

1 Inleiding

De gemeente Tilburg werkt nu ruim 14 jaar met de inzet van cameratoezicht als aanvullend instrument bij de handhaving van de openbare orde¹. De ervaringen ermee zijn positief en ook het draagvlak voor inzet er van onder ondernemers en burgers is groot². Toch wordt het uitzetten van lijnen voor de toekomst als lastig ervaren. Elk jaar zijn er weer nieuwe verzoeken vanuit de politiek en/of maatschappij om camera's te plaatsen. En tegelijkertijd is het schrappen van eenmaal gerealiseerde locaties met camerabewaking niet simpel.

Meer camera's betekent ook een grotere bemoeienis met de eigen leefwereld van burgers. Wanneer dienen camerabeelden de veiligheid en waar raakt het de privésfeer van betrokkenen? Wat weegt het zwaarst als er gekozen moet worden voor het - al dan niet - plaatsen van camera's? Dit dilemma vraagt om een zorgvuldige afweging bij de inzet van cameratoezicht door de gemeente. We moeten waarborgen inbouwen om de privacy te beschermen en zorgen voor een transparante besluitvorming.

Het gaat om kostbare investeringen, om 'verwachtingenmanagement' en ook om veiligheidssituaties die vaak weinig veranderlijk zijn. Op welke gronden kan dan bepaald worden dat een camera niet meer nodig is? En welke groei van het totaalbestand van toezichtcamera's is nog wenselijk c.q. hanteerbaar? Tegelijkertijd groeien de technische mogelijkheden. Met camera's kan steeds meer: inzoomen, draadloze inzet, zelfs 'agressiedetectie' is mogelijk. Ook verdergaande samenwerking met partners zoals politie en private partijen (bedrijfsleven) over cameratoezicht biedt kansen.

De nadere uitwerking van cameratoezicht is een actiepoint uit de Kadernota Veiligheid 2012-2015. In deze notitie wordt daar invulling aan gegeven via de volgende vragen:

- Wat is de wettelijke basis voor de gemeente Tilburg?
- Waar hangen nu camera's in Tilburg en waarom?
- Welke uitgangspunten hanteren we bij inzet en evaluatie van cameratoezicht?
- Hoe kunnen we inspelen op de maatschappelijke - en technische ontwikkelingen? We zetten in op:
 - a. Beter stroomlijnen van de besluitvorming en evaluatie rond de inzet van camera's;
 - b. Maximaal waarborgen van de privacy;
 - c. Maximaal gebruik maken van nieuwe technische ontwikkelingen;
 - d. Beter benutten van (particuliere) camerabeelden.

2 Wettelijke basis

2.1 Actueel juridisch kader

De huidige wet- en regelgeving waarmee bij toepassing van cameratoezicht gewerkt moet worden is tamelijk recent. Per 1 februari 2006 geldt de *Wet cameratoezicht op openbare plaatsen*³. Deze bestaat uit een aanvulling op de Gemeentewet (met artikel 151c) (zie bijlage 1) en een wijziging van de Wet op de politieregisters (Wpolr, artikel 13). Hiermee is geregeld dat de gemeenteraad de burgemeester bij verordening de bevoegdheid kan verlenen om te besluiten cameratoezicht toe te passen op een *openbare plaats* 'indien het belang van de handhaving van de openbare orde daartoe noodzaakt'.

Ook kan de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid geven om *niet openbare plaatsen*, zoals parkeerplaatsen, aan te wijzen als openbare plaatsen en dat gebied te voorzien met camera's. Het verlenen van die aanvullende bevoegdheid is in Tilburg gerealiseerd met de vaststelling van artikel 9a in de APV van Tilburg d.d. 22 december 2006 (zie bijlage 2).

De bevoegdheid van de burgemeester is nu nog beperkt tot de plaatsing van vaste camera's. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om de bevoegdheid uit te breiden en niet meer te beperken tot 'vaste' camera's. Als deze wijziging in de Gemeentewet wordt doorgevoerd moet ook artikel 9a APV worden aangepast. Met het begrip 'vast' (of statisch) wordt bedoeld dat de camera's nagelvast zijn bevestigd. Het gebruik van de camera's kan flexibel (of dynamisch) zijn, dat wil zeggen dat de camera's na verloop van tijd op een andere plaats nagelvast bevestigd worden. Hiermee kan worden gereageerd op veranderende patronen van openbare orde problemen en patronen van criminaliteit. De camera volgt het probleem, al maakt de door de wet voorgeschreven nagelvaste bevestiging een snelle en kortstondige inzet niet mogelijk. Zie verder onder flexibel cameratoezicht op pagina 9.

¹ Vanwege een aantal ernstige incidenten in het uitgaansgebied van de Tilburgse binnenstad is begin 1998 besloten tot het instellen van cameratoezicht. Sinds 2000 is het aantal camera's uitgebreid en is de organisatie rondom cameratoezicht veranderd.

² Zie de Evaluatie Cameratoezicht 2010.

³ Tot 1 februari 2006 was er geen specifieke wet- en regelgeving met betrekking tot de gemeentelijke inzet van cameratoezicht voor openbare ordehandhaving en werd gewerkt vanuit algemene artikelen, in het bijzonder de artikelen 172 Gemeentewet en art. 2 Politiewet, als gemeenten cameratoezicht overwogen.

2.2 Hoofddoelstelling: handhaven openbare orde

Onder handhaving van de openbare orde wordt begrepen het voorkomen van (onrechtmatige) gedragingen in de publieke ruimte die hinder of gevaar voor één of meerdere personen of goederen veroorzaakt en het voorkomen van strafbare feiten die nadelige invloed hebben op de orde en rust in de samenleving. Cameratoezicht op grond van het artikel 151c heeft als eerste een *signalerende* functie, gericht op het goed kunnen aansturen van politie en andere hulpdiensten op straat, ten behoeve van ordehandhaving. Het onderliggend uitgangspunt is dat het oog van de camera meer ziet dan anderszins kan worden waargenomen en dat aansturing dus beter gaat.

Naast dit hoofddoel mag gemeentelijk cameratoezicht ook bijvangst opleveren. Zo biedt artikel 151c lid 7 Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden onder bepaalde voorwaarden op te slaan en te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld vandalisme en fietsendiefstal. De registratie van strafbare feiten en het daarmee bijdragen aan de opsporing ervan, mag in het kader van artikel 151c van de Gemeentewet echter *niet het hoofddoel* zijn.

Elke gemeente is vrij om te bepalen welke problemen in aanmerking komen voor gemeentelijk cameratoezicht: geweld, vermogensdelicten, overlast, leefbaarheid en/of onveiligheidsgevoelens. Wettelijk is elke variant toegestaan omdat het de bevoegdheid van de burgemeester is om te bepalen wat nodig is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Sommige gemeenten stellen als eis dat het moet gaan om (ernstige) geweldscriminaliteit zoals straatroven, overvallen, vechtpartijen, bedreigingen. De meeste gemeenten met cameratoezicht leggen de lat echter lager en besluiten dat vermogenscriminaliteit, zoals inbraken, diefstallen en vernielingen ook aanleiding kunnen zijn voor gemeentelijke camera's. Er zijn ook gemeenten die overlast (geluidsoverlast, rondhangende jongeren, fietsen/brommers/scooters over de stoep), leefbaarheidsproblemen (verloedering, graffiti, rommel op straat) of onveiligheidsgevoelens beschouwen als openbare orde problemen die aanleiding kunnen vormen voor gemeentelijk cameratoezicht. Tilburg kent van oudsher (vanaf de nota Cameratoezicht voor de Tilburgse binnenstad van het jaar 2000) een belangrijke "basisfocus" op de inzet van cameratoezicht rond geweldproblemen, maar past cameratoezicht ook breder toe, onder andere bij gevallen van persistente overlast, bij grote evenementen en het bevorderen van de veiligheidsbeleving.

