



# Toezicht in Beeld



## Voorwoord

In onze samenleving breiden technische toepassingen zich steeds verder uit en is er op dit gebied ook steeds meer mogelijk. De uitvinders en producenten van deze applicaties staan niet of nauwelijks stil bij de ethische aspecten van deze toepassingen. Dit laten zij over aan de gebruikers, de maatschappelijke discussie en de politiek. Ook onderzoekers als filosofen, sociologen en anderen laten hun licht schijnen over de moderne mens en de implicaties van een steeds verder digitaliserende samenleving. Daarbij wordt meer dan eens de vraag gesteld: Moet alles wat kan ook kunnen?

De discussie over toegepaste technologie gaat allang niet meer alleen over privacy-kwesties versus veiligheid, maar ook over andere processen, zoals wat technologie doet bij het controleren, corrigeren en disciplineren van de burger<sup>1</sup>.

De schrijvers in het boek “In de greep van de Technologie” constateren het failliet van de maakbare samenleving en zien een verschuiving naar beheersing en controle door het gebruik van nieuwe technologie. Een toepassing als cameratoezicht beoogt in hun beeld primair geen gedragsverandering maar de beheersing van situaties, gedragsvoorspelling en risico-assessment met de nadruk op het voorkomen van ongewenst gedrag.

In die zin past cameratoezicht in het concept van integraal veiligheidsbeleid dat een mix biedt van preventieve en repressieve maatregelen en kan het bijdragen aan de wens informatie gestuurd te gaan handhaven in plaats van incident gericht (Informatiegestuurde Politiezorg).

In het boek constateren Van den Berg en anderen in de kabinetsplannen bovendien een verschuiving in de aandacht van strafrechtelijke handhaving naar bestuurlijk preventief optreden ten behoeve van de maatschappelijke, sociale en individuele veiligheid. Dit legt een zwaardere verantwoordelijkheid bij het lokale bestuur en het is aan het lokale bestuur om dit gestalte te geven en te overwegen welke middelen hiervoor geschikt zijn.

---

<sup>1</sup> Berg van den M., C. Prins en M. Ham (2008). *In de greep van de technologie*. Amsterdam: TSS, Tijdschrift voor sociale vraagstukken.



De kus van Yolenthe ligt op straat

De technologie laat zich nauwelijks beteugelen. Het is aan het bestuur om de belangen af te wegen en de voorwaarden te scheppen voor een verstandig gebruik van de bijna ongelimiteerde technische mogelijkheden, ook op het gebied van de veiligheidszorg. Daarbij treden naast het lokale bestuur andere partners aan vanuit de (semi)private sector met belangen in de veiligheidszorg. Ze betreden daarbij soms ongevraagd het publieke

domein en slaan het bestuur soms beslissingsbevoegdheid uit handen. Het bestuur kan deze ontwikkelingen beïnvloeden door te participeren in publiek-private samenwerkingsverbanden en zo een verloren stuk democratische controle terug te winnen in het publiek-private domein en er voor waken dat de privacy van haar burgers geen geweld wordt aangedaan. We moeten ons er overigens van bewust zijn dat we als burgers dagelijks door camera's in het publieke domein worden geobserveerd. Het gaat dan om camera's die zijn opgehangen met als doel de beveiliging van particuliere eigendommen.

domein en slaan het bestuur soms beslissingsbevoegdheid uit handen. Het bestuur kan deze ontwikkelingen beïnvloeden door te participeren in



### **Camera's zijn niet DE oplossing**

Deze camera in Lowtoft (Eng.) kon de vernieling van de lantaarn er recht onder niet voorkomen, maar misschien is wel de dader gepakt.

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>1.2.</b>	<b>Aanpak onderzoek</b>	<b>5</b>
<b>1.3.</b>	<b>Leeswijzer</b>	<b>6</b>
<b>2.</b>	<b>Wettelijk kader</b>	
2.1	Inleiding	7
2.2.	Verantwoordelijkheid Gemeentebestuur	7
2.3	Proportionaliteit en subsidiairiteit	7
2.4	Wet cameratoezicht	8
2.5.	Het private domein	10
2.6.	Observatie van verdachten	10
2.7.	Evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen	10
2.8.	Mobiel cameratoezicht	10
2.9.	Opgeslagen beelden	11
2.10.	Verbod heimelijk cameratoezicht	11
<b>2.11.</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>11</b>
<b>3.</b>	<b>Assen en cameratoezicht</b>	
3.1.	Inleiding	12
3.2.	Formele besluitvorming	12
<b>3.3.</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>12</b>
<b>4.</b>	<b>Evaluatie cameratoezicht</b>	
4.1.	Inleiding	13
4.2.	Objectieve veiligheid	13
4.3.	Subjectieve veiligheid	14
4.4.	Cameratoezicht Groningen	14
4.5.	Cameratoezicht Leeuwarden	15
4.6.	Cameratoezicht Heerlen	16
4.7.	Gevolgen voor opsporing en vervolging	16
4.8.	Flankerend integraal veiligheidsbeleid	17
4.9.	Alternatieven	17
<b>4.10.</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>18</b>
<b>5.</b>	<b>Privaat-publieke samenwerking (PPS)</b>	
5.1.	Inleiding	19
5.2.	Voetangels en klemmen, subparagrafen 1 t/m 4	19
5.3.	Randvoorwaarden publiek-private samenwerking	21
5.4.	Publiek-Private Samenwerking, modellen, subparagrafen 1 t/m 4	22
5.5.	De Regionale Toezichtruimte (RTR) 1 subparagraaf	23
5.6.	Privaat cameratoezicht in Assen	24
<b>5.7.</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>24</b>
<b>6.</b>	<b>Doelstellingen cameratoezicht</b>	
6.1.	Inleiding	26
6.2.	Hoofddoelstellingen cameratoezicht	26
6.3.	Nevendoelen	26
6.4.	Doelstellingen vertaalt in plannen in de regio	26
<b>6.5.</b>	<b>Doelstellingen cameratoezicht Assen</b>	<b>27</b>
<b>7.</b>	<b>Objectieve veiligheid, de cijfers</b>	
7.1.	Inleiding	30
7.2.	De analyse	30
<b>7.3.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>32</b>
<b>8.</b>	<b>Assen, de uitgaansnachten</b>	
8.1.	Inleiding	33
8.2.	Het Horecaproject	33
8.3.	De incidenten	33
8.4.	Gesprekken met betrokkenen, subparagrafen 1 t/m 5	35
<b>9.</b>	<b>Subjectieve veiligheid in Assen, de cijfers</b>	
9.1.	Inleiding	38
9.2.	De analyse	38
9.3.	Onderzoek Young Works	39
<b>9.3.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>39</b>
<b>10.</b>	<b>Kostenraming</b>	
10.1.	Inleiding	41
10.2.	Voorbeeldgemeenten	41
10.3.	Conclusie	42
<b>11.</b>	<b>Aandachtspunten</b>	
11.1.	Inleiding	43
11.2.	Aandachtspunten	43
<b>12.</b>	<b>Aanbevelingen en opmerkingen</b>	<b>45</b>
	Literatuurlijst	49

## 1. Inleiding

Het College van de gemeente Assen heeft voor de raadsdiscussie een nota opgesteld over de wenselijkheid van cameratoezicht in het belang van de handhaving van de openbare orde. De wetgever staat immers niet zonder meer het instellen van cameratoezicht toe. Er moet een duidelijke noodzaak zijn. De privacy van de burger mag daarbij niet lichtvaardig worden aangetast. Om het bestuur te helpen een weloverwogen besluit te nemen is deze nota opgesteld. Men kan zich zo op de hoogte stellen van de wettelijke waarborgen en de ervaringen die elders hiermee zijn opgedaan. Dit kan een inkleuring geven voor de positiebepaling in de Asser situatie. Vragen die zich hierbij kunnen voordoen zijn: Doet cameratoezicht wat er van wordt verwacht?

Geeft de Asser situatie aanleiding om cameratoezicht te overwegen?

Hoe denken de politie en Horeca vertegenwoordigers over dit onderwerp?

Deze nota gaat op deze vragen in. Ook de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking op dit gebied komen aan de orde. De inzet van camera's tijdens evenementen wordt ook aangestipt. Voor de indeling van de nota wordt verwezen naar de leeswijzer.



The CCTV image showing James Bulger being led away in 1992 / file

Cameratoezicht is in Nederland een betrekkelijk nieuw fenomeen dat echter in korte tijd een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt. In navolging van landen als Groot-Brittannië, worden camera's in het publieke domein steeds meer gemeengoed. In dit koploperland zijn sinds 1985 camera's in het publieke domein geplaatst. Het bleek dat amper tien jaar later in bijna alle grote steden (> 500.000 inwoners) camera's in het publieke domein aanwezig waren, waarna de kleinere steden volgden. Met name de zaak van een vermoorde peuter in 1993 zorgde voor veel opschudding. Op private videobeelden van een winkelcentrum was te zien hoe hij werd meegenomen door twee tienjarige jongens.

Videobeelden die leidden tot het opsporen van de daders. Ook vonden er rond deze tijd IRA aanslagen plaats waarbij bewijs, verkregen door cameratoezicht, bij de vervolging van de daders gebruikt werd. Naar aanleiding hiervan vond een publiek debat plaats, waarbij men zich in meerderheid positief uitte over cameratoezicht in het publieke domein. Ook de politiek was van mening dat er zwaarder tegen criminaliteit opgetreden moest worden en zag in cameratoezicht een belangrijk middel. Na 1994 nam het aantal camera's dan ook sterk toe<sup>2</sup>. We zullen nog zien dat ook in Nederland geïsoleerde dramatische gebeurtenissen een grote invloed kunnen hebben op het debat over cameratoezicht (zie par. 3.1).

In 1998 had de gemeente Ede in Nederland de primeur met cameratoezicht in het publieke domein. In 2008 had volgens een onderzoek van Regioplan<sup>3</sup> meer dan 23 % van de gemeenten in Nederland cameratoezicht. Vooral de grote gemeenten hebben hier ervaring mee opgedaan. In het noorden is relatief weinig cameratoezicht. In Friesland, Groningen en

<sup>2</sup> WODC (2000). *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

<sup>3</sup> Hissel, S.C.E.M. en S. Dekkers (2008). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen, tweemeting*. Amsterdam: Regioplan publicatienr. 1651.

Drenthe waren in 2008 niet meer dan zes van de totaal vierennegentig gemeenten met cameratoezicht te vinden. In de provincie Drenthe heeft alleen Hoogeveen een beperkte vorm van cameratoezicht (er wordt niet live toezicht gehouden). Gemeenten met een inwonertal gelijk aan Assen doen landelijk voor meer dan 58 % aan cameratoezicht.

