eisen voor het systeem bij de gemeente. De gemeente bepaalt of deze eisen uitgevoerd kunnen worden. Dit op basis van een kosten- en baten analyse.
 - Het signaleren en doorgeven van problemen of storingen.
 - Het adviseren en schouwen bij een aangepaste of nieuwe locatie waar cameratoezicht wordt ingezet.
- De wijziging kan een beleidsmatige achtergrond hebben of betreft een noodzakelijke wijziging door werkzaamheden in de openbare ruimte, zoals in het Stationsgebied.

Tot slot is het belangrijk dat het toepassen van cameratoezicht goed is ingebed in politieprocessen waarvoor dit van toepassing is². Als belangrijkste gebruiker van de beelden is het aan de politie om het live toezicht en het verkregen materiaal zo optimaal mogelijk te benutten.

Deelnemende gemeenten: Veenendaal en Amersfoort

Gemeente Utrecht heeft het centrale systeem dat nodig is om de camera's uit te kunnen kijken aangeschaft en geplaatst op de Briljantlaan. Deelnemende gemeenten en Particuliere Alarm Centrales betalen een bijdrage aan dit systeem op basis van het aantal camera's dat zij aansluiten. De openbare orde camera's en de bijbehorende techniek die binnen de grenzen van de gemeenten Utrecht, Veenendaal en Amersfoort op straat geplaatst zijn, de decentrale delen, zijn respectievelijk eigendom van die benoemde gemeenten.

Particuliere Alarm Centrales (PAC's)

In regio Utrecht zijn diverse partijen die hun werk ondersteunen met camerabeelden, zoals bewakingsbedrijven, openbaar vervoerbedrijven, winkelcentra, bedrijventerreinen of Rijkswaterstaat (havens, snelwegen). Zij passen cameratoezicht toe met als doel om toezicht te houden op (semi) private gebieden. Zij kunnen een eigen werkwijze hanteren om beelden te genereren, uit te kijken en op te volgen. Zij kunnen zich ook als Particuliere Alarm Centrale aansluiten bij het centrale systeem van Gemeente Utrecht. Een organisatie wordt een PAC genoemd indien zij camera's hebben opgehangen en zij die beelden (willen kunnen) doorzetten naar de politie. Het aansluiten op het centrale systeem kan door afspraken met de partijen te maken. Met iedere aan te sluiten PAC wordt een convenant afgesloten.

Diensten Centrum Beveiliging is als PAC aangesloten. Via het Dienstencentrum wordt het cameratoezicht in de Utrechtse winkel- en bedrijvent centra geregeld. De afspraken hierover met het DCB zijn vastgelegd in een Concessie met gemeente Utrecht.

² De Nationale Politie heeft nog geen positie ingenomen op het dossier cameratoezicht. Zij willen landelijk geldende werkprocessen opstellen voor cameratoezicht. Zodra hier meer duidelijk over is, worden de nieuwe werkprocessen afgestemd met de huidige procedures.

7 Wettelijke richtlijnen

Juridische basis

De juridische basis van cameratoezicht bestaat uit:

a. **Artikel 151c Gemeentewet.** Dit biedt gemeenten een wettelijk kader voor het langdurig plaatsen van vaste camera's op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde.

b. **Artikel 2.5 Algemene Plaatselijke Verordening:** De raad verleent de burgemeester de bevoegdheid tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats (als bedoeld in Wet Openbare Manifestaties) en op openbare parkeerplaatsen/terreinen.

c. Het daadwerkelijke **Aanwijzingsbesluit** van de burgemeester van de gebieden.

d. Wet op de 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. In afwijking van artikel 8 van de Wpg, mogen, op grond van artikel 151c lid 6 Gemeentewet, de met de camera's gemaakte beelden gedurende ten hoogste vier weken worden bewaard. Alleen tenzij er een concrete aanleiding is te vermoeden dat de gegevens noodzakelijk zijn ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit, mogen de gegevens langer worden bewaard.

e. 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 om 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.

Actuele ontwikkelingen in wetgeving

Op 01-04-2014 is in de Tweede Kamer het Wetsvoorstel aangenomen 'Wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht'³.