2.3 Openbare plaats/ruimte

Openbare ordehandhaving gaat over handhaving van orde op 'openbare plaatsen'. De definitie van 'openbare plaats' is dus cruciaal. In art. 151-c Gemeentewet wordt wat dit betreft verwezen naar de definitie zoals gehanteerd in de Wet openbare manifestaties. Op grond van die wet omvat het begrip openbare plaats in de meest algemene zin van het woord 'alle plaatsen waar men komt en gaat'.

In eerste instantie gaat het hierbij om 'de straat' of 'de weg', oftewel alle straten en wegen die voor iedereen vrij toegankelijk zijn. Maar in het verlengde hiervan worden ook andere openbare plaatsen die vrij toegankelijk zijn onder hetzelfde begrip verstaan. Als voorbeelden worden vermeld: openbare plantsoenen, speelweiden, parken en de vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden.

Echter: als een plaats aan bepaald bestemmings-/gebruiksdoel gebonden is, dan geldt het *niet* als openbaar. Dat maakt dat stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeerterreinen, musea, warenhuizen en ziekenhuizen geen openbare plaatsen zijn. De gemeenteraad heeft evenwel de bevoegdheid om ook dit type plaatsen (die evengoed voor iedereen toegankelijk zijn) als 'openbare plaatsen' aan te wijzen, om ze zo onder de reikwijdte van het wetsartikel 151-c Gemeentewet te brengen, zoals parkeerterreinen of winkelgalerijen.

Sommige van deze openbare plaatsen zijn in particulier eigendom, zoals de vrij toegankelijke gedeelten van stations en winkelpassages. Als een gemeente daar camera's wil plaatsen met het oog op de handhaving van de openbare orde, is dat wel toegestaan volgens de Gemeentewet, maar alleen als het gemeentebestuur dit in goed overleg met de eigenaar uitvoert. Op stations hebben ProRail en NS een eigen publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid en de orde in het kader van het op de Spoorwegwet gebaseerde Algemeen Reglement Vervoer (ARV).

2.4 Proportionaliteit en subsidiariteit

Voor de inzet van cameratoezicht dient aan de voorwaarden van proportionaliteit en subsidiariteit te worden voldaan. Dit zijn termen die – ook bij de toepassing ervan – om een nadere toelichting vragen:

- *proportionaliteit*: de inzet van cameratoezicht is gerechtvaardigd gezien de omvang van de criminaliteit, de (on)veiligheid en/ of overlast.

- *subsidiariteit*: de inzet van cameratoezicht is gerechtvaardigd omdat het gewenste resultaat niet met minder ingrijpende middelen wordt bereikt. Dit geldt ook voor het cameratoezicht zelf (aantal camera's, in beeld brengen van bepaalde plaatsen en personen, wel of niet continu cameratoezicht).

Het is aan iedere gemeente om te bepalen op welke wijze zij het bewaken van deze principes in haar werkwijze borgt. Omdat cameratoezicht altijd maatwerk is, gaat het daarbij vooral om het op een zorgvuldige en vaste wijze beoordelen en evalueren van de inzet van camera's. Er zijn geen toetsingscriteria die voor alle omstandigheden (kunnen) gelden.

2.5 Tijdsduur en bewaartermijn

In de beleidsregels van september 2006⁴ is aangegeven dat de instelling van vast cameratoezicht in Tilburg geschiedt voor een periode van ten hoogste drie jaar. Voordat die drie jaar om zijn moet er een evaluatie plaatsgevonden hebben, waarna besloten kan worden tot het al dan niet verlengen van de periode van cameratoezicht of het wijzigen van inzet.

Ook kan een korterduurende inzet van cameratoezicht wenselijk zijn. Daarvoor gelden in Tilburg aanvullende regels⁵:

- tijdelijk camera toezicht kan worden ingezet indien: a) er acute onrust ontstaat naar aanleiding van een ernstig incident of een reeks incidenten of indien er incidenten verwacht worden bijvoorbeeld bij evenementen (zulks ter beoordeling van burgemeester in overleg met politie en OM) én b) in samenhang met andere maatregelen;
- vooraf moet de periode van toezicht worden vastgesteld;
- een maand voor afloop van die periode moet worden gezien of het toezicht heeft voldaan aan het doel en of de situatie dermate rustig is dat cameratoezicht niet langer nodig wordt geacht. Twee maanden na afloop van het toezicht dient dit nogmaals bekeken te worden.

De met de camera's gemaakte beelden mogen maximaal vier weken worden bewaard. In Tilburg wordt deze juridische ruimte maximaal benut en worden beelden 28 dagen bewaard. Sommige gemeenten, zoals Amsterdam, bewaren beelden korter⁶, om kosten te besparen en omdat men ervan uitgaat dat langer bewaren te weinig meerwaarde heeft ten opzichte van de doelstelling van het cameratoezicht. Elke gemeente is vrij daarin eigen keuzen te maken.

2.6 Certificering

Door het Centrale College van Deskundigen van het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) zijn, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, twee beoordelingsrichtlijnen (zogenoemde BRL's) opgesteld die de kwaliteit en betrouwbaarheid van cameratoezicht waarborgen. De eerste beoordelingsrichtlijn gaat over het ontwerp, het aanleggen en het onderhoud van camerasystemen. In de tweede beoordelingsrichtlijn staan eisen die gesteld worden aan de toezichtcentrale. Gemeenten zijn verplicht de beoordelingsrichtlijnen in acht te nemen. Tilburg werkt conform deze richtlijnen camerasysteem. In het programma van eisen voor de technische migratie van het cameratoezicht van analoog naar digitaal is rekening gehouden met deze BRL's.

⁴ Bronnen: 060919-11-BO Visie Cameratoezicht; Raadsvoorstel inzake het beleid ten aanzien van het cameratoezicht d.d. 11 december 2006.

⁵ Nota cameratoezicht 2004.

⁶ De gemeente Amsterdam houdt een bewaartijd van 7 dagen aan.

3 Huidige plaatsing camera's en centrale toezichtsruimte

In Tilburg zijn op dit moment op grond van het artikel 151c van de Gemeentewet 90 vaste toezichtcamera's geplaatst: 68 in de binnenstad en 22 buiten de binnenstad. Dit zijn de camera's in eigen beheer van de gemeente. Daarnaast wordt cameratoezicht ook 'flexibel' ingezet: voor bepaalde korte perioden, bijvoorbeeld bij evenementen.