Volgens het CBP zien burgers sinds 2000 steeds minder bezwaren in cameratoezicht in relatie tot de onvermijdelijke inbreuk op de privacy. In een onderzoek van bureau Regioplan constateert men in het algemeen een groter onveiligheidsgevoel en daardoor een groter draagvlak voor de inzet van cameratoezicht. In de gemeente Groningen daalde het aantal inwoners dat cameratoezicht als een ontoelaatbare inbreuk op de privacy beschouwde van 22% in 1999 tot 5% in 2001.<sup>4</sup>

## 1.2. Aanpak onderzoek



Deze nota beoogt cameratoezicht in een zo breed mogelijk perspectief te plaatsen. De nota heeft een opiniërend karakter. De vraag of cameratoezicht wel of niet noodzakelijk is Assen wordt hier niet beantwoord. Het is aan het bestuur van de gemeente Assen, om alles in overweging nemende, een besluit te nemen. Er is veel over dit onderwerp bekend, zowel in binnen- als buitenland.

Literatuuronderzoek is dan ook een belangrijk bestanddeel van deze nota. Er is getracht van de vele beschikbare onderzoeken en evaluaties een samenhangend beeld te schetsen. Werkbezoeken aan gemeenten met cameratoezicht complementeren het beeld en maken het actueel. Uit de werkbezoeken zijn aandachtspunten gedestilleerd die bij de instelling van cameratoezicht van pas kunnen komen. Daarnaast is er gekeken naar de lokale situatie. Hoe staat het met de objectieve en subjectieve veiligheid in Assen? Hierbij zijn ondermeer de politiestatistieken en mutaties geraadpleegd en is de veiligheidsbeleving van de burgers in het onderzoek betrokken. Daarnaast is onderzocht hoe direct betrokkenen bij de handhaving van de openbare orde in de Asser binnenstad en vertegenwoordigers van de Horeca en ondernemers tegen publiek cameratoezicht aankijken. Aan de hand van informele vraaggesprekken kan er zo een beeld worden geschetst van de Asser situatie en wat betrokkenen zelf van cameratoezicht vinden en verwachten. In overleg met de politie en betrokkenen zijn daarbij ook de mogelijke locaties en gewenst strijkgebied van camera's globaal bekeken. Ook is er gekeken naar huidige en toekomstige ontwikkelingen op het gebied van publiek-private samenwerking. Daarnaast is bestuurlijke partners een advies gevraagd aangaande de instelling van cameratoezicht en de omvang die dit zou moeten krijgen. Hierbij is ook gekeken naar de eventuele inzet van camera's bij grootschalige evenementen. Tot slot is aan de hand van ervaringen van andere gemeenten een indicatieve raming gemaakt van de kosten.

---

<sup>4</sup> Bieleman, B., A. Kruijze en J. Snippe (2002), *Evaluatie Cameratoezicht Groningen Eindrapportage*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

### 1.3. Leeswijzer

**VOOR WIE ZICH SNEL EEN BEELD OP GROTE LIJNEN WIL VORMEN, WORDT AANGERADEN DE INLEIDING EN DE SAMENVATTINGEN EN CONCLUSIES AAN HET EINDE VAN ELK HOOFDSTUK TE LEZEN; DE DOELSTELLINGEN VAN HOOFDSTUK 6; DE KOSTENRAMING VAN HOOFDSTUK 10; DE AANDACHTSPUNTEN VAN HOOFDSTUK 11 EN DE AANBEVELINGEN EN OPMERKINGEN IN HOOFDSTUK 12.**



Hoofdstuk 1 bevat het voorwoord, de inleiding met de methodologische verantwoording en ter afsluiting deze leeswijzer. Het wettelijke kader van cameratoezicht wordt behandeld in hoofdstuk 2. Het hoofdstuk gaat in op het begrip proportionaliteit en subsidiariteit en de wet Cameratoezicht verwerkt in de Gemeentewet. Ook andere vormen van cameratoezicht passeren kort de revue om het verschil met cameratoezicht op publiek plaatsen aan te geven. Hoofdstuk 3 gaat verder met de besluitvorming in Assen met betrekking tot cameratoezicht. Daarnaast wordt gekeken hoe de

lokale media met het fenomeen omgaan.

In hoofdstuk 4 komen de evaluaties aan bod. Wat voor invloed hebben camera's op de objectieve en subjectieve veiligheid. Wat werd ervan verwacht en werd aan die verwachtingen voldaan? Hoe passen camera's in een totaalpakket aan maatregelen?

Camera's zijn niet alleen in gebruik bij de overheid. Ook particulieren zetten steeds meer camera's in voor de beveiliging van eigendommen en nemen daarbij vaak een stuk publieke ruimte mee. De implicaties van deze ontwikkelingen en hoe besturen hiermee omgaan komen in hoofdstuk 5 aan de orde. Ook de Asser situatie wordt kort belicht. Waarom wil men cameratoezicht en wat wordt ervan verwacht? Andere gemeenten hebben al doelstellingen geformuleerd. In hoofdstuk 6 staat een aanzet hoe de doelstellingen, op maat gemaakt naar de lokale omstandigheden, zouden kunnen luiden. Het is aan het bestuur deze voorlopige doelstellingen bij een positief besluit nog eens tegen het licht te houden. In hoofdstuk 7 worden de objectieve criminaliteitscijfers, zoals die door de politie worden bijgehouden gepresenteerd. Hoofdstuk 8 voegt daar nog andere cijfers en beelden aan toe, zoals de mening van direct betrokkenen bij de problematiek rond het uitgaan in de stad. Incidentregistraties door het politie horeca team geven daarbij een goed sfeerbeeld van een gemiddelde uitgaansnacht. Ook de subjectieve veiligheid komt aan bod. Hoe veilig voelt men zich in de stad? In hoofdstuk 9 blijkt dat men zich relatief veilig voelt, maar dat er lokaal, ook in de binnenstad, een toename is van onveiligheidsgevoelens. In hoofdstuk 10 staat wat een camerasysteem bij benadering zou moeten gaan kosten. In hoofdstuk 11 zijn de aandachtspunten die bij de werkbezoeken aan gemeenten met cameratoezicht naar boven kwamen op een rijtje gezet. Hoofdstuk 12 tenslotte licht alle aanbevelingen en opmerkingen die in de hoofdstukken worden gedaan er nog even uit.

## 2. Wettelijk kader

### 2.1 Inleiding



Chaplin, gemengeld door de technologie, in *Modern Times* (1933)

Publiek cameratoezicht, hierna te noemen CT, in de openbare ruimte is met waarborgen omkleed. De wetgever is zeer beducht voor aantasting van de privacy van de burger. Er is enerzijds een toenemende behoefte aan toezicht en veiligheid, terwijl aan de andere kant het recht op privacy tegen de oprukkende informatietechnologie moet worden beschermd. De wetgever kan echter geen gelijk tred houden met de technologische ontwikkelingen en zo worden steeds de grenzen weer opgezocht en wellicht overschreden. Er ontstaat zo een voortdurend spanningsveld tussen de praktijk en de bestaande wet- en regelgeving. Dit kan betekenen dat vanuit de praktijk een pleidooi moet worden gevoerd om de regelgeving aan de praktijk aan te passen. Allereerst wordt in dit hoofdstuk het wettelijk kader belicht. Daarbij kan voor de juiste definiëring van het onderzoeksonderwerp een kort overzicht van andere vormen van CT niet ontbreken.

### 2.2. Verantwoordelijkheid Gemeentebestuur

Het gemeentebestuur is hoofdverantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid en toezicht in de publieke ruimte<sup>5</sup>. De burgemeester is volgens artikel 172 van de Gemeentewet (GW) belast met de handhaving van de openbare orde. Omdat de toepassing van CT diep kan ingrijpen op de persoonlijke levenssfeer, heeft de wetgever besloten om de toekenning van de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's met democratische waarborgen te omkleden en de beslissingsbevoegdheid bij de Gemeenteraad (art. 151c GW) te leggen, waarover verder meer.

### 2.3 Proportionaliteit en subsidiariteit

Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) heeft de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit vastgelegd in privacynormen voor CT in het publieke domein<sup>6</sup>.

De beperking van de privacy moet in een juiste verhouding staan tot het nagestreefde doel, terwijl het doel niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Daarom moet CT selectief zijn, d.w.z. zo beperkt mogelijk zijn in aard, omvang, intensiteit en duur. Er moet rekening worden gehouden met de context en gevoeligheid van de opgenomen beelden (een prostitutiebuurt is gevoeliger dan een winkelstraat). CT moet altijd deel uitmaken van een pakket van maatregelen. De noodzaak moet ook blijken uit periodieke evaluaties van de inzet van dit middel.

---

<sup>5</sup> Smeets, A.H.C.M. (2004). *Camera's in het publieke domein. Privacynormen voor cameratoezicht op de openbare orde. Achtergrondstudies en Verkenningen 28*. Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens.

<sup>6</sup> Smeets, A.H.C.M. (2004). *Camera's in het publieke domein. Privacynormen voor cameratoezicht op de openbare orde. Achtergrondstudies en Verkenningen 28*. Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens



Voordat camera's kunnen worden ingezet moet aangetoond worden dat ze noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Dit kan door middel van een veiligheidsanalyse, waarbij aandacht wordt besteed aan de mate van onveiligheid, of het voorkomen van wanordelijkheden, afgezet tegen flankerende maatregelen. Ook moet er sprake zijn van selectiviteit, naar plaats, duur, kring van te registreren personen, aantal camera's en tijdstippen.

Volgens het Cbp moeten camera's worden weggehaald als het doel is bereikt. In de praktijk is er echter sprake van (semi-) permanent CT, vooral in uitgaansgebieden. Gemeenten zijn vaak bang dat de overlast weer terugkeert als de camera's worden verwijderd. Bovendien bewijzen de camera's hun nut bij het oplossen van misdrijven en bij de informatie gestuurde handhaving, waarover later meer. Ook eenmaal gedane investeringen in de infrastructuur en bemensing kunnen ervoor zorgen dat men niet gemakkelijk eens aangeschafte camerasystemen afdankt. De integratie van publieke- en private camera-netwerken versterkt nog eens dit effect. Het is daarom de vraag of het hier geschetste regime van proportionaliteit en subsidiariteit van het Cbp nog met de huidige praktijk overeenkomt.

## **2.4 Wet cameratoezicht**

Bij Besluit van 30 december 2005 trad de wet van 30 juni 2005 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (Wet cameratoezicht op openbare plaatsen) (Stb. 392) in werking.

Op 1 februari 2006 is artikel 151c van de Gemeentewet in werking getreden. Dit bepaalt het wettelijke kader van CT op openbare plaatsen. Artikel 151c Gemeentewet biedt gemeenten de mogelijkheid voor het langdurig plaatsen van vaste camera's op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde.

### **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's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. De burgemeester bepaalt de duur van de plaatsing en wijst de openbare plaats of plaatsen aan, met inachtneming van hetgeen daaromtrent in de verordening is bepaald.
2. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.
3. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.
4. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die de desbetreffende openbare plaats betreedt.



5. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
6. De met de camera's gemaakte beelden mogen in het belang van de handhaving van de openbare orde worden vastgelegd en gedurende ten hoogste vier weken worden bewaard.
7. De vastgelegde beelden, bedoeld in het zesde lid, vormen een tijdelijk register in de zin van de Wet politieregisters. Met inachtneming van artikel 13, zevende lid, van de Wet politieregisters kunnen uit dat register gegevens worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit.
8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels gesteld omtrent:
  - a. de vaste camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
  - b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en
  - c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

*\* Noot. Het OM, arrondissementsparket Assen, merkt met betrekking tot dit artikel het volgende op. Het artikel spreekt in lid 7 nog van de Wet op de Politieregisters (WPR), terwijl deze is vervangen door de Wet op de politiegegevens (WPG). Dit dient nog te worden gewijzigd. Daarbij is ook de bewaartermijn van 4 weken, zoals genoemd in lid 6 conflicterend met de bewaartermijnen van de WPG. Men zou op het departement van Justitie momenteel werken aan reparatiewetgeving.*

### **Definitie vaste camera's<sup>7</sup>:**

Met het begrip vast (statisch) wordt bedoeld dat de camera's nagelvast zijn bevestigd, niet dat camera's een vast ingekaderd beeld moeten weergegeven. Het gebruik van de camera's kan dynamisch zijn; dat wil zeggen dat de observatiehoek en de grootte van de observatiehoek op afstand bediend kunnen worden (pendelen / in- en uitzoomen).

Er wordt ook wel gebruik gemaakt van kortdurend, mobiel CT (draadloze camera's die gemakkelijk verplaatsbaar zijn, maar wel voor enige tijd vast op een plaats staan). Deze vorm van CT, valt ook onder de werking van 151c Gemeentewet, omdat deze camera's voor een bepaalde duur ergens vast geplaatst worden.

### **Artikel 1 Wet openbare manifestaties**

1. In deze wet wordt verstaan onder openbare plaats: plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek.
2. Onder openbare plaats wordt niet begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid van de Grondwet.

---

<sup>7</sup> Bron: [www.hetCCV.nl](http://www.hetCCV.nl)

## 2.5. Het private domein

In het private domein is het CT geregeld in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en dient dit ter bescherming en veiligheid van private eigendommen. Gemeenten die als eigenaar van een pand of terrein ter bescherming en beveiliging camera's inzetten, vallen tevens onder het regime van de Wbp. Privaat CT heeft geen tijdelijk karakter. Er is vrijwel altijd ook sprake van bewaking van (een deel van) de openbare weg. Vooral op bedrijfsterreinen en in winkelgebieden is het in het kader van de bescherming van eigendommen toegestaan dat toegangswegen e.d. door camera's worden geobserveerd. Het Cbp acht dit een gerechtvaardigd belang. Doel en voorwaarden moeten worden gemeld aan het Cbp. In deze zogenoemde overlap- of hybride gebieden blijft het gemeentebestuur echter verantwoordelijk voor de privacy-bescherming van de burger. In hoofdstuk 5 vindt de lezer meer over dit private toezicht op openbare plaatsen.

## 2.6. Observatie van verdachten

Stelselmatige observatie met camera's van verdachten van een misdrijf valt, als een zogenoemde Bijzondere Opsporings Bevoegdheid (BOB), onder de werking van het Wetboek van Strafvordering. De Officier van Justitie (OvJ) kan hiertoe een bevel geven. Camera's in gebruik in het publieke domein ter handhaving van de openbare orde kunnen op bevel van de Officier van Justitie onder dezelfde wettelijke voorwaarden eveneens voor stelselmatige observatie worden ingezet. Daarnaast kunnen beelden voor de opsporing van strafbare feiten worden gebruikt.

## 2.7. Evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen

In het kader van kortstondig en/of mobiel cameragebruik bij evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen, waarbij steeds een concrete aanleiding bestaat, kan de bevoegdheid tot cameragebruik worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993. Ondanks dat dit een ander gebruik van CT betreft, wordt aan deze mogelijkheid nadere aandacht besteed, nu onder deze noemer ook mobiel CT wordt gehouden, buiten het gebruik tijdens evenementen e.d. In paragraaf 2.8. wordt hier nader op ingegaan. Denkbaar is dat bij een evenement als de TT een gecombineerd gebruik van camera's binnen de onderscheiden wettelijke regimes tot de mogelijkheden behoort, of dat (mobiel) publiek CT tijdelijk wordt ingezet of uitgebreid gedurende het evenement. (Zie hiervoor par. 6.5).

## 2.8. Mobiel cameratoezicht



In navolging van de Engelse politie, die hiermee positieve ervaringen opdeed, zijn ook in Nederland een aantal politiekorpsen begonnen met mobiel CT ter handhaving van de openbare orde. Meest zijn dit camera's gemonteerd op de helm van de zogenoemde "bikers", terwijl er ook plannen zijn om camera's in politieauto's te plaatsen of agenten de camera op het lichaam te laten dragen. Deze vorm van CT is niet wettelijk geregeld<sup>8</sup>, immers in het kader van de

bescherming van de openbare orde zijn slechts vaste camera's toegestaan, terwijl er evenmin

<sup>8</sup> Politievakblad Blauw, 7 juni 2008, nummer 12.

sprake is van evenementen, grootschalige rellen of ordeverstoringen (zie vorige paragraaf). Dit CT wordt voorlopig toch ondergebracht onder de werking van artikel 2 van de Politiewet, terwijl het regime van artikel 151c Gemeentewet de normatieve beperkingen bepaalt. Er is instemming nodig van de lokale beheersdriehoek, vergezeld van duidelijk omschreven gebruiksdoelen en een gebruikershandleiding. Dergelijk cameragebruik wordt bijvoorbeeld in Twente reeds gepraktiseerd. Ook de regiopolitie Drenthe is voornemens binnenkort met dit mobiele CT te beginnen, waarbij de regionale beheersdriehoek in principe akkoord is met een pilot. Dit betekent dat de Bike patrol tijdens de horecadiensten binnenkort ook in het uitgaanscentrum van Assen met helmcamera's wordt uitgerust.

## 2.9. Opgeslagen beelden

De opgeslagen camerabeelden die in het kader van de bescherming van de openbare orde zijn gemaakt, worden opgeslagen in een register vallende onder het regime van de Wet op de politiegegevens. De wettelijke bewaartermijn van maximaal 4 weken is hierop van toepassing (zie ook de noot in par. 2.4). In tegenstelling hiermee worden de beelden opgenomen door de mobiele camera's in gebruik bij de bike patrol, na elke dienst onmiddellijk gewist, tenzij de beelden voor strafrechtelijke opsporing en vervolging of gedragsconfrontatie moeten worden gebruikt.

## 2.10. Verbod heimelijk cameratoezicht



Tot slot, publiek CT moet kenbaar zijn gemaakt. De wetgever heeft dit tot uitdrukking gebracht in artikel 441b van het wetboek van Strafrecht. De Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel tot Wijziging van de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht (uitbreiding strafbaarstelling heimelijk CT<sup>9</sup>), zegt dat dit één van de belangrijkste voorwaarden is voor het rechtmatig toepassen van CT. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat in onze samenleving op ongecontroleerde wijze gebruik kan worden gemaakt van verborgen camera's. Een gemeente zou dus strafbaar kunnen zijn indien publieke camera's zodanig zijn geïnstalleerd dat ze (bijna) niet zichtbaar zijn voor de burgers. Camera's moeten daarom goed in het zicht zijn geplaatst. Ook wordt aan het kenbaarheidsvereiste voldaan als er mededelingen zijn geplaatst, of een combinatie hiervan. Een éénmalige mededeling in de krant, zonder dat de camera's goed zichtbaar zijn opgehangen en zonder dat er borden zijn geplaatst, wordt onvoldoende geacht.

## 2.11. Samenvatting

Publiek CT is met wettelijke waarborgen omkleed gezien de aantasting van de privacy. De Gemeenteraad kan de burgemeester de bevoegdheid geven in het kader van de handhaving van de openbare orde, voor een bepaalde duur, vaste camera's te plaatsen op openbare plaatsen. Er zijn daarnaast nog andere vormen van CT onder andere wettelijke regimes, zoals: privaat toezicht; ter observatie van verdachten door de politie; bij evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen en mobiel CT. Ook komen er mengvormen voor, waarbij het wettelijk vastgelegde regime wordt opgerekt. De bewaartermijn voor opgenomen beelden is vier weken. Bewaarde beelden vallen onder het regime van de Wet Politie Gegevens. Heimelijk CT is strafbaar. Het moet voor de burger duidelijk zijn dat er CT is.

---

<sup>9</sup> Tweede Kamer, *Uitbreiding strafbaarstelling heimelijk cameratoezicht*, vergaderjaar 2000–2001, 27 732, nr. 36

### **3. Assen en cameratoezicht**

#### **3.1. Inleiding**

De afgelopen jaren is CT regelmatig onderwerp van gesprek geweest. Zowel binnen het college als in de gemeenteraad. De uitkomst van het politieke debat was dat gezien de mate van overlast en criminaliteit en de reeds genomen maatregelen, het gemeentebestuur tot nu toe geen noodzaak zag om CT in te voeren. Wel bleef het een issue. Daarin is Assen niet anders dan de meeste andere gemeenten. Bijzonder is de situatie van de gemeente Leeuwarden, waar men aanvankelijk evenmin deze noodzaak zag, tot de twee dodelijke vechtpartijen in de binnenstad, waarbij Meindert Tjoelker († 13 september 1997) en Manuel Fetter († 24 september 2004) postuum landelijke bekendheid kregen. ‘Zinloos geweld’ werd een begrip en de discussie over CT kantelde. Het idee alle beschikbare middelen te willen inzetten kreeg in Leeuwarden daardoor de overhand.

Assen bleef ondertussen gevrijwaard van dergelijke zware dramatiek. Wel kregen lokale incidenten via de regionale media de inkleuring dat CT zou moeten worden ingevoerd. Meest opvallende recente gebeurtenis is de massale vechtpartij tijdens de jaarwisseling van 2008-2009 in de Brinkstraat, waarbij beveiligingscamera's van een discotheek en het tegenovergelegen gerechtsgebouw een cruciale rol speelden bij het pakken van de daders.

#### **3.2. Formele besluitvorming**

De formele besluitvorming in Assen met betrekking tot CT dateert van januari 2003. Er werd toen een motie ingediend om een onderzoek naar de wenselijkheid van CT in te stellen. De Gemeenteraad besloot de motie niet te behandelen, maar te verwijzen naar de commissie Algemeen Bestuur om dit daar in een breder perspectief te plaatsen.<sup>10</sup> Behandeling in de betreffende commissie heeft tot de conclusie geleid dat invoering van CT niet strikt nodig was. Er was toen geen meerderheid in de Raad voor invoering van CT. In april 2008 antwoordde het College op raadvragen ten aanzien van de wenselijkheid van CT, dat camera's een aanvullend instrument kunnen zijn om het toezicht te versterken, maar dat dit instrument op basis van een analyse van geweldsincidenten in Assen Centrum Zuid en het hoge oplossingspercentage niet noodzakelijk werd geacht<sup>11</sup>. Wel is toen aangekondigd dat bij aanpassing van de APV een artikel zou worden in gelast waardoor CT mogelijk gemaakt kan worden. Vanuit de gevoelde behoefte om de standpunten nogmaals goed te wegen, heeft het College besloten deze discussienota op te doen stellen, om de Raad actief te voorzien van ingrediënten om een volwaardige discussie te kunnen voeren. ‘Toezicht in Beeld’ is hiervan het resultaat. Afgezien van wat de Raad hiervan bij behandeling bepaalt, kan het ook een rol spelen bij de totstandkoming van het nieuwe collegeprogramma.