Door het voorstel wordt het mogelijk om binnen een vooraf aangewezen gebied snel en eenvoudig mobiele camera's te plaatsen en te verplaatsen door de burgemeester. Flexibel cameratoezicht wordt mogelijk als aanvulling op het vaste cameratoezicht. Tot de reikwijdte van het wetsvoorstel behoort ook vliegend cameratoezicht, zoals drones.

Als de wet door de Eerste Kamer wordt aangenomen, wordt gezien of dit tot aanpassingen van het beleidskader moet leiden. Een eventuele wijziging zal als raadsvoorstel worden voorgelegd.

³ 18-06-2014: Het voorstel is nog niet geagendeerd in de Eerste Kamer. Het voorbereidend onderzoek door de Eerste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie vond plaats op 27 mei 2014.

8 Financiële paragraaf

Het beheer en onderhoud, het plaatsen, verplaatsen en weghalen en het uitkijken van de camera's wordt betaald uit het Programma Veiligheid. In de Programmabegroting 2014 op pagina 183 / 184 is de post opgenomen bij openbare orde en maatschappelijke onrust, paragraaf 2.1.1 uitvoeren van activiteiten gericht op het voorkomen van calamiteiten, crises en verstoringen van de openbare orde (verzamelpost).

Het beheer en onderhoud van de camera's is ondergebracht bij IB-automatisering van de gemeente Utrecht. De kosten daarvan bedragen in 2014 € 338.068,-. Die kosten lopen ieder jaar op in verband met het naderen van de afschrijvingsdatum van de camera's en overige systemen. In 2022 wordt het definitieve jaarlijks bedrag bereikt van € 476.323,-. Onder dit bedrag valt ook het beheer van de CTOV-camera's ('terrorisme'-camera's in het Stationsgebied).

Ook voor het plaatsen, verplaatsen en weghalen van camera's is een budget gereserveerd. In 2014 is dat budget € 145.000,-. Vanaf 2015 wordt dat € 45.000,- op grond van een besluit uit de Voorjaarsnota 2013.

Wanneer hiervoor het gereserveerde budget in 2015 niet toereikend is, zullen verplaatsingen op een andere manier worden bekostigd uit het budget van Veiligheid. Vanaf 2016 is dat in ieder geval zo. De operationele regie van het cameratoezicht is in handen van de politie. Dit betekent dat beelden alleen uitgekeken mogen worden onder regie van de politie. Aan de politie wordt uit het Programma Veiligheid jaarlijks € 327.000,- betaald voor het uitkijken van de camera's.

Bijlagen

Bijlage 1, Bronnen:

- factsheet cameratoezicht. Gemeente Utrecht 2010
- jaarplan eenheid veiligheid 2013
- website CCV, 2013
- Evaluatie cameratoezicht Amsterdam, DSP groep 2011
- Handreiking cameratoezicht, CCV 2009
- Amsterdams Beleidskader cameratoezicht 2012
- Panopticom, juridisch overzicht cameratoezicht
- Cijfermatige evaluatie RCTU 2102 (2013)
- Brief aan de raadscommissie 2007; kenmerk: 08.039796 OOV
- Evaluatie gemeentelijk cameratoezicht Utrecht 2013, DSP-groep

Bijlage 2: Huidige uitkijktijden Cameratoezicht Utrecht

	<i>Binnenstad</i> ⁴	<i>Wijken</i>	<i>Stationsgebied</i>	<i>Omgeving stadion</i>
<i>Maandag</i>	18.00 – 2.00	15.00 – 2.00	Niet	Bij wedstrijden
<i>Dinsdag</i>	18.00 – 2.00	15.00 – 2.00	Niet	Bij wedstrijden
<i>Woensdag</i>	18.00 – 6.00	15.00 – 2.00	Niet	Bij wedstrijden
<i>Donderdag</i>	18.00 – 6.00	15.00 – 2.00	Niet	Bij wedstrijden
<i>Vrijdag</i>	18.00 – 6.00	15.00 – 2.00	Niet	Bij wedstrijden
<i>Zaterdag</i>	18.00 – 6.00	15.00 – 2.00	Niet	Bij wedstrijden
<i>Zondag</i>	12.00 – 2.00	15.00 – 2.00	Niet	Bij wedstrijden

⁴ Voor het Zandpad golden dezelfde uitkijktijden als voor de Binnenstad en vormen hierdoor een uitzondering op de uitkijktijden van 'wijken'. De toekomstige invulling hiervan is afhankelijk van de verdere uitwerking van de locatie en wordt ingevuld met de betrokkenen uit het dossier raamprostitutie. De inzet van cameratoezicht maakt onderdeel uit van een pakket aan maatregelen zoals dat wordt vastgelegd in het omgevingsbeheer.