3.1 Camera's in het horecaconcentratiegebied

De camera's in het horecaconcentratiegebied kunnen gezien worden als een soort van 'harde kern' van het Tilburgse cameratoezicht. Hier werden de eerste camera's geplaatst. En hier hebben de cameraposities ook de langste historie: 23 van de camera's die daar nu staan werden al in 2000 geplaatst. De anderen volgden later. De camera's in het horecaconcentratiegebied zijn primair geplaatst om bij te dragen aan de aanpak van het geweld in de binnenstad⁷. Deze doelstelling is nog steeds actueel: de aanpak van geweld is speerpunt van het huidige veiligheidsbeleid.⁸

De gewenste locaties werden in 2000 voor het eerst bepaald. Dit werd gedaan op grond van een analyse van de spreiding en persistentie van (uitgaans)geweld in de binnenstad. Alle geweldsincidenten in de binnenstad over de periode 1996 tot en met 1999 werden geanalyseerd. Voor alle straten in de binnenstad is toen nagegaan wat in die jaren structureel de slechtst scorende locaties waren voor wat betreft (uitgaans)geweld gerelateerde feiten. Specifiek keek men hierbij naar voorkomende geweldsincidenten, vandalisme/baldadigheid, overlast, zedenmisdrijven, overvallen, beroving/tasjesroof en bedreiging. De Heuvel, de Heuvelring en het Piusplein kwamen naar voren als de belangrijkste gebieden voor de toepassing van cameratoezicht. Een onderlegger voor de verdere uitwerking van locatiekeuzen was vervolgens het streven naar een dekkend netwerk van cameraposities in dit horecaconcentratiegebied, waardoor het mogelijk zou zijn om elke geweldpleger of iedere andere overtreder van regels van openbare orde waar dan ook binnen dit gebied te kunnen volgen.⁹

De toen gerealiseerde cameraposities bleven de jaren erop bijna allemaal gehandhaafd. De problematiek was persistent en cameratoezicht droeg bij aan effectief ingrijpen, zo werd in evaluaties vastgesteld¹⁰. Wel was sprake van verplaatsing van enkele camera's in hetzelfde gebied vanwege de herstructurering van de binnenstad, zoals recent het Pieter Vredeplein en eerder de nieuwbouw aan de Veemarktstraat.



Figuur 1: Binnenstad Tilburg (zwart omlijnd) met daarin (in grijs) het horecaconcentratiegebied

⁷ Zie nota Cameratoezicht voor de Tilburgse binnenstad.

⁸ zie Kadernota veiligheid 2012 tot 2015

⁹ Zie het B&W Besluit cameratoezicht Binnenstad, d.d. 28 februari 2000.

¹⁰ Zie Evaluatie cameratoezicht 2005 en Evaluatie Cameratoezicht 2010.

3.2 Camera's elders in de binnenstad

In de binnenstad werden ook cameraposities gerealiseerd *buiten* het horecaconcentratiegebied. Op dit moment gaat het daarbij om 37 camera's. Deze kwamen er deels vanuit de "oorspronkelijke doelstelling": de (bijdrage aan de) aanpak van geweldplegers in de binnenstad. Maar ook werden andere elementen meegewogen, zoals de wensen van bewoners, winkeliers en horeca-ondernemers, het algehele incidentenbeeld rond openbare orde én ook de betekenis van de straat als uitvalsweg van het horecaconcentratiegebied.

Initiatieven voor plaatsing van deze camera's kwamen vanuit verschillende hoeken: van (belangenbehartigers van) winkeliers (wat betreft het kernwinkelgebied¹¹), van politie (Tuinstraat), en de laatste jaren steeds vaker ook van een combinatie van partijen: van handhavers van politie en gemeente samen (Spoorlaan), van politie en bewoners samen (Girostraat) en van politie, gemeente en NS samen (Stationshal).

Helaas moet worden vastgesteld dat de beoogde doelen in de voorgaande jaren - bij besluit tot plaatsing - niet altijd helder zijn uitgewerkt. Minimaal werd vastgesteld dat er sprake was van een (bepaald) openbare ordeprobleem en dat men veronderstelde dat cameratoezicht kon bijdragen aan de aanpak ervan. Echter, de uitwerking van aannames over functionaliteit en van inkadering van de vastgestelde problematiek (in hoeverre spelen vergelijkbare problemen ook elders in de gemeente) liep uiteen¹². Het resultaat van het voorgaande is een wankele basis voor evaluatie van proportionaliteit en subsidiariteit. Waar *binnen* het horecaconcentratiegebied een duidelijke focus is aangebracht op de aanpak van geweld, mist zo'n focus ten opzichte van de binnenstadlocaties erbuiten. Of althans: deze is vooralsnog nauwelijks uitgewerkt en is vanwege het toenemend aantal nieuwe plaatsingen van camera's in dit gebied vanuit verschillende doelen, een onsamenhangend geheel geworden.

3.3 Camera's in woonwijken en op bedrijventerreinen

Hoewel het cameratoezicht in Tilburg is begonnen als een duidelijk binnenstadproject, zijn er ook steeds meer camera's in gebieden daar buiten gekomen. In woonwijken: primair gericht op het verbeteren van (het gevoel van) veiligheid, met name rond pleinen en in winkelgebieden. En ook op een bedrijventerrein: met het oog op bewaking van private eigendommen van ondernemers, werknemers en bezoekers. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot vaste cameraplacementen, 25 in woonwijken en 4 op bedrijventerreinen (T58).

Het merendeel van deze camera's is aangeschaft en in beheer van de gemeente zelf (22). De overigen zijn de drie camera's op de Gasthuisring (deze zijn van Traverse) en de 4 camera's die geplaatst werden op het bedrijventerrein T58 (deze zijn aangeschaft en in beheer van de vereniging van eigenaren van dat park). Bij het "beheer door derden" bepalen de gemeente en de uitvoerder samen vanuit welke doelen de camera's op het openbare domein worden gericht¹³. De burgemeester is immers de enige partij die hiertoe mag beslissen vanuit het artikel 151c; particulieren mogen camera's alleen richten op hun eigen terrein. Wel kunnen deze camera's ook worden aangesloten op het gemeentelijk cameranetwerk, waardoor de beelden niet alleen door de bedrijven/instanties benut kunnen worden maar ook door de gemeentelijke toezichtcentrale.

De camera's in de woonwijken en op het bedrijventerrein T58 zijn primair geplaatst met verwijzing naar het belang van een goede toegankelijkheid van het betreffende openbare gebied. De concrete aanleiding is steeds heel verschillend. Soms wordt gerefereerd aan de urgentie van meer toezicht vanwege ernstige geweldsincidenten (Reeshofdijk), soms is als ernstig ervaren (jeugd/drugs)overlast de aanleiding (Verdiplein, Pater van den Elsenplein, Gasthuisring), soms is het primair genoemd als manier om het aantal fietsdiefstallen en auto-inbraken te verminderen (Tilburg West) en soms wordt niet gerefereerd aan een specifiek, voorkomend probleem, als aanleiding voor de inzet, maar wordt aangegeven dat de camera's preventief worden geplaatst, ter beveiliging van de openbare ruimte 'in algemene zin', ter waarborging ook van het goede imago van een bepaald gebied (Korvelseweg, T58).

Er is geen vaste wijze waarop de aanleiding van inzet wordt verantwoord. Dit heeft ook consequenties voor de wijze waarop de bijdrage van deze camera's aan het toezicht wordt geëvalueerd, ter beoordeling van de wenselijkheid ervan c.q. de verlenging van inzet. Dit verloopt nu onvoldoende systematisch en specifiek per camera/cameragroep. Zo werd de locatie Korvelseweg wel meegenomen in de evaluatie van het binnenstad cameratoezicht, maar werd deze daarin niet apart geëvalueerd (ondanks de specifieke context van de camera-inzet daar), is de camera-inzet op T58 niet meegenomen in de gemeentelijke evaluatie van het cameratoezicht in 2010 en is er vooralsnog – in algemene zin - bij het evalueren van deze cameraposities niet voor gekozen om de evaluatie te verbijzonderen naar de gewenste functionaliteit die men met de camera's voor ogen heeft.