#### **3.3. Samenvatting**

Het gemeentebestuur van Assen zag op basis van een analyse van de geweldsdelicten en het hoge oplossingspercentage, nog geen noodzaak CT in te voeren. Wel besloot het College een discussienota op te doen stellen om een volwaardige discussie te kunnen gaan voeren,

---

<sup>10</sup> Stukken Gemeenteraadsvergadering gemeente Assen 31 januari 2003 en 20 februari 2003.

<sup>11</sup> Voorstel ter besluitvorming aan B&W gemeente Assen, registratienummer BB00494/P33846.

waarvan deze nota het resultaat is. Locale incidenten kregen via de regionale media de inkleuring dat CT zou moeten worden ingevoerd.

## **4. Evaluatie cameratoezicht**

### **4.1. Inleiding**

Gemeenten die al ervaring hebben opgedaan met CT voldoen voor een deel aan de door het Cbp voorgeschreven opdracht periodiek te evalueren of deze vorm van toezicht nog steeds noodzakelijk is. Of men richt het CT in als pilot met eindevaluatie. Ook de Registratiekamer en haar opvolger, het Cbp, liet onderzoek doen. Er zijn tot op heden drie metingen verricht door het bureau Regioplan. Haar eindevaluatie wordt in 2009 verwacht. Er is sinds 1998 in Nederland en daarvoor in het buitenland dus al veel onderzoek naar het fenomeen gedaan. Dit hoofdstuk biedt een totaalbeeld van de tot nu toe opgedane ervaringen en de gemeten effecten van camera's op de openbare orde en veiligheid. Dan gaat het niet alleen over de criminaliteit en overlast die te vangen is in de cijfers, maar ook over het in het algemeen minder te duiden gevoel van (on)veiligheid waar camera's al dan niet invloed op zouden hebben. In de praktijk blijkt een betrouwbare effectmeting nog niet zo eenvoudig.

### **4.2. Objectieve veiligheid**

Evaluatie en effectmeting van CT is blijkens de literatuur zeer complex. Zo vinden wetenschappers dat veel onderzoek onvoldoende empirische kwaliteit heeft om van een gefundeerde resultaatmeting te kunnen spreken<sup>12</sup>. Daarnaast maakt CT meestal deel uit van een totaalpakket en zijn de effecten moeilijk te isoleren van flankerende maatregelen. Toch wordt een aantal voorzichtige conclusies getrokken.

Zo blijkt bijvoorbeeld dat het sec hanteren van criminaliteitscijfers en oplossingspercentages van de politie niet tot een juiste effectmeting van CT leidt. Onderzoek naar de preventieve werking van CT levert van elkaar verschillende resultaten op. Zo nemen in sommige gemeenten geweldsincidenten af, terwijl in andere gemeenten deze juist lijken toe te nemen. Men zoekt de verklaring in de toename vooral in meer waargenomen incidenten en een grotere aangiftebereidheid, nu het slachtoffer zich weet gesteund door camerabeelden<sup>13</sup>.

Daarnaast concluderen Wittebrood e.a. dat maatregelen gericht op het vergroten van toezicht effectief kunnen zijn. Hoewel ze vooral duiden op fysiek menselijk toezicht is niet uit te sluiten dat bepaalde vormen van (intelligent) en interactief CT deels in de plaats van fysiek toezicht zou kunnen treden.

Stol beveelt op basis van de proef met CT in Leeuwarden aan niet te volstaan met een objectieve effectmeting. Casestudies zouden de gang van zaken van oorzaak naar gevolg beter in kaart kunnen brengen. Een meervoudige casestudie kan volgens Stol in beeld brengen welk

---

<sup>12</sup> Wittebrood, K. en M. van Beem (2004). *Vergroten van sociale veiligheid: wat werkt en wat niet?* Den Haag: RMO.

<sup>13</sup> Homburg, G en S. Dekkers (2006). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen, nulmeting*. Amsterdam: Regioplan publicatienr. 1371.

effect het CT heeft gehad. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid om niet alleen te leren hoe de maatregelen uitwerken, maar ook om deze tussentijds bij te stellen<sup>14</sup>.

Deze aanbeveling is zeer van belang nu traditionele effectmetingen van de objectieve veiligheid tot schijnbaar tegenstrijdige resultaten leiden, terwijl de proportionaliteit van CT hier tot nu toe wel mede mee moest worden aangetoond. Het is op basis van de bevindingen van Stol zaak om de motivering voor CT, de proportionaliteit, niet louter op basis van objectieve criminaliteitscijfers te baseren. We komen hier in paragraaf 6.5 en hoofdstuk 7 nog op terug.

### **4.3. Subjectieve veiligheid**

Naast de invloed van camera's op de objectieve veiligheid, vertaalt in criminaliteitscijfers en oplossingspercentages, wordt hier het effect van CT op de veiligheidsbeleving nog eens nader belicht. Ondermeer in de gemeente Arnhem is hier gericht onderzoek naar gedaan<sup>15</sup>. Hierbij bleek dat men zich in het cameragebied veiliger was gaan voelen. Dit wordt nog eens bevestigd door verderop te bespreken onderzoeken in Leeuwarden, Groningen en Heerlen. Daarnaast bleek uit onderzoek onder politiemensen die in het cameragebied werkten, dat ze zich door de camera's gesteund voelden in de werkzaamheden. In Arnhem bleek dus eveneens een positief effect op het veiligheidsgevoel van de politieambtenaren.

### **4.4. Cameratoezicht Groningen**

In de eindevaluatie van de gemeente Groningen over de periode 1999-2002, kwam men tot de volgende conclusies<sup>16</sup>:

- In de onderzoeksperiode constateerde men een toename van geweldsdelicten, echter de toename in de uitgaansgebieden met CT was beduidend minder, terwijl er geen aanwijzingen waren voor een verdringingseffect\*. Deze verminderde toename werd deels aan de aanwezigheid van camera's toegeschreven;
- De pakkans was aanzienlijk verbeterd en men kon eerder ingrijpen bij dreigende ordeverstoringen;
- Er was een toename van 64% van aanhoudingen in het geval van geweld en openbare orde verstoringen op straat;
- In 2001 droegen camerabeelden in 38 % van gevallen van aangiften van gewelds-, vermogensdelicten en openbare orde problematiek bij aan het identificeren van de daders;
- Er was een positief effect op de snelheid van de hulpverlening aan slachtoffers van geweldsdelicten;
- Er was een afname van onveiligheidsgevoelens.

*\* Noot: Ook in onderzoek van Regioplan worden in het algemeen weinig aanwijzingen voor verplaatsingseffecten gevonden.*

---

<sup>14</sup> Stol, W.Ph. (2005) *Een proef met cameratoezicht te Leeuwarden over problemen en oplossingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

<sup>15</sup> Leiden van I. en H. Ferwerda (2003), *Cameratoezicht: goed bekeken?* Artikel in SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie, 17e jaargang nr. 3, juni 2003, pagina 18-21.

<sup>16</sup> Bieleman, B., A. Kruize en J. Snippe (2002), *Evaluatie Cameratoezicht Groningen eindrapportage*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Een toename van geweldsdelicten en openbare orde problemen was echter geen aanleiding om CT te beëindigen. De onderzoekers constateren dat een causaal verband tussen CT en criminaliteitscijfers moeilijk is vast te stellen. Zo worden er enerzijds door de camera's meer incidenten gezien, anderzijds is er een toegenomen aangiftebereidheid. Bij het beschikbaar zijn van beelden dringt de politie er ook meer op aan om aangifte te doen. Verder waren bij veel geweldsdelicten daders zodanig onder invloed dat ze niet meer stilstonden bij de mogelijkheid dat ze door camera's werden geobserveerd.

De "winst" van CT zou, ook gesteund door internationaal onderzoek, meer gezocht moeten worden in de mogelijkheid snel te kunnen reageren, zodat een incident niet verder uit de hand loopt. Men zou dus eerder kunnen spreken van een preventieve werking vanuit het politieperspectief dan vanuit het daderperspectief.

In oktober 2005 adviseerden B&W van Groningen de Raad om het CT structureel te continueren, de raad besloot hierop CT weer met drie jaar te verlengen. De argumentatie voor continuering is voor deze nota interessant. Het bleek dat de politie ruim 60 % meer verdachten aan wist te houden dankzij de camera's. Dientengevolge nam ook het oplossingspercentage toe. De politie zou zich niet meer voor kunnen stellen ooit zonder CT gewerkt te hebben. Vooral de bewijsvoering was voor politie en OM een belangrijk argument voor CT. Het voorstel beoogde daarnaast uitbreiding van het toezichtgebied en een uitbreiding van het gebruik van slimme toepassingen, zoals agressiedetectie (geluid) en patroonherkenning (bv gezichtsherkenning). Ook constateerde men een voortdurend positief effect op het veiligheidsgevoel<sup>17</sup>.

#### **4.5. Cameratoezicht Leeuwarden**

In het uitgebreide evaluatieonderzoek "Wie niet weg is, is gezien",<sup>18</sup>, lopen de onderzoekers ook tegen problemen aan bij een effectmeting op basis van objectieve criminaliteitscijfers. Ook hier wordt in een deel van het toezichtgebied een schijnbare toename van de objectieve criminaliteit geconstateerd. De onderzoekers wijten dit, net als die in Groningen, aan een registratie-effect. Met camera's worden meer incidenten waargenomen en het aantal interventies door de politie neemt daardoor toe. Ergo, niet het aantal misdrijven neemt toe, het dark number neemt af.

Kennelijk was de Leeuwarder politie ook in staat om de hiervoor benodigde capaciteit te leveren. Immers dit effect kan alleen optreden indien een daadwerkelijke inzet te realiseren is. CT schept naast 'gemak' dus ook verplichtingen. In Leeuwarden werden hiervoor de dienstroosters aangepast. Er werd geen extra personele capaciteit ingezet. De onderzoekers vinden dat dit vooraf beter had moeten worden doorgesproken.

De bevindingen in Leeuwarden laten zien dat invoering van CT gevolgen heeft voor de inzet en beschikbaarheid van de politie. Met camera's komen er meer feiten ter kennis van de politie. Camera's die live worden uitgekeken wekken daarnaast verwachtingen bij het publiek

---

<sup>17</sup> Raadscommissie Financiën en Veiligheid gemeente Groningen (12 oktober 2005). *Vergaderstuk cameratoezicht*.

<sup>18</sup> Kerstens J., M. Toutenhoofd en P.Ph. Stol (2008), *Wie niet weg is, is gezien. Gevalstudie over een proef met cameratoezicht in de Leeuwarder binnenstad*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.



ten aanzien van de inzet en reactiesnelheid van de politie op incidenten. Bij invoering van CT dient hierover vooraf met de politie worden afgestemd.