Bijlage 2: Overzicht mogelijke soorten cameratoezicht, publiek (openbare orde), publiek-private samenwerking en privaat

Partij	Publiek	PPS (Publiek- Private Samenwerking)	Privaat	Publiek (Rechtshandhaving)
<i>Doel</i>	Veiligheid	Beveiligen van private eigendommen en toezicht houden op de veiligheid daaromtrent	Beveiliging/ Bescherming	Veiligheid, handhaving en openbare orde
<i>Aard van het Toezicht</i>	Handhaving van de openbare orde in het publiek domein Bijvoorbeeld: – voor het proactief aansturen van politie om escalaties van geweld en vernielingen voor te zijn; – voor het bewerkstelligen van een effectiever en efficiënter optreden van de politie bij het uitvoeren van haar handhavingstaak; – de politie mag voor preventief en repressief optreden tegen overtredingen die van negatieve invloed zijn op de orde en rust binnen de samenleving camerabeelden gebruiken. Opgeslagen camerabeelden (WPG) mogen zij gebruiken voor identificatie of de opsporing van verdachten, voor identificatie of de opsporing van slachtoffers en getuigen, als bewijsvoering in een strafzaak en voor het analyseren van ernstige incidenten.	Samenwerking tussen publieke en private partijen ter bevordering van de veiligheid op bijvoorbeeld een bedrijventerrein, in een winkelcentrum op of een treinstation.	Beveiligen van private eigendommen en het beschermen van personen. – winkels en winkelcentra; – toezicht bij gebouwen en bedrijven; – woningen.	Een combinatie van veiligheid en handhaving openbare orde. Incidenteel in te zetten bij een directe aanleiding of bij te verwachten orde verstoringen: – rellen; – demonstraties; – voetbalwedstrijden. Tijdelijk voor het tegengaan van overlast door: – Hangjongeren; – Wildplassen; – Overige klacht gerelateerde zaken.

<i>Juridische grondslag</i>	Gemeentewet art. 151c	1– Openbaar orde probleem Gemeentewet art. 151c. 2– Geen openbaar orde probleem: BW (boek 7). 3 – wet bescherming persoonsgegevens en het vrijstellingsbesluit Wbp	1– BW (boek 7) 2 – wet bescherming persoonsgegevens en het vrijstellingsbesluit Wbp	Artikel 2 polW Art. 141 WvSv Art. 126g WvSv (Wet BOB)
<i>Kaders voor verwerking van de persoonsgegevens</i>	WPG (Wet Politiegegevens)	1– WPG + MvT TK, 2003–2004, 29440, nr. 3, pag. 9 en brief Min. van Justitie 2003–2004, 28684, nr. 28. 2– Wbp. Melding bij CBP of vrijstelling artikel 38. Vrijstelling geldt niet voor het uitwisselen van persoonsgegevens.	Wbp. Melding bij CBP of vrijstelling artikel 38. De vrijstelling geldt niet voor het handhaven van de openbare orde (art. 38 lid 2 Wbp) en niet voor het uitwisselen van persoonsgegevens.	WPG
<i>Type gebruik</i>	Statisch en langdurig toezicht in een aangewezen gebied door middel van vaste toezichtcamera's. Aanwijzing op last van burgemeester.	Statisch en langdurig toezicht door middel van 'zichtbare' vaste camera's. Bij gebruik 151c dient het gebied aangewezen te zijn door de burgemeester.	Mobiel, statisch kort en/of langdurig afhankelijk van het belang binnen het private domein. Uitvoering kan door inzet van particuliere beveiliging (Wbpr en Rbpr).	Tijdelijk en mobiel voor specifiek omschreven doelen. Tijdelijke vaste camera's voor bijzondere omstandigheden zoals onderzoek naar mobiel banditisme. Structureel inzake Catch–Ken / ANPR.

Bron: Panopticum, juridisch overzicht cameratoezicht