¹¹ Bijvoorbeeld van de winkeliers van de schouwburgpromenade, en later ook (mede) op grond van het pleidooi van de stichting Stadkern en de Koninklijke Horeca Nederland afdeling Tilburg

¹² Zie Bijlage 1 voor een overzicht van het plaatsingstraject ten aanzien van camera's op deze locaties.

¹³ Bij het Tradepark T58 zijn de afspraken hierover vastgelegd in een convenant. De afspraken over de camera's op de gasthuisring werden niet in een convenant vastgelegd.

Vanwege deze inrichting van de evaluatie is er weinig houvast voor het vormen van een mening over de bijdrage van cameratoezicht specifiek op deze locaties. De keuze om de inzet voort te zetten vindt nu plaats op grond van de vaststelling dat 'overall' gezien sprake is van een constant gebleven niveau van openbare orde incidenten en van de vaststelling dat de camera's op die locaties incidenten waarnemen. Wát precies met de camera's is waargenomen, wordt vervolgens niet per locatie gespecificeerd (vanwege beperkte registratie en analyseerbaarheid ervan) en ook de wijze waarop de camera's een noodzakelijke aanvulling zijn geweest op de verdere inzet op toezicht, vanuit de gestelde toepassingsdoelen, is bij evaluatie geen onderwerp van beschouwing.

3.4 Kortstondig cameratoezicht

De genoemde cameraplaatsingen zijn gerealiseerd met het perspectief van plaatsing voor minimaal 1 tot 3 jaar. Voor veel van de plaatsingen lag (en ligt) het evenwel voor de hand dat de inzet nog langer dan die minimale termijn zal duren, omdat de problemen waartoe de camera's worden ingezet vaak structureel van aard zijn. Daartegenover staan de cameraplaatsingen van de afgelopen 14 jaren die initieel tijdelijk van aard waren, bijvoorbeeld gekoppeld aan acute problemen of aan de behoefte aan extra toezicht vanwege evenementen.

Concreet:

- *Bij grootschalige evenementen:* de inzet van tijdelijke camera's bij grootschalige evenementen (kermis, Festival van het Levenslied etc.) gebeurt gemiddeld zo'n vijf maal per jaar, waarbij aanvullend op het bestaande netwerk van vaste camera's op strategische plaatsen nog vijf extra mobiele camera's worden geplaatst. Deze worden speciaal voor de benodigde inzettijd gehuurd. Tijdens deze evenementen wordt speciaal gelet op het gedrag van grote groepen mensen en de bijbehorende risico's ('crowdmanagement').
- *Bij acute problemen:* van tijdelijke inzet buiten de evenementen is in Tilburg nog nauwelijks sprake. De enige uitzondering, waarbij dus werd ingestoken vanuit de ambitie de camera's tijdelijk te plaatsen en daarna weer weg te nemen, is de inzet van 5 camera's in (en in de omgeving van) het Reeshofpark. Daar is in de periode van eind november 2011 tot in de eerste week van januari 2012 tijdelijk extra cameratoezicht geweest, reagerend op de toegenomen jeugdoverlast in het Reeshofpark en een aantal geweldsincidenten. Ook werd in die periode van extra camera-inzet het verlichtingsniveau in het park opgeschroefd, werd een camera verplaatst aan het doorgaande fietspad vanuit de Reeshof richting centrum van Tilburg en werd er één camera toegevoegd op de kruising van de Reeshofdijk en Zwartvenseweg. Deze laatste camerapositie werd niet ontmanteld, maar bleef behouden om ook in de toekomst beter toezicht te kunnen houden.

3.5 Centrale toezichtsräume (CTR)

Met behulp van zogenaamde 'sectiekasten' worden de signalen van alle genoemde 'publieke' camera's in Tilburg gebundeld. Via analoge netwerkverbindingen (een glasvezelnetwerk) worden ze gedistribueerd naar de technische ruimte van de Camera Toezichtsräume (de CTR), die zich bevindt in de binnenstad. Op deze plaats worden de beelden van de camera's uitgekeken door getrainde camera-observanten. Er wordt dan op monitoren live meegekeken. Dit gebeurt op de donderdag-, vrijdag- en zaterdagavonden en nachten en vanaf eind 2007 ook tijdens de winkeluren¹⁴. Verder worden de camera's ook in de gaten gehouden op (extra) koopavonden, koopzondagen en ook tijdens binnenstadsfeesten, voetbalwedstrijden, demonstraties etcetera.¹⁵

Alle waarnemingen die opvolging vereisen (die bijvoorbeeld door politie, toezichthouders, of anderen kunnen worden opgepakt) worden meteen doorgezet naar de gemeenschappelijke meldkamer, waar men – indien gewenst ook live kan meekijken via de live view optie. Van alle doorgezette gegevens worden notities gemaakt: in een KVO (Keurmerk Veilig Ondernemen)-logboek, voor de monitoruren overdag, en in een Horeca-logboek, voor de monitoruren in de avonden.

De gehele installatie is technisch verouderd en economisch afgeschreven, maar functioneert prima voor het doel waarvoor zij is opgezet. Toch is er besloten om aanvullend op deze installatie ook te gaan werken met een tijdelijk IP-netwerk, met name om ten behoeve van evenementen en calamiteiten ook de digitale signalen van flexibele camera's te kunnen bekijken. De camera's en beelden van het tijdelijke systeem worden met afzonderlijke keyboards en monitors bekeken en bestuurd, maar evengoed dus vanuit de centrale Camera Toezichtsräume. Dit jaar zal worden begonnen met de migratie van een analoog naar een permanent digitaal IP-netwerk voor cameratoezicht, waarmee deze technologische achterstand zal worden weggewerkt.

¹⁴ B&W 16-10-2007 besluit tot uitbreiding live meekijken naar winkeltijden (overdag).

¹⁵ Nieuwsbrieven stadstoezicht maart 2010 en december 2010.

4 Ontwikkelingen

Op basis van de beschrijving van de huidige situatie blijkt dat we de besluitvorming en evaluatie rond cameratoezicht beter moeten stroomlijnen. Dit betekent: 1) op eenduidige wijze komen tot inzet, verlenging, wijzigen of stoppen en 2) een zorgvuldige en eenduidige manier vinden om de effectiviteit van cameratoezicht te beoordelen. Daarnaast ontstaan dankzij de technologische ontwikkelingen nieuwe kansen voor cameratoezicht. Als deze kansen goed worden benut dan wordt de bijdrage die cameratoezicht levert aan het bevorderen van de veiligheid vergroot (effectiviteit).

Vanuit de samenleving voeren groepen burgers de druk op om meer cameratoezicht in te zetten bij toezicht en opsporing. We zien goede voorbeelden uit binnen- en buitenland. Populaire tv-programma's als 'Opsporing Verzocht' en 'Wegmisbruikers' geven kijkers een beeld van de (technische) mogelijkheden van cameratoezicht en drijven op successen van de politie bij het aanhouden van de gefilmde daders. Een goede kwaliteit van de beelden, camera's met automatische kentekenplaatherkenning en snelle doorzetting van particuliere beelden naar de politie vinden we als kijker allang niet meer 'speciaal'. We spreken eerder over gemiste kansen als camerabeelden niet voorhanden zijn...

De inzet van camera's als antwoord op de maatschappelijke behoefte aan meer veiligheid manifesteert zich ook in Tilburg. Recente voorbeelden zijn de aanpak van het Pater van den Elsenplein en de beveiliging van bedrijventerreinen (T 58, parkmanagement). Steeds meer Tilburgers zien cameratoezicht als een effectief middel om onze stad veiliger te maken en te houden.