Nog een opmerkelijk effect was dat in de straten waar camera's hangen, de politie minder fysiek aanwezig was. De politieagenten voelden hiertoe minder noodzaak, er was immers al toezicht in de vorm van camera's. Omdat camera's een aanvulling zijn op het totale veiligheidspakket, waaronder (in Leeuwarden) als preventieve maatregel meer politie zichtbaar op straat, lijkt dit een onbedoeld en niet gewenst bijeffect. Ook gemaakte afspraken om in bepaalde gebieden meer te surveilleren werden niet gehaald. De individuele agent maakte daarbij zijn eigen afwegingen en liet zich kennelijk moeilijk aansturen. De incidentgerichte sturing met meldingen aan de hand van camerabeelden zorgde echter wel voor politie-interventie en leverde aanhoudingen op. De pakkans was derhalve toegenomen. Daarnaast wist de politie, dankzij de melding via het CT, vaker preventief op te treden en zo erger te voorkomen.

De politie kon niet in alle gevallen direct op meldingen van cameratoezichthouders reageren vanwege drukte in de politiemeldkamer. Deze meldingen vonden telefonisch plaats. Deze methode werd door sommige respondenten bij de politie als omslachtig gekenmerkt.

Het uitgaanspubliek was in meerderheid (2/3) niet met het CT bekend. Omdat van CT pas een preventieve werking mag worden verwacht, als het bekend is dat er camera's aanwezig zijn, is dit een opvallend lage score. Ondanks de nodige publicitaire aandacht en bebording komt de boodschap kennelijk niet goed bij de doelgroep over. Dit is zeker een punt van aandacht indien Assen zou worden voorzien van camera's.

#### **4.6. Cameratoezicht Heerlen**

In Heerlen werd eind 2003 CT ingesteld en in 2008 geëvalueerd<sup>19</sup>. De stad kende een uitgesproken drugsgerelateerde problematiek. Het bleek dat het CT in de gebieden die vooral met deze problematiek te maken hadden een duidelijk afname van de drugsgerelateerde criminaliteit en overlast tot gevolg had. Deze effecten werden mede aan de instelling van CT toegeschreven. Ook voelden de inwoners, bezoekers en werkers zich na de instelling van CT beduidend veiliger.

In een specifiek uitgaansgebied, waar de drugsproblematiek minder speelde, was het effect van CT minder duidelijk. Er was wel een afname van het aantal incidenten en een stabilisatie van het aantal gewelds- en agressie-incidenten, maar verder terugdringen van deze delicten die veelal onder invloed van alcohol worden gepleegd blijkt lastig. De preventieve werking van camera's op agressief gedrag van het uitgaanspubliek blijkt minder goed. De meerwaarde van camera's is dan vooral het snel kunnen reageren op geweld, het voorkomen dat incidenten verder uit de hand lopen en het beperken van schade bij de slachtoffers.

#### **4.7. Gevolgen voor opsporing en vervolging**

CT wordt ingesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde. Er zijn echter nog een aantal bijeffecten. De inverdieneffecten zijn het grootst als camera's live worden uitgekeken.

---

<sup>19</sup> Snippe, J. M. Beelen, R. Nijkamp en B. Bieleman (2008). *Evaluatie Cameratoezicht Heerlen-Centrum*. Groningen-Rotterdam: Intraval

Regioplan weet in haar nulmeting (2006) de volgende neveneffecten van CT vast te stellen:

- Verdachten bekennen sneller bij de confrontatie met camerabeelden
- Als beelden niet live worden uitgekeken kan niet op incidenten worden ingespeeld waardoor de kans op aanhouding van verdachten wordt verkleind.

In de aangehaalde evaluaties zijn soortgelijke ‘inverdieneffecten’ geconstateerd.

#### **4.8. Flankerend integraal veiligheidsbeleid**

We hebben al gezien dat CT meestal deel uitmaakt van een totaalpakket aan maatregelen. Deze integrale benadering werd vanuit de centrale overheid geïnitieerd. Begin 1998 zond de minister van Justitie een notitie aan de tweede kamer over voorkoming en bestrijding van uitgaansgeweld<sup>20</sup>, waaruit het Integraal Veiligheidsprogramma ((1999) voortvloeide. Een van de maatregelen in dit programma was dat gemeenten met een geconcentreerd uitgaansgebied een structurele aanpak van uitgaansgeweld dienden te ontwikkelen en de afspraken dienden vast te leggen in een convenant.

In het convenant “Veilig uitgaan in Assen”, is dit pakket aan maatregelen vastgelegd om tot een “beheersbaar uitgaansklimaat te komen”<sup>21</sup>. Het heeft tot doel de veiligheid te bevorderen en de uitgaansoverlast tot een minimum te beperken. Er zijn afspraken opgenomen tussen Koninklijke Horeca Nederland afdeling Assen, gemeente Assen, regiopolitie Drenthe, Openbaar Ministerie en de taxibedrijven. Het convenant is een zogenoemd groeimodel en laat ruimte voor aanvullende maatregelen. De gemeente draagt, samen met de partners, zorg voor de ontwikkeling van een geïntegreerd veiligheidsbeleid en heeft de regie. Het convenant vormt de basis voor het periodieke horecaoverleg. In deze overlegstructuur is tot op heden voor zover bekend nog niet over de wenselijkheid van CT als aanvullend instrument gesproken. Wel hebben enkele horecabedrijven camera’s geïnstalleerd ter bevordering van de veiligheid in het eigen bedrijf. Het convenant voorziet ondermeer in de overdracht van deze camerabeelden aan de politie ten behoeve van opsporingsonderzoek.

Daarnaast kennen we in Assen het Veiligheidsplan 2008<sup>22</sup>.

Doel is het geweld in het publieke domein niet te laten stijgen boven het niveau van 2002, met bijzondere aandacht voor de aangewezen uitgaansgebieden. De partners, de gemeente Assen, politie en OM hebben zich met dit convenant aan een aantal afspraken gebonden met als doel Assen een stad te doen zijn waar men veilig en gezellig kan uitgaan en waarbij overlast wordt tegengegaan. Hierbij voert de gemeente de regie. In het plan is ondermeer de mogelijkheid tot het opleggen van gebiedsontzeggingen opgenomen.

#### **4.9. Alternatieven**

Als alternatief voor CT wordt vaak meer blauw op straat genoemd, hoewel wetenschappelijk onderzoek het preventieve effect van meer zichtbaar aanwezige politie niet zonder meer ondersteunt. In Assen zijn sinds enige tijd in het kader van het Horeca-project tijdens de uitgaansuren, zes geuniformeerde agenten aanwezig in het centrum van de stad, waarvan twee te voet en twee zogenoemde bikers. Zichtbare aanwezigheid van de politie maakt dus deel uit van het integrale veiligheidsbeleid. In hoeverre deze vorm van zichtbare aanwezigheid van de politie tijdens de uitgaansuren effecten heeft op overlast en criminaliteit is in Assen niet specifiek onderzocht en hierover zijn daarom geen uitspraken te doen. De cijfers met

---

<sup>20</sup> TK 1997/1998

<sup>21</sup> Gemeente Assen (2008). *Convenant Veilig Uitgaan in Assen*.

<sup>22</sup> Gemeente Assen (2008). *Veiligheidsplan 2008*.

betrekking tot de objectieve en subjectieve veiligheid in het uitgaansgebied in Assen en een sfeerbeeld van de uitgaansnachten in de stad, worden besproken in de hoofdstukken 7 en 8.

#### **4.10. Samenvatting**

Effectmeting van CT blijkt in het algemeen lastig en complex. Er is sprake van wetenschappelijke scepsis over de kwaliteit van het onderzoek. Ook is het camera-effect moeilijk te isoleren van flankerende maatregelen. Onderzoek naar de veronderstelde preventieve werking leidt tot verschillende uitkomsten. De preventieve werking moet meer worden gezien vanuit het politie- dan vanuit het daderperspectief, dwz door een snellere reactie weet de politie erger te voorkomen. Ook de aard van de lokale problematiek speelt een belangrijke rol. Zo nam drugsgerelateerde overlast en criminaliteit in het cameragebied in Heerlen drastisch af, maar bleek dat voor agressie bij het uitgaanspubliek veel minder te gelden. Men trekt zich daarbij kennelijk weinig van de aanwezigheid van camera's aan, of men weet vaak niet dat ze er zijn.

Wel zijn de onderzoeken unaniem als het gaat om de toename van het veiligheidsgevoel van de mensen in het toezichtgebied.

Er zijn ook duidelijk inverdieneffecten. De pakkans van daders neemt toe en verdachten bekennen eerder. Bovendien krijgt men meer inzicht in de werkelijke veiligheidssituatie, het dark number neemt af. Hier tegenover staat dat de politie bij live uitkijken van de beelden wel in staat moet zijn om meldingen op te volgen.

In hoeverre het flankerend beleid in Assen, zoals vastgelegd in het Veiligheidsplan en het Horeca-convenant invloed hebben op de openbare orde en veiligheid is niet specifiek onderzocht. In de hoofdstukken 7 en 8 wordt wel een beeld geschetst van de subjectieve en objectieve veiligheid in het uitgaansgebied.

## 5. Privaat-publieke samenwerking (PPS)

### 5.1. Inleiding



Veiligheidszorg is geen exclusief domein van overheden. Burgers, bedrijfsleven en instellingen nemen in toenemende mate zelf initiatieven om de veiligheid van personen en goederen te waarborgen. De overheid komt daarnaast tot het besef dat zij alleen niet in staat is bepaalde ontwikkelingen in gang te zetten of om te buigen, maar hiervoor diezelfde burger hard nodig heeft. De overheid ziet private partijen daarbij steeds meer als partner om bepaalde doelen te bereiken of besteedt taken die voorheen exclusief aan de overheid waren

toebedeeld uit. Zeker op het terrein van veiligheidsbeleid is deze trend duidelijk waarneembaar. Zo is er een verregaande samenwerking ter beteugeling van bijvoorbeeld voetbalhooliganisme en de terugdringing van criminaliteit tegen het bedrijfsleven middels de Platforms Criminaliteitsbeheersing en nog in tal van andere sectoren. De zorg voor de openbare orde en veiligheid in de publieke- en private sectoren kent een belangenverstrengeling die lokaal al in samenwerkingsovereenkomsten gestalte krijgt. Deze samenwerking maakt ook deel uit van plannen om tot een integraal veiligheidsbeleid te komen, waarbij naast vergroting van de veiligheid, kostenbeheersing en efficiencyverbetering belangrijke drijfveren zijn. Publiek-private samenwerking kan zo voor beide partijen voordeel opleveren, echter het gevaar is aanwezig dat de overheid ook een stuk exclusief aan haar gegeven bevoegdheid weggeeft, bevoegdheden die haar niet voor niets zijn toebedeeld. Het is daarnaast minstens zo belangrijk om door goede samenwerkingsovereenkomsten wildgroei van privaat toezicht in de publieke ruimte en de wellicht daarmee gepaard gaande buitenproportionele inbreuk op de privacy te beteugelen.

### 5.2. Voetangels en klemmen

Teruggevoerd op CT heeft de publiek-private samenwerking hier en daar lokaal structuur gekregen, echter landelijk is er geen sprake van uniformiteit. In een aantal koploperregio's heeft men de nodige ervaring opgedaan. Aan de hand hiervan tracht men momenteel best-practices en kaders aan te geven. In bijvoorbeeld de conceptvisie van de Raad van Hoofdcommissarissen op de publiek-private samenwerking op het gebied van CT<sup>23</sup>, wordt een aantal problemen geïnventariseerd. Deze zijn divers van aard in worden in de volgende vier paragrafen behandeld.