Zoals al eerder aangegeven is het waarborgen van de privacy van burgers belangrijk bij het gebruik van camerabeelden. Zeker als dit gebruik toeneemt en de druk vanuit de samenleving groter wordt. In elk afzonderlijk geval moeten we zorgvuldige en transparante keuzes maken bij het gebruik van camerabeelden. Onnodige schade in de privésfeer van mensen willen we voorkomen. We zullen dus privacy-waarborgen moeten inbouwen in onze werkwijze en hierover ook naderhand helder verantwoording afleggen.

In het licht van bovengenoemde maatschappelijke - en technische ontwikkelingen zetten we in op de volgende 4 ontwikkelingslijnen:

- Beter stroomlijnen van de besluitvorming en evaluatie rond de inzet van camera's;
- Maximaal waarborgen van de privacy van burgers bij het gebruik van camerabeelden;
- Maximaal gebruik maken van nieuwe technische ontwikkelingen;
- Beter benutten van (particuliere) camerabeelden.

4.1 Beter stroomlijnen besluitvorming en evaluatie

4.1.1 Starten van een nieuw cameraproject

Zoals uit hoofdstuk 3 is gebleken kunnen de aanleidingen voor cameraplaatsing zeer uiteenlopend zijn. Om objectief de meerwaarde van cameratoezicht te kunnen vaststellen, dient aan drie eisen te worden voldaan:

1. *Er moet sprake zijn van een openbaar orde probleem omschreven in een probleemanalyse.*
Er moet sprake zijn van een openbaar orde probleem, het cameratoezicht moet aantoonbaar noodzakelijk zijn bij de handhaving van de openbare orde. Voor ieder cameraproject moet er een probleemanalyse zijn opgesteld. Om de noodzakelijkheid aan te tonen dienen in de probleemanalyse de gegevens van het beoogde cameratoezichtgebied te worden afgezet tegen de gegevens van een referentiegebied.
2. *Andere maatregelen hebben onvoldoende effect.*
Andere maatregelen van zowel burgers en ondernemers als de overheid hebben niet volstaan. In het cameratoezichtgebied moeten al extra maatregelen zijn ingezet naast het reguliere politietoezicht en gemeentelijke handhavers, zoals het aanpassen van de openbare ruimte (verlichting, groenvoorziening). Bewoners en ondernemers zijn op hun rol in de veiligheidsketen geweest, zij kunnen een bijdrage leveren zoals het melden van incidenten, het doen van aangifte en het zelf maken van beelden met bijvoorbeeld mobiele telefoons. Daarnaast kunnen ondernemers een bijdrage leveren door inzet van het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) en bestaat er de mogelijkheid voor ondernemers om beveiligingscamera's te plaatsen ter beveiliging van de eigen onderneming.
3. *Cameratoezicht moet vanuit expliciete doelen worden ingezet.*
Op basis van de probleemanalyse worden er expliciete doelen, cameraposities en uitkijktijden vastgesteld. De doelen, cameraposities en uitkijktijden worden regelmatig gemonitord. De expliciete doelen geven aan wat er met het cameratoezicht bereikt moet worden, gericht op de specifieke problemen in het gebied en zijn meetbaar geformuleerd.

Aan deze punten is bij eerdere cameraplaatsingen voldaan, maar de wijze waarop is steeds zeer uiteenlopend geweest, zowel qua inhoudelijke uitwerking als wat betreft het gevolgde besluitvormingstraject:

- *Inhoud*: vooral het tweede en het derde punt werden vaak beknopt uitgewerkt. Daardoor werden de verwachtingen rondom cameratoezicht in veel gevallen nauwelijks geëxpliciteerd. Om te komen tot beter onderbouwde camera-inzet introduceren we een vaste wijze van verantwoording bij nieuwe voorstellen tot camera-inzet. We maken hierbij gebruik van het format zoals weergegeven in bijlage 3¹⁶. Enkel op basis van een verplicht 'plan van aanpak' kan worden besloten tot nieuwe cameraplaatsingen.
- *Proces*: in algemene zin is er tevredenheid over het gevolgde proces. De beslissingen over inzet van camera's vindt plaats in het burgemeesteroverleg, de afdeling Veiligheid en Wijken is verantwoordelijk voor het formuleren c.q. doorzetten van cameraplaatsingsverzoeken. Het beheer van camera's ligt bij Ruimtelijke Uitvoering. Toepassing van het 'plan van aanpak' (bijlage 3) vindt vanuit de afdeling Veiligheid en Wijken plaats.

4.1.2 Verlengen, wijzigen of stoppen van camera-inzet

In Tilburg zijn op grond van de uitgevoerde evaluaties de afgelopen jaren enkel camera's *bijgeplaatst* en geen cameraposities 'overbodig' verklaard. Dit is enerzijds een gevolg van de hardnekkige openbare orde problematiek die de aanleiding vormde tot de inzet van camera's. Geweld in het horecaconcentratiegebied zal er altijd zijn. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat met de huidige wijze van evalueren er ook maar weinig kwalitatieve informatie wordt gebundeld over de exacte bijdrage van de camera's op specifieke locaties. Er is dus eenvoudigweg *te weinig* informatie om de eenmaal gerealiseerde camera-inzet vanuit gestelde doelen bij te punten¹⁷. De ambitie is zeker niet dat er camera's af moeten, maar wel dat we van de camera's die we hebben precies weten hoe ze bijdragen aan de openbare orde handhaving en of dit aansluit bij problemen die actueel en urgent zijn.

Voorgestelde wijzigingen in het camera-bestand (verlengen, wijzigen of stoppen van inzet) zijn nu terug te vinden in allerhande beleidsnota's waarbij steeds verschillend is omgegaan met de verantwoording van keuzen. Er is behoefte aan één duidelijk protocol. In bijlage 4 is een format beschreven met als titel 'beslisinstrument continueren cameratoezicht'¹⁸. Hierin zijn duidelijke richtlijnen uitgewerkt voor het verlengen, wijzigingen en ook het stoppen van een cameraproject. Er zijn basisvoorwaarden geformuleerd waaraan een cameraproject altijd moet voldoen, die te lezen zijn als een praktische vertaling van de wijze waarop men de begrippen proportionaliteit en subsidiariteit wil hanteren. Dit protocol gaan we gebruiken bij elke voorgestelde wijziging in het camerabestand.

4.1.3 Evaluatie

Uit het voorgaande blijkt dat we behoefte hebben aan een stadsbrede, meer praktijkondersteunende evaluatiewijze. Ook willen we aanhaken op de grotere diversiteit van doelen die we willen dienen met de inzet van het cameratoezicht. Daarom gaan we bij evaluaties van het cameratoezicht een driedeling aanbrenge(n):

- 1) De evaluatie van de effectiviteit van cameratoezicht in het horecaconcentratiegebied. Hierbij is het doel van de evaluatie het toetsen van de dekking van de camera's met het oog op het waarnemen van geweldpleging in het horecaconcentratiegebied. De noodzaak van de inzet van camera's staat in dit gebied niet ter discussie, en de focus op het ondersteunen van de aanpak van geweld evenmin. Cameraplaatsingen zijn dus in principe voor vast, maar elke vier jaar wordt formeel vastgesteld of deze nog voldoende en wat de bijdrage ervan is aan de aanpak van specifiek geweld in de binnenstad.
- 2) De evaluatie van de effectiviteit van cameratoezicht elders in de binnenstad. Hierbij is het doel van de evaluatie dat wordt nagegaan in welke straten en op welke locaties buiten het horecaconcentratiegebied de meeste openbare orde problemen plaats vinden en welke acute problemen bewoners en ondernemers ervaren. De focus van deze evaluatie is meer inventariserend en *wel* gericht ook op het vaststellen van de noodzaak en de gewenste focus van cameraplaatsing. Deze evaluatie is standaard eens in de twee jaar, waarbij dan ook de eventuele kortstondige inzet van cameratoezicht in het gebied wordt geëvalueerd. Op deze manier, zo is de verwachting, kan beter de vinger aan de pols worden gehouden ten aanzien van functionaliteit van de huidige vaste camera's (aanvullend op andere toezichtsmaatregelen) en kan mogelijk ook makkelijker worden beslist over meer kortdurende camera-inzet, aanvullend op het vaste arsenaal.
- 3) De evaluatie van de effectiviteit van cameratoezicht in woonwijken en op bedrijventerreinen. Hierbij geldt hetzelfde als bij 2).