#### 5.2.1. Juridisch

Door overlappingsen zowel in regimes (Gemeentewet/Wbp) als grondgebied (wel/geen openbare plaats/voor publiek toegankelijke private plaats) is een complex vraagstuk ontstaan. Deze overlap wordt ook wel aangeduid met hybride gebieden. Hierbij staat tevens de legaliteit van zogenoemde intelligente toepassingen door private partijen ter discussie. (Moeten bv particuliere beveiligers de beschikking krijgen over de kentekenregistratie?) Een ongelimiteerde en ongecontroleerde groei brengt de privacy van burgers in gevaar. Daarnaast

---

<sup>23</sup> Raad van Hoofdcommissarissen, Strategische Beleidsgroep Publiek-Private-Samenwerking (oktober 2008), *Beelden van de samenleving. De samenhangende organisatie van cameratoezicht*, concept Visie van de Raad van Hoofdcommissarissen.

is CT in de publieke ruimte met restrictieve wettelijke waarborgen omkleed, terwijl het private toezicht dat ook de publieke ruimte omvat, slechts een belangenafweging kent die volgens het Cbp al gauw in het voordeel van de ondernemers uitvalt.

Het toetsingskader van de Prins Adviesgroep<sup>24</sup> stelt hier dan weer tegenover dat het gemeentebestuur verantwoordelijk is voor de privacybescherming van haar burgers bij CT in het publieke domein, dus ook in de hybride gebieden. Het CT op bedrijventerreinen beslaat een deel van die openbare ruimte. De belangen van de ondernemers om hun eigendommen te beschermen en de verantwoordelijkheid van de overheid voor het publieke domein hoeven niet met elkaar in strijd te zijn, maar de verantwoordelijkheid van de overheid zal dan wel nadrukkelijk in b.v. convenanten en verordeningen moeten worden vastgelegd.

In het algemeen valt de grens tussen het publieke en private domein dus niet altijd even duidelijk te trekken. Een deskundige op dit terrein is Ronald Memelink, directeur van stichting CrimiNee! IJsselland en programmamanager PPS politie. Hij zegt hierover het volgende:

Bij de beveiliging van het particuliere eigendom (bescherming privaat eigendom (deels) openbare plaatsen) omsluit de beveiliging bijna altijd de bewaking van de openbare ruimte. Daarnaast zijn sommige openbare plaatsen in particulier eigendom, maar wel geheel of gedeeltelijk vrij voor het publiek toegankelijk. Op bepaalde bedrijventerreinen wordt CT uitgevoerd om eigendommen te beveiligen. Bij dit toezicht zijn de camera's (tevens) op de openbare weg op het bedrijventerrein gericht. Als legitimering wordt aangegeven dat deze opzet noodzakelijk is voor een adequate beveiliging van de private eigendommen. Deze legitimering is vaak onderwerp van discussie. Er vindt immers feitelijk (al dan niet in zijn geheel) CT op openbare plaatsen plaats, alleen is voor deze vorm van CT onvoldoende sprake van een verstoring van de openbare orde om het conform de Gemeentewet te legitimeren. Een tweetal uitspraken van het Cbp dienen als richtinggevend kader.

'Bij bedrijventerreinen omsluit de beveiliging bijna altijd ook de bewaking van de openbare weg. De inbreuk op belangen en rechten van bezoekers speelt hier minder een rol dan in de 'warmere buurten'. Dus is het gerechtvaardigd belang van de ondernemers op dit terrein al veel sterker om het toezicht op de openbare weg 'mee te nemen.

Maar dit betekent niet dat de overheid daarmee haar bevoegdheid kwijtraakt. Het gerechtvaardigd particulier belang en de uitoefening van de publiekrechtelijke taak gaan in deze situaties gelijk op'. 'De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op de openbare weg. Een burger mag de openbare weg niet filmen, alleen zijn eigen terrein. Een particulier bedrijf mag alleen de openbare weg filmen als hierover afspraken zijn gemaakt met de gemeente'. Waarborgen van privacy is en blijft daarbij de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Omdat binnen de RTR (Regionale Toezichtruimte) voor handhaving openbare orde en veiligheid, de regie van de politie is geregeld, wordt aan bovenstaande uitspraken voldaan. De raad van hoofdcommissarissen (RHC) stelt zich op het standpunt dat in deze hybride gebieden ondernemers zoveel mogelijk hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen en dat het onder voorwaarden gerechtvaardigd is dat zij zelf CT organiseren. Echter een van deze voorwaarden zou aansluiting op een Regionale Toezicht Ruimte kunnen zijn. Aldus Memelink.

De Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie stellen zich op het standpunt dat ondernemers een deel van de openbare ruimte in beeld mogen brengen in zoverre dat

---

<sup>24</sup> NV Rewin West-Brabant en de Kamer van Koophandel West-Brabant (2008). *Een toetsingskader voor de invoering van regionaal cameratoezicht*. Weert: Prins Adviesgroep.

noodzakelijk is voor het doel. Daarbij moet dit toezicht wel kenbaar worden gemaakt. De ondernemer kan daarbij in overleg treden met de gemeente. Of de ondernemer de juiste belangenafweging heeft gemaakt bepaalt het Cbp en uiteindelijk de rechter<sup>25</sup>.

### **5.2.2. Technisch**

Er is geen technische standaard voor CT. Er zijn door het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) wel beoordelingsrichtlijnen opgesteld, maar deze zijn niet dwingend, gevolg is een grote verscheidenheid aan systemen en problemen bij de uitwisselbaarheid, archivering, uitleesbaarheid, opslag en beeldkwaliteit.

### **5.2.3. Organisatorisch**

De politie heeft de operationele regie, echter deze wordt lokaal verschillend ingevuld en bovendien is er verwarring of publiek-private samenwerking ook onder deze regie dient plaats te vinden. Publieke- en private systemen kunnen vaak niet met elkaar communiceren, er is geen synergie en toezichtcentrales kunnen niet voor elkaar invallen bij calamiteiten (fall back optie).

### **5.2.4. Politiek-bestuurlijk**

De privaat-publieke partners hebben verschillende verantwoordelijkheden en belangen. De regierol van de gemeenten komt niet goed tot zijn recht.

## **5.3. Randvoorwaarden publiek-private samenwerking**

Door de hiervoor geschetste problemen komt effectief en efficiënt gebruik van camerabeelden volgens de RHC niet goed tot zijn recht. De RHC komt tot een aantal aanbevelingen die de problemen kunnen ondervangen. CT in de hybride gebieden (privaat toezicht dat ook de publieke ruimte omvat) zou in een convenant tussen private partners, politie en gemeente moeten worden afgestemd en opgenomen in de APV, waarbij de politie de operationele regie krijgt. De politie moet het voortouw krijgen bij de standarisatie van cameratechnieken en informatie-uitwisseling en deze informatie zou in de politie ICT netwerken moeten worden geïntegreerd. De RHC stelt zich ten slotte in haar visie ten doel alle randvoorwaarden voor PPS te ontwikkelen, zowel technische standaarden als juridische, politiek-bestuurlijke- en organisatorische randvoorwaarden.

Dit is echter nog toekomstmuziek, terwijl het bestuur zich al voor een aantal voldongen feiten gesteld ziet. Immers ook als een gemeente besluit geen CT in te voeren, ziet zij zich regelmatig geconfronteerd met een toename van camera's die tevens het publieke domein bestrijken en zal zij de haar opgelegde regierol gestalte moeten gaan geven en de afweging tussen privacybelang en bescherming van private eigendommen in een democratische setting moeten brengen in plaats van dit aan de private partijen over te laten.

In de publiek-private samenwerking zijn in de praktijk al verregaande stappen gezet. Zo zijn, ondermeer onder de vlag van de Regionale Platforms Criminaliteitsbestrijding, Regionale- of Centrale Toezichtruimtes ingericht. Hierbij worden beelden van camera's op bedrijfsterreinen, winkelcentra en publieke camera's centraal op een locatie uitgekeken. Op dit moment is er b.v. in Zwolle een Regionale Toezichtruimte (RTR) operationeel onder de vlag van de

---

<sup>25</sup> Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie (12 juni 2009). *Brief aan de Tweede kamer, Cameratoezicht en Winkeliers*. Den Haag.

Stichting Criminee! Het RPC Drenthe zou graag analoog hieraan een interregionale RTR willen opzetten voor de drie noordelijke provincies.

Hiermee zou het totaal aan CT, zowel publiek- als privaat, binnen een overkoepelende organisatie worden gebracht onder regie van de politie, maar onder gescheiden regimes van Gemeentewet en Wet bescherming persoonsgegevens. Beoogde winst: Synergie, efficiëntie en kostenreductie. Indien de gemeenteraad besluit publiek CT in te voeren is het zaak de geschetste recente en toekomstige ontwikkelingen op het gebied van publiek- private samenwerking bij de implementatie van CT in de besluitvorming mee te nemen.

## **5.4. Publiek-Private Samenwerking, modellen**

### **5.4.1. Inleiding**

We hebben al gezien dat publiek-private samenwerking nog geen wettelijke basis heeft en dat dit lokaal op verschillende manieren is ingevuld. Er is echter wel een toetsingskader voor de invoering van regionaal publiek-privaat CT<sup>26</sup>. Het toetsingskader omvat naast de bestuurlijke modellen, conceptuele uitgangspunten, doelomschrijvingen en de laatste technische ontwikkelingen. Het Toetsingskader kan bij de ontwikkeling van publiek-private samenwerking, naast de visie van de RHC en RPC Drenthe, als richtsnoer dienen voor de inrichting.

### **5.4.2. Toetsingskader**

Er wordt tussen het College van B&W, de Korpschef van de regiopolitie en de ondernemers een convenant gesloten, waarbij de samenwerking wordt vastgelegd in samenwerkingsprotocollen. Alle partijen blijven verantwoordelijk voor de hun bij wet opgelegde taken en verantwoordelijkheden. Dat is volgens het toetsingskader als volgt verdeeld:

1. Het College van B & W is verantwoordelijk voor de privacybescherming bij CT in het publieke domein en ziet toe op een correcte uitvoering van het CT conform de wet- en regelgeving, de doelomschrijving en de samenwerkingsprotocollen. Bovendien ziet zij toe op de naleving van de algemene en bijzondere voorwaarden.
2. De korpschef is verantwoordelijk voor de inzet van de politie. Bij live camera-observatie kan desgevraagd beeldmateriaal direct beschikbaar worden gesteld aan de regionale meldkamer van de politie. Met dit beeldmateriaal kan de politie haar prioriteiten bepalen voor de inzet van noodhulp en coördinatie van de hulpdiensten. Als het beeldmateriaal gegevens bevat over incidenten die aanleiding geven tot het instellen van een opsporingsonderzoek, kunnen camerabeelden op vordering aan de politie worden overgedragen. Als er een concrete aanleiding voor is, kan de politie, op grond van haar bevoegdheid ontleend aan artikel 2 van de Politiewet, kortstondig gebruik maken van de camerasystemen ten behoeve van de handhaving openbare orde of rampenbestrijding. Er kan vooral gedacht worden aan incidenteel cameragebruik bij rellen, grootschalige ordeverstoringen en overige calamiteiten.
3. De ondernemers sluiten contracten af met particuliere beveiligingsbedrijven voor alarmopvolging en collectieve surveillance. De ondernemers laten zich

---

<sup>26</sup> NV Rewin West-Brabant en de Kamer van Koophandel West-Brabant (2008). *Een toetsingskader voor de invoering van regionaal cameratoezicht*. Weert: Prins Adviesgroep.



vertegenwoordigen door het bestuur van een ondernemersvereniging of richten een stichting op die de beveiliging op het bedrijventerrein organiseert. Private partijen die optreden krachtens een vergunning op grond van de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus kunnen worden belast met de live observatie van de camerabeelden. De verantwoordelijkheid van de overheid voor het toezicht in het publieke domein moet in een dergelijk samenwerkingsverband wel tot uitdrukking worden gebracht.

#### **5.4.3. Visie Raad van Hoofdcommissarissen**

De visie van de RHC op publiek-private samenwerking volgt in hoofdzaak het bovengenoemde toetsingskader van de Prins Adviesgroep. De Raad spitst daarbij de regierol van de politie vanuit haar visie nog eens toe. Buiten het passieve ontvangen van beelden vanuit de private toezichtruimten en incidenteel gebruik in het kader van bijzondere omstandigheden, zoals evenementen, wil men dat de politie ook actief en live beelden gaat beoordelen zonder noodzakelijke tussenkomst van de camera-operators. De politie kijkt dan a.h.w. live mee over de schouder van de operator. De samenwerking moet dan gestalte krijgen in een setting als een Regionale Toezicht Ruimte (RTR). Deze actieve rol van de politie dient in afspraken met de particuliere partners te worden vastgelegd en geldt alleen voor het hybride domein. De regierol moet door het gebruik van intelligente camera-systemen en technieken als datamining (derde generatie cameragebruik genoemd) verder worden geoptimaliseerd. De politie zou hierbij beter in staat zijn de privacy van burgers te waarborgen dan de particuliere partners. In feite stelt de RHC dat het gebruik van derde generatie systemen exclusief bij de politie zou moeten berusten en ziet zij deze ontwikkeling bij de private partijen als een gevaar.

#### **5.4.4. Kanttekeningen bij de visie van de RHC**

In hoeverre (semi)private partijen van het gebruik van intelligent CT zouden willen afzien is echter nog maar de vraag. Kan men een winkelier verbieden een lokaalverbod te handhaven door een camera met gezichtsherkenning op te hangen met zicht op de toegangsdeur, zodat de persoon al buiten kan worden opgevangen? Het mogelijk sluipenderwijs aantasten van de rechten van de burger zoals dat door de Raad wordt geconstateerd, geldt evenzeer voor het verder oprekken van de grenzen van wettelijk publiek CT door de politie zelf (zie bijvoorbeeld mobiel CT). De democratische controle die de Raad hier tegenoverstelt zal dan gestalte moeten krijgen in heldere controleerbare afspraken en protocollen. De Raad gaat hiervoor referentiekaders ontwikkelen. Het gevaar is echter dat gezien de forse investeringen die dergelijke samenwerkingsverbanden kosten, de aanleg van de infrastructuur en bemensing, de éénmaal in gang gezette publiek-private trein alleen nog met zwaarwegender argumenten tot staan kan worden gebracht dan met een simpel beroep op de privacy van de burger. Publiek CT heeft dan in feite een permanent karakter gekregen in weerwil van de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever.

#### **5.5. De Regionale Toezichtruimte (RTR)**

Publiek-private samenwerking moet niet alleen in protocollen en convenanten worden geregeld, deze moet ook fysiek gestalte worden gegeven. Ergens moeten de camerabeelden worden bediend, uitgelezen, doorgezonden, vervolgacties initiëren en worden opgeslagen en teruggekeken. Het meest dominante model dat daarvoor momenteel in beeld komt is de Centrale, Regionale- of zelfs Interregionale Toezichtruimte. Zoals eerder aangegeven is er in Zwolle een RTR operationeel onder de vlag van de stichting Criminee! Hier worden zowel de publieke (art 151c gemeentewet) als de private (bedrijventerreinen) camera's uitgekoken. Door het gebruik van intelligente camera's kan één observant meer camera's uitkijken. Er

wordt gedaan aan voorsignalering door de koppeling van zwarte lijsten en kentekenregistratie aan ‘slimme’ camera’s.

Momenteel vindt er, in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het RPC Groningen, een haalbaarheidsonderzoek plaats naar de mogelijkheid van een RTR Groningen. In 2009 worden hiervan de resultaten verwacht. Geografische uitbreiding naar Drenthe en Friesland wordt hierin meegenomen<sup>27</sup>.

### **5.5.1 Voor- en nadelen van een Centrale Toezicht Ruimte**

In het rapport “Centralisering CT Amsterdam” van de DSP-groep (een onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid voor een CTR in Amsterdam) wordt aangegeven dat het belangrijkste argument voor centralisatie is dat kwaliteit en efficiency zullen toenemen:

- CT wordt professioneler doordat er meer ruimte is voor opleiding, specialisatie en het leren van elkaars ervaringen;
- De politie kan haar regierol beter invullen;
- Centralisatie maakt het makkelijker kennis te delen;
- Slechts één cameraprotocol wordt opgesteld;
- Beter toezicht tijdens grootschalige evenementen;
- Nieuwe technieken kunnen sneller worden uitgetest;
- Kostenbesparing door raamovereenkomsten met leveranciers;
- Er is sprake van een meer gecoördineerde aanpak.
- Burgers en ondernemers hebben in de regio één aanspreekpunt voor het CT.

Nadelen:

- De kosten voor exploitatie en beheer moeten opwegen tegen de nut en noodzaak. (wat zijn de inverdieneffecten?)
- Het realiseren en operationeel krijgen van een toezichtruimte kan een lang traject zijn.

### **5.6. Privaat cameratoezicht in Assen**

Gezien de reikwijdte van de oorspronkelijke onderzoeksopdracht, namelijk een onderzoek naar publiek CT, is het particulier initiatief in Assen op dit terrein slechts globaal onderzocht. Echter uit het onderzoek blijkt dat al sprake is van cameratoezicht in Assen, of er zijn particuliere initiatieven in die richting. Zo hebben horeca exploitanten en (winkel)bedrijven camera’s geïnstalleerd die soms ook een deel van de openbare weg bestrijken en zijn er bedrijventerreinen die worden bewaakt of bewaakt gaan worden door camerasystemen, waarbij ook de openbare (toegangs)wegen worden bestreken. Het gerechtsgebouw heeft ter beveiliging camera’s die de openbare weg in beeld hebben. Ook de gemeente zelf gaat ter beveiliging privaat cameratoezicht instellen bij het paviljoen in het recreatiegebied Baggelhuizen. Dergelijke initiatieven worden in toenemende mate in samenwerkingsverbanden georganiseerd en afgestemd op de lokale behoefte aan veiligheid. Ook regionaal zijn er ontwikkelingen waar de gemeente als deelnemer aan het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Drenthe reeds nauw bij is betrokken. Bijvoorbeeld in Assen Noord is het de bedoeling op bedrijfsterrinen gezamenlijk cameratoezicht te organiseren, dit proces verkeert in de fase van het aanvragen van offertes. Daarnaast wordt er binnen de gemeentelijke organisatie al nagedacht hoe men reeds in de ontwikkelingsfase van projecten kan inspelen op veiligheidsaspecten, waarbij cameratoezicht, maar ook innovaties als censortechnieken een rol kunnen spelen.

---

<sup>27</sup> Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Drenthe (2009). *Concept Visie RPC op cameratoezicht*.

## **5.7. Samenvatting**

Publiek- private samenwerking op het gebied van CT komt steeds meer van de grond, maar er is geen sprake van uniformiteit. Er worden diverse knelpunten gesignaleerd, waarbij het gevaar bestaat voor buitenproportionele inbreuk op de privacy. De problemen zijn van juridische, technische, organisatorische en politiek- bestuurlijke aard. De juridische spitsen zich toe op de overlappinggebieden, de zogenaamde hybride gebieden (openbare plaatsen met privaat toezicht en voor publiek toegankelijke private plaatsen). Hierdoor is er tevens een overlapping van wettelijke regels, waarbij publiek toezicht gebonden is aan strenge voorwaarden, terwijl privaat toezicht een permanent karakter heeft dat alleen een belangenafweging en meldplicht kent. Daarnaast is er een discussie in hoeverre private partijen gebruik mogen maken van de zogenaamde derde generatie camera systemen, gekoppeld aan allerlei ‘slimme’ toepassingen. Hoewel de gemeente verantwoordelijk blijft voor de privacybescherming van haar burgers in deze gebieden, claimt zij deze vaak niet.

In goede PPS overeenkomsten kan de gemeente de balans tussen de ondernemersbelangen en die van de burgers weer herstellen. Daarnaast moet de gemeente vanuit haar bevoegdheid inzake de bescherming van de privacy van haar burgers in de hybride gebieden middels convenanten en verordeningen het private CT gaan regelen.

De grote verscheidenheid aan systemen veroorzaakt problemen bij de uitwisselbaarheid, archivering, uitleesbaarheid, opslag en beeldkwaliteit, terwijl dit tevens ervoor zorgt dat systemen/toezichtruimtes niet voor elkaar in kunnen vallen. De regie die de politie en gemeenten worden verondersteld te voeren, wordt, ofwel lokaal verschillend uitgevoerd, of er is discussie of politie en gemeenten dit überhaupt op zich moeten nemen. De Raad van Hoofdcommissarissen stelt zich ten doel alle randvoorwaarden voor PPS te ontwikkelen, zoals technische standaarden en juridische, organisatorische en politiek- bestuurlijke randvoorwaarden, waarbij zij goeddeels uitgaat van een toetsingskader dat is opgesteld door de Prins Adviesgroep. Dit zou de hiervoor geschetste problemen kunnen ondervangen. Daarnaast claimt de RHC een grotere en actievere rol voor de politie in de hybride toezichtgebieden. Zo zou de politie, zonder tussenkomst van de private partij, de beelden live uit moeten kunnen kijken. Daarnaast vindt de RHC dat de private partijen, uit privacy overwegingen, uitgesloten moeten worden van het gebruik van derde generatie camera systemen. In hoeverre dit laatste reëel is, wordt in deze nota betwijfeld. Het dominante model voor PPS is momenteel de (Inter)Regionale Toezichtruimte, waar publieke en private camerabeelden samenkomen. Onder regie van het Regionale Platform Criminaliteitsbeheersing vindt een haalbaarheidsonderzoek plaats naar een Interregionale Toezichtruimte voor Groningen en later ook Friesland en Drenthe. Een eerder gesignaleerd nadeel is dat de opzet, uitvoering en organisatie van dergelijke grootschalige projecten veel tijd vergen. Daarnaast zullen de investeringen, bemensing en infrastructuur deze vorm van CT, in weerwil van de oorspronkelijk bedoeling van de wetgever, een permanent karakter geven.