¹⁶ Zie ook Amsterdams Beleidskader Cameratoezicht 2012.

¹⁷ Zie ook de scriptie 'The silent witness. Toepassing van cameratoezicht in de Tilburgse binnenstad' (2007) van R, Kandhai, student van de Juridische Hogeschool Avans- Fontys.

¹⁸ Zie ook Amsterdams Beleidskader Cameratoezicht 2012.

Om de zogenoemde nul situatie in beeld te brengen willen we ook eenmalig de *bestaande* camerapunten beschrijven op basis van het Plan van aanpak Nieuwe plaatsingen (zie ook bijlage 3). Dit maakt het mogelijk om niet alleen de toekomstige camera's, maar ook de reeds gerealiseerde camerapunten beter te evalueren.

4.2 Privacywaarborgen

Onverstandig gebruik van camera's draagt het gevaar in zich dat de privacy van burgers niet of onvoldoende beschermd wordt. Het bieden van de privacybescherming bij cameratoezicht is dus essentieel. We willen daarom nieuwe waarborgen inbouwen in onze werkwijze, waaronder het instellen van een onafhankelijke gemeentelijke 'waakhond' die jaarlijks verslag doet en/of tussentijds ingrijpt n.a.v. concrete situaties.

4.2.1 Nieuwe waarborgen inbouwen

Geen cameratoezicht zonder adequate waarborgen met betrekking tot de bescherming van de privacy. Dat is in deze uitwerking van cameratoezicht onverkort ons uitgangspunt. In algemene zin betekent dat, dat er, juist als het om gegevensbeheer gaat, gehandeld wordt binnen de wettelijke kaders (zie hoofdstuk 1). Daar blijft het niet bij. Dit betekent voor de verschillende onderscheiden vormen van cameratoezicht het volgende:

- *Camera's in de openbare ruimte.* We willen - in aanvulling op de huidige praktijk - een jaarlijkse proportionaliteitstoets door de Lokale Driehoek laten uitvoeren. Dit in samenhang met een periodieke toets van andere gebiedsgerichte maatregelen zoals het samenscholingsverbod voor bepaalde plekken. Onze doelstelling om in de toekomst een flexibelere camera-inzet te realiseren op hotspots van (jeugd)overlast, is een nieuwe aanleiding om hier extra aandacht aan te besteden.
- *Live view op bedrijventerreinen en in winkels/winkelcentra.* Belangrijke (extra) waarborg is hier dat live view alleen geïntroduceerd wordt op verzoek van ondernemers en winkeliers die zich daarmee extra willen wapenen tegen inbraken en overvallen. Het gaat hier om particuliere camera's die verbonden worden met de centrale meldkamer van de politie. Voor winkels en winkelcentra geldt dat conform de huidige praktijk in de winkel c.q. het winkelcentrum bezoekers erop geattendeerd zullen worden dat er cameratoezicht is.

4.2.2 Instelling privacy "waakhond".

De instelling van een onafhankelijke gemeentelijke privacy "waakhond" maakt dat het aspect van privacybescherming van een extra borg wordt voorzien. De "waakhond" wordt betrokken bij de proportionaliteitstoets, adviseert over de afhandeling van klachten over de privacy-aspecten van cameratoezicht en rapporteert jaarlijks aan de gemeenteraad. Door een dergelijke functionaris/adviseur voor vier jaar te benoemen - met een tussentijdse evaluatie na twee jaar - kunnen we beoordelen of daarmee een goede extra waarborg wordt geschapen.

4.3 Technische ontwikkelingen

4.3.1 'Digitale revolutie'

In 2013 vindt de technische migratie van een analoog naar IP netwerk plaats. Dit past binnen de technische doorontwikkeling van het cameratoezicht die we voor ogen hebben:

1. *Camera's.* Hierin zijn, technisch gezien, nu meer smaken dan vroeger. Zo zijn nieuwere modellen beter in staat om kwalitatief goed in te zoomen en zijn ze in de afgelopen jaren ook beter betaalbaar en meer 'vandalaproof' geworden. Andere, nog meer geavanceerde ontwikkelingen zijn er ook, zoals 'slimme' camera's die agressie kunnen detecteren of gezichten kunnen herkennen. De prestaties van dit type camera's moeten zich nog bewijzen in de praktijk. We houden de ontwikkelingen in de gaten vanuit de doelstelling van het huidige cameratoezicht, maar vooralsnog is het de keuze ten aanzien van het bestaande netwerk van camera's om bij vervanging te komen tot (minimaal) behoud van de nu gerealiseerde functies voor hetzelfde geld.
2. *Het netwerk van camera's en beeldoverdracht.* Het digitaal versturen van beeldmateriaal heeft de afgelopen jaren een enorme vlucht genomen. Iedereen kan tegenwoordig filmbeelden maken en digitaal, bijvoorbeeld met een mobieltje, verzenden. Omdat de proef met het tijdelijk IP-netwerk in de Camera Toezichts Ruimte (de CTR) tot goede resultaten heeft geleid, is besloten om het werken met camera's die beelden draadloos overdragen permanent te gaan ondersteunen vanuit

de CTR19. Dit laatste is een beslissing die een grote impact zal hebben op de realisatie van nieuwe cameraposities in de toekomst. Camera-inzet zal er makkelijker door worden: er hoeft niet allereerst een glasvezelverbinding te worden gerealiseerd, maar draadloze camera's kunnen worden geplaatst waar ze nodig zijn en kunnen ook makkelijker worden verplaatst, bijvoorbeeld voor beter zicht op een bepaalde locatie met bomen. Ook wordt hiermee ruimte geboden aan het goed implementeren van het project Live-view, waarbij de gemeentelijke monitorruimte beelden – van een overval of andersoortig incident – direct naar de gemeenschappelijke meldkamer kan doorzetten, zodat de politie 'live' kan meekijken.²⁰ Koppeling met andere publieke systemen (RDW, politie) vanuit onze toezichhoudende rol is door digitale beeldoverdracht ook veel gemakkelijker te realiseren.

Voor de huidige cameraposities die er al zijn is deze 'digitale revolutie' echter minder relevant: het glasvezelnetwerk dat er is blijft benut, want dat is kwalitatief in orde en dekkend voor de huidige cameraposities. Bij het bestaande glasvezelnetwerk ligt de nadruk daarom op onderhoud en niet op vervanging (door draadloos).

Bij de toekomstige inrichting van de CTR zal de nadruk echter wel komen te liggen op verandering. Doelstelling is het zo goed mogelijk faciliteren van nieuwe techniek. Hierbij wordt gekeken naar de eisen die gesteld worden aan de benodigde ruimte en wellicht ook aan de bemensing (kwalitatief en kwantitatief) van de CTR. Ook kijken we naar de afstemming met het cameratoezicht in de gemeentelijke parkeergarages. Nagegaan wordt of ook hier het centraal uitkijken van beelden een meerwaarde kan hebben. Het project 'Slim samen toezien' verkent de mogelijkheden van het gezamenlijk benutten van camerabeelden vanuit de verschillende invalshoeken. Ook de samenwerking met de politie kan zich verder ontwikkelen door op de nieuw in te richten CTR ruimte te bieden als de situatie daarom vraagt.

4.3.2 Flexibel cameratoezicht

Onder flexibel cameratoezicht wordt verstaan cameratoezicht waarbij de voorzieningen dusdanig zijn dat de camera's kunnen worden mee verplaatst met de zich naar verwachting verplaatsende problematiek waarvoor de camera's zijn ingezet. Op dit moment geldt dat camera's op basis van artikel 151c Gemeentewet, voor een bepaalde periode op een bepaalde plaats nagelvast bevestigd, na verloop van tijd op een andere plaats kunnen worden geplaatst. Hiermee kan worden gereageerd op veranderende patronen van openbare orde problemen en patronen van criminaliteit. De camera volgt het probleem, al maakt de door de wet voorgeschreven nagelvaste bevestiging een snelle en kortstondige inzet niet mogelijk. Daarnaast moeten er bij de verplaatsing van de camera's wel allerlei technische voorzieningen worden aangepast, zoals de dataverbinding en stroomvoorziening. Bovendien kan het nodig zijn dat de burgemeester een nieuw plaatsingsbesluit neemt.

Met de voorgestelde wetswijziging (zie ook paragraaf 2.1) krijgt flexibel cameratoezicht een specifieke regeling die een nagelvaste bevestiging niet langer voorschrijft. Bij deze vorm van mobiele inzet van camera's kunnen de camera's snel en kortstondig ingezet worden. Er zijn mobiele camerasystemen die voorzien in een mobiele verbinding (op basis van telefonie of internet) en stroomvoorziening (accu's). Deze systemen kunnen ook persoonsgebonden zijn als onderdeel van de uitrusting. De meerwaarde van deze toepassing van mobiel cameratoezicht ligt echter meer in het verlengde van opsporing.

Optimaal gebruik van cameratoezicht betekent een combinatie van vaste en flexibele inzet binnen het aangewezen gebied. Geen uitbreiding zonder meer, maar slim combineren van mogelijkheden. De volgende mogelijkheden zijn te onderscheiden:

- Langdurig cameratoezicht met vaste camera's
- Langdurig cameratoezicht met vaste en flexibele nagelvaste camera's
- Kortstondig cameratoezicht met flexibele nagelvaste camera's
- Kortstondig cameratoezicht met mobiele camera's (wettelijk nog niet mogelijk)

Aan het verplaatsen van camera's zijn relatief hoge kosten verbonden en er zijn technische belemmeringen. Flexibel cameratoezicht vraagt een gedegen voorbereiding. Er dient met alle betrokken partijen een strategie te worden opgesteld. Deze strategie moet ingaan op punten als:

- De duur van het flexibele cameratoezicht. Hoe snel moet en kan er gereageerd worden.
- Hoe de verplaatsing organisatorisch (bijvoorbeeld vergunningen) geregeld wordt.
- De financiële, logistieke en organisatorische consequenties.

In de voorgestelde plannen van aanpak voor nieuwe plaatsingen (zie bijlage 3) zal - als de wetswijziging is doorgevoerd - voortaan ook de mogelijkheid voor flexibele camera's worden meegewogen bij de strategiekeuze.

¹⁹ De aanbestedingsprocedure daartoe is reeds in gang.

²⁰ Zie de nieuwsbrief van politie MWB van 29 juni 2012: <http://www.newslettercollector.com/newsletter/5052dcfd4c7959370c000515-live+view+betrapt+overvallers+op+heterdaad.html>

4.4 Benutting van (particuliere) camerabeelden

4.4.1 Doelgericht werken en monitoren

In de loop van de afgelopen 14 jaren is een camerabestand ontstaan dat - hoewel het als geheel ondersteunend is aan één hoofddoel, namelijk de handhaving van de openbare orde, ook steeds meer verschillende subdoelen is gaan dienen. Soms delictgericht, zoals op het Verdiplein tegen jeugdoverlast, soms gebiedsgericht zoals in het horecaconcentratiegebied en op het Pater van den Elsenplein gericht tegen geweld en jeugdoverlast. In een ander geval vanuit een algemenere insteek zoals het goed zicht houden op allerlei vormen van openbare orde problemen, bijvoorbeeld in het kernwinkelgebied of in en rond stationgebieden. En cameratoezicht kan ook op grond van leefbaarheidsproblemen worden ingezet. Het cameratoezicht heeft dan tot doel verslonzing en verloedering tegen te gaan.

Het bovenstaande maakt het doelgericht werken complex: in de Centrale Toezichts Ruimte (CTR) komen alle beelden op dezelfde wijze binnen, maar de betekenis ervan verschilt naar context. Degene die de beelden live uitkijkt, is degene die de focus aanbrengt in aandacht. De CTR-medewerker beslist waarop wordt ingezoomd, hoe aandachtig zaken in de gaten worden gehouden of welke informatie wel of niet wordt doorgegeven aan de politie.

Juist door de grotere diversiteit van subdoelen is het belangrijker geworden om meer aandacht te gaan besteden niet alleen aan de focusbeslissingen bij het live volgen van de beelden, maar ook aan het (meer kwalitatief) vastleggen van de aard van de waarnemingen per camera. Bijvoorbeeld: als er camera's worden geplaatst om de jeugdoverlast beter aan te kunnen pakken, dan moet er op elk moment in de tijd ook kunnen worden weergegeven hoe de daar geplaatste camera's bijdragen aan dat doel. Dit maakt bijsturing mogelijk (aanpassing van cameraposities bijvoorbeeld), maar maakt het ook mogelijk om aan het eind van een bepaalde periode iets te kunnen zeggen over de bijdrage van elke camera aan het bereiken van specifiek dat doel of over manieren om ze beter in te zetten. Met de wijze waarop nu wordt bijgehouden wat elke camerapositie 'doet' kan dit nog niet, of in ieder geval te beperkt: er wordt genoteerd welke acties werden ondernomen op grond van camerabeelden (zoals 'vraag om politie-inzet', 'informatie doorgegeven aan politie'), maar de reden of aanleiding van de actie wordt hierbij niet genoteerd.

Op beide punten – het 'doelgericht werken' van de CTR-medewerkers en het 'doelgericht monitoren' van camera inzet - willen we nog effectiever gaan werken. We onderzoeken nu of het upgraden van het Incident Management Systeem (IMS) - zoals dat nu in gebruik is - mogelijk interessante perspectieven biedt. We bezien of a) de registratie van soort waargenomen incidenten beter kan, b) anders/beter kan worden gerapporteerd over de afhandeling van incidenten en c) welke mogelijkheden er zijn voor toepassing van incident gestuurd cameratoezicht (het maken van keuzes in het uitkijken van beelden op grond van historische analyses van incidenten).

4.4.2 Publiek privaot cameratoezicht (PPS)

Het gemeentelijke cameratoezicht wordt primair ingezet door de gemeente op openbare plaatsen voor de handhaving van de openbare orde, het publieke cameratoezicht. Naast dit hoofddoel mag gemeentelijk cameratoezicht ook bijvangst opleveren. Zo biedt artikel 151c lid 7 Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden onder bepaalde voorwaarden op te slaan en te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld vandalisme en fietsendiefstal. Voor ons is dit de belangrijkste secundaire doelstelling van cameratoezicht.

Er bestaat nog een andere vorm van cameratoezicht waar de gemeente een rol in heeft, het publiek-private cameratoezicht. Dit cameratoezicht betreft de inzet van camera's in de openbare ruimte ter bewaking van goederen en personeel van ondernemers. Het publiek-private cameratoezicht valt onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Camera's die onder dit regime geplaatst worden, mogen een deel van de openbare ruimte bestrijken als er sprake is van een publiek-private samenwerkingsvorm tussen de betrokken ondernemers en de gemeente. Op dit moment onderzoekt de gemeente de mogelijkheden van het publiek-private cameratoezicht en publiek-private samenwerking. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gebruik van particuliere camera's op bedrijventerreinen via parkmanagement (dit is een samenwerking tussen gemeente en bedrijfsleven). Indien haalbaar zullen we de resultaten separaat ter besluitvorming aan college en raad voorleggen.

Ook bij private cameraprojecten die niet een deel van de openbare ruimte bestrijken, kan de gemeente een actieve rol hebben. Participatie van de gemeente in dergelijke projecten vloeit vooral voort uit de wens om initiatieven van burgers en ondernemers te ondersteunen, en de relaties met ondernemers te bevorderen. Denk aan het benutten van beelden van particuliere camera's op winkelcentra als onderdeel van het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO). De gemeente faciliteert hier vooral vanuit de economische hoek.

Het is de ambitie van de gemeente om daar waar camera's 'van anderen' op eigen initiatief een nuttige aanvulling kunnen zijn op het eigen arsenaal, deze ook toe te voegen aan de centrale monitoring. In het op te stellen Plan van aanpak voor nieuwe cameraplaatsingen (bijlage 3) nemen we dit soort initiatieven vervolgens mee.

5 Uitvoeringsagenda 2013/2014

De geschetste ontwikkelingen uit het vorige hoofdstuk hebben we vertaald in een agenda voor de komende twee jaren. Hierbij gaan we uit van de vier al geformuleerde ontwikkelingslijnen:

- Beter stroomlijnen van de besluitvorming en evaluatie rond de inzet van camera's;
 - Maximaal waarborgen van de privacy van burgers bij het gebruik van camerabeelden;
 - Maximaal gebruik maken van nieuwe technische ontwikkelingen;
 - Beter benutten van (particuliere) camerabeelden.
1. Beter stroomlijnen besluitvorming en evaluatie:
 1. Registratie en onderbouwing huidig cameratoezicht (nul-meting)
 2. Registratie en onderbouwing nieuwe cameraplaatsingen
 3. Registratie en onderbouwing verlengen, wijzigen of stoppen van camera-inzet
 4. Evalueren van cameratoezicht conform de driedeling a) horecaconcentratiegebied b) elders in de binnenstad en c) woonwijken/bedrijventerreinen
 2. Maximaal waarborgen van de privacy van burgers bij het gebruik van camerabeelden
 1. Nieuwe privacywaarborgen inbouwen bij het gebruik van cameratoezicht
 2. Instellen onafhankelijke, gemeentelijke privacy- waakhond';
 3. Maximaal gebruik maken van nieuwe technische ontwikkelingen:
 - Digitalisering: van analoog naar IP netwerk, live view, 'slimme' camera's, ANPR etc.
 - Uitbouw flexibel (en in de toekomst mobiel) cameratoezicht
 - Inbedding technische ontwikkelingen (zoals in het Veiligheidsinstituut etc.)
 - Huisvesting: verhuizing en/of verbouwing Centrale Toezichtsruimte
 4. Beter benutten van (particuliere) camerabeelden
 - Personeel: opleiden en trainen vanuit verschillende doelen toezicht
 - Introduceren publiek -private cameraprojecten binnen de overheidstaakstelling (toezicht en opsporing)

Uitwerking Cameratoezicht



GEMEENTE TILBURG

Bijlagen

Bijlage 1 Artikel 151c Gemeentewet

Het voor alle gemeenten geldende wettelijke kader: Artikel 151c Gemeentewet

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's²¹ 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.

²¹ Met het begrip vast wordt bedoeld dat de camera's gevestigd zijn aan gevels, dakranden of palen. Met het begrip camera's worden dynamische camera's bedoeld, waarvan de observatiehoek op afstand kan worden ingesteld.

Bijlage 2 Artikel 9a APV Gemeente Tilburg

Art. 9a van de APV van de gemeente Tilburg

1. De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c Gemeentewet besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.
2. De burgemeester heeft de bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid eveneens ten aanzien van de volgende andere voor een ieder toegankelijke plaats: Parkeerplaatsen, die niet zijn aan te merken als openbare plaatsen als bedoeld in de Wet Openbare Manifestaties.

Bijlage 3 Format plan van aanpak nieuwe plaatsingen

1 Inleiding

Algemene beschrijving gebied en problematiek

2 Probleemanalyse

Is er een openbaar orde probleem?

Hoe groot is het openbaar orde probleem?

Als referentiegebied kunnen de gemiddelde cijfers van het betrokken stadsdeel of politiedistrict genomen worden.

- Veiligheidsindex (geen geschikte indicator voor effectmetingen)
- Politiecijfers tot op straatniveau
- Cijfers bevolkingsonderzoek (slachtofferschap, veiligheidsbeleving)
- Overlastmeldingen
- Kwalitatieve bevindingen professionals
- Conclusies

3 Aanpak

Welke maatregelen zijn er al getroffen en welke effecten hebben die gehad.

- Maatregelen overheid (stadsdeel en politie)
- Burgerparticipatie (maatregelen ondernemers, bewoners, inspraak)

4 Doelen en uitvoering cameratoezicht

Op basis van de probleemanalyse worden doelen, cameraposities en uitkijktijden vastgesteld.

- Expliciete, meetbare doelstellingen
- Cameraplan: cameratoezichtgebied met gewenste cameraposities
- Uitkijktijden
- Techniek, bijzondere vereisten

5 Invoering

- Projectorganisatie (aandacht vergunningen/ bebording)
- Communicatie
- Begroting
- Evaluatie (uitvoeren nulmeting)
- Planning

Bijlage 4 Beslisinstrument 'Continuëren cameratoezicht'

Bestaande cameraprojecten worden volgens een vaste systematiek beoordeeld (conform Amsterdams model). De afweging wordt in twee fasen gemaakt. In de eerste fase van de afweging wordt het cameraproject op de volgende indicatoren gescoord:

1. De ontwikkeling van de veiligheid in het cameragebied.
2. Het gebruik van camera's en camerabeelden.

Zijn er nog steeds veel incidenten en wordt daar een adequaat gebruik van cameratoezicht tegenover gezet (twee keer het lichte blok), dan staat de proportionaliteit van cameratoezicht vast. Is dat niet het geval, dan worden in de tweede fase van de afweging nog twee indicatoren betrokken:

1. De verwachte ontwikkeling van de veiligheid in het cameragebied.
2. De ontwikkeling van veiligheidsgevoelens in het cameragebied.

Op grond van deze methodiek volgt een afgewogen advies over het al dan niet continueren van een cameraproject.