Ook in Assen zijn initiatieven om in PPS verband aansluiting te zoeken bij een regionaal samenwerkingsverband voor de instelling van CT. De bedrijventerreinen in Assen Noord zijn hiermee het verst. Daarnaast zijn er ook in Assen private camera's die een deel van de openbare ruimte in beeld brengen, of zijn er plannen dergelijke camera's te installeren.

## **6. Doelstellingen cameratoezicht**

## **6.1. Inleiding**

Volgens de Memorie van Toelichting (MvT 2004:9) bij het wetsontwerp cameratoezicht openbare plaatsen heeft CT als doel “de handhaving van de openbare orde” waaronder ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten valt die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving (.....) Met een ander doel dan de handhaving van de openbare orde mogen geen camera’s worden geplaatst of gebruikt, dus ook niet ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Dit laat evenwel onverlet dat de beelden die zijn vastgelegd (.....) onder strikte voorwaarden voor de opsporing van een concreet strafbaar feit door de politie en justitie kunnen worden gebruikt.

## **6.2. Hoofddoelstellingen cameratoezicht**

Als algemene privacynorm geldt dat er een helder omschreven en concreet gesteld doel moet zijn om het vergaren en verwerken van persoonsgegevens te kunnen verantwoorden<sup>28</sup>.

Het WODC heeft in een aantal EU landen onderzoek gedaan naar CT omdat die landen vaak al langer ervaring hiermee hebben<sup>29</sup>.

Het WODC noemt als algemene doelstelling:

CT wordt in het algemeen ingevoerd om de criminaliteit terug te dringen. Criminaliteit moet voorkomen worden of de detectie moet in een vroeg stadium plaatsvinden (preventieve werking). Verder moet het ondersteuning leveren aan de opsporing en vervolging van delicten (repressieve werking). Door het terugdringen van de criminaliteit hoopt men tevens het gevoel van veiligheid onder de burgers te vergroten.

## **6.3. Nevendoelen**

Camerabeelden kunnen ten behoeve van de opsporing van verdachten worden benut. Een nevendoel is tevens een efficiëntere politie-inzet. Als voorbeeld van die efficiëntere inzet van de politie wordt door het WODC Groot-Brittannië genoemd. Hierbij maakt CT deel uit van informatiegestuurde surveillance. Camerabeelden zorgen voor een reactie op maat of kunnen tonen dat het gaat om een vals alarm, wat nu niet ten koste hoeft te gaan van beschikbaarheid elders. Ook kunnen de beelden zorgen voor een snellere en efficiëntere bewijsgeving. In Leeuwarden bleek dat door een snelle reactie op camerabeelden escalatie van conflictsituaties kon worden voorkomen.

CT draagt bij aan de veiligheid van politie, toezichthouders en andere hulpverleners. Met de recente maatschappelijke en politieke discussie over de beëindiging van het toegenomen geweld tegen de hulpdiensten, heeft dit nevendoel nieuwe betekenis gekregen.

## **6.4. Doelstellingen vertaalt in plannen in de regio**

De gemeente Leeuwarden verwoordde het doel van de proef CT in 2005 als volgt<sup>30</sup>:

1. Het terugdringen van geweld tijdens de uitgaansuren.

(Nadrukkelijk werd hier de eerder gebruikte term uitgaansgeweld losgelaten. Immers dit impliceert een direct verband met uitgaan, terwijl de doelstelling terugdringen van alle geweld in de horeca en publieke ruimte is).

2. Vergroten van de veiligheidsgevoelens

---

<sup>28</sup> Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid (2006). *Handreiking Cameratoezicht*. Den Haag: CCV.

<sup>29</sup> WODC (2000). *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

<sup>30</sup> Stol, W.Ph. (2005) *Een proef met cameratoezicht te Leeuwarden over problemen en oplossingen*. Leeuwarden.

### 3. Leren welke effecten CT heeft en waarom.

In Groningen startte in januari 2000 het project “Experiment cameratoezicht in Groningen<sup>31</sup>”.

De doelstellingen waren:

- Afname van het aantal aangiften van geweldsmisdrijven, andere delicten (o.a. bedreigingen, berovingen, bezit van wapens) en openbare orde problemen in het uitgaansgebied;
- Vroegtijdige signalering en verbetering oplossing strafbare feiten;
- Voorkoming van belemmering van de hulpverlening en verbetering van de hulpverlening aan slachtoffers;
- Het terugdringen van het onveiligheidsgevoel.

### 6.5. Doelstellingen cameratoezicht Assen

We hebben eerder gezien dat het stellen van puur kwantitatieve doelen bij CT, door de complexiteit niet eenvoudig is. De effecten zijn deels onvoorspelbaar. Het ligt, mede gezien de ervaringen van andere gemeenten hiermee, minder voor de hand kwantitatieve doelen te stellen, zoals een procentuele afname van geweldsdelicten. CT zou meer moeten worden gezien als een aanvullend instrument in een totaalconcept. Doelstellingen voor CT moeten dan ook vanuit die totaalvisie worden geformuleerd. Niet als middel op zich, maar passend in het integraal veiligheidsbeleid en de doelstellingen die daarin worden zijn verwoord. Zo staat in het Veiligheidsplan 2008 van de gemeente Assen:

*Het geweld in het publieke domein niet laten stijgen boven het niveau van 2002, waarbij in het bijzonder aandacht wordt gevraagd voor de aangewezen uitgaansgebieden gedurende de uitgaanstijden in het weekend, met een nadrukkelijke lokale inkleuring.*

#### **CT heeft in dat kader ten doel:**

1. Beheersing en bestrijding van geweld en overlast in het uitgaansgebied tijdens de uitgaansuren, als instrument passend in het integrale veiligheidsconcept;
2. Het vergroten en onderhouden van het veiligheidsgevoel van bewoners, werkers, bezoekers en hulpverleners in het uitgaansgebied;
3. Ondersteuning van de politie bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid;
4. Ondersteuning van de hulpdiensten bij calamiteiten;
5. Ondersteuning bij grootschalige evenementen;
6. Als instrument bij de inrichting en uitoefening van Informatie gestuurde politiezorg bij de handhaving van de openbare orde.

#### Ad 1

Beheersing behelst het live monitoren van de situatie en het daarom kunnen anticiperen op incidenten. Zo kan er preventief en deëscalerend worden opgetreden. Bij bepaalde vormen van criminaliteit en overlast mag een preventieve werking worden verwacht. CT is een aanvulling binnen het integrale veiligheidsconcept, geen doel op zich. Evaluatie zal moeten

---

<sup>31</sup> Bieleman, B., A. Kruize en J. Snippe (2002), *Evaluatie Cameratoezicht Groningen Eindrapportage*. Groningen-Rotterdam: Intraval.

uitwijzen of CT als aanvullend instrument een wezenlijke bijdrage is binnen het totaal van maatregelen.

#### Ad 2

De positieve effecten van CT op de onveiligheidsgevoelens zijn duidelijk aangetoond. Gevoelens van (on)veiligheid zijn echter sterk emotioneel afhankelijk en geïsoleerde gebeurtenissen kunnen grote invloed hebben op het veiligheidsgevoel. In Assen voelt men zich relatief veilig. Opmerkelijk is dat de onveiligheidsgevoelens in ondermeer het Centrum van Assen waren toegenomen (zie paragraaf 9.2 en 9.3). Hier valt dus nog winst te behalen.

#### Ad 3

De inverdieneffecten van CT op het gebied van de opsporing van strafbare feiten zijn evident. Er komt meer ter kennis van de politie en de pakkans neemt significant toe. De preventieve effecten zijn onder ad 1 al genoemd.

#### Ad 4

De hulpdiensten staan in het algemeen steeds meer bloot aan geweld bij de uitoefening van hun taak. Naast camera's op de hulpvoertuigen kunnen vaste toezichtcamera's ondersteuning bieden. Bovendien kunnen vaste toezichtcamera's helpen de situatie voor het uitrukken in te schatten en de aard en omvang van de hulpverlening daarop aan te passen. Ook gemeentelijke toezichthouders zouden baat hebben bij CT. (zie hiervoor par. 8.4.3.)

#### Ad 5

In de evaluatie van de TT 2008 is de wens verwoord de inzet van camera's tijdens dit evenement in deze nota mee te nemen<sup>32</sup>. Nog even voor de duidelijkheid, CT tijdens grootschalige evenementen vindt plaats onder het regime van de Politiewet en kan ten allen tijde worden ingezet, zonder dat hiervoor toestemming van de gemeenteraad nodig is. Hier in dit hoofdstuk gaat het om een eventuele gecombineerde inzet van camera's die met het oog op het evenement worden ingezet met vast publiek CT ten bate van de handhaving van de openbare orde.

Betrokkenen bij de organisatie van dit evenement zijn bevraagd op de wenselijkheid van de inzet van CT. Daarnaast zouden (slimme) camera's een rol kunnen spelen bij het vastleggen van bezoekersaantallen, een gemis als aangehaald in de evaluatie en bij de signalering van de zogenoemde crowd-vorming.

Men zou hierbij kunnen kiezen voor het benutten van een combinatie van een deel vast CT in het kader van openbare orde handhaving en een deel semi mobiel toezicht, alleen in te zetten tijdens evenementen als een tijdelijke uitbreiding van het vaste netwerk. Bij de locatiebepaling van de vaste camera's zou al rekening kunnen worden gehouden met de inzet bij evenementen. Deze aanpak kan de regie vanuit de centrale post, waar politie, brandweer, LOK7000, gemeente en medische hulpverlening samenwerken ondersteunen.

Volgens een woordvoerder van de politie Assen, dhr. Venema, teamchef Assen Noord en Aa en Hunze, moet men er daarbij voor waken dat er een verschil in interpretatie ontstaat van de plaatselijke situatie, nu de interpretatie van camerabeelden en de inschatting van aanwezige functionarissen kunnen verschillen. Volgens deze woordvoerder kan dit de besluitvorming in de centrale post ongunstig beïnvloeden. Bij een inschatting van de situatie ter plaatse zou het oordeel van de toezichthouders doorslaggevend moeten zijn.

---

<sup>32</sup> Gemeente Assen (2009), *Algemene evaluatie TT 2008*.

Andere direct betrokkenen bij de organisatie van de TT, zoals van het organisatiebureau LOC7000 en de brandweer zien voordelen of zelfs een absolute noodzaak van CT tijdens dit evenement. De mensen op de centrale post in de brandweerkazerne, die verstand hebben van crowd- en crisismanagement en die de beslissingen moeten nemen, doen dat op afstand en moeten zich nu nog baseren op het oordeel van functionarissen op locatie, die op dit terrein een wisselend kennis- en ervaringsniveau hebben. Ook missen deze functionarissen vaak het overzicht. Camerabeelden vullen deze lacune aan en kunnen een sfeerbeeld geven. Ook geven camerabeelden beter inzicht in waar, in het geval van de noodzaak een mensenmassa te verspreiden, nog overloopgebieden zijn. Volgens Van Lokven van LOC7000 is door de gewijzigde situatie in de binnenstad, meer mensen en minder plek voor podia, CT nog noodzakelijker. Tot zover gaat alles nog goed, maar juist als het misgaat zijn camera's onontbeerlijk. Dhr. Buikema van de brandweer heeft vrijwel dezelfde mening en denkt daarnaast dat camera's al in een vroeg stadium kunnen helpen de loop van de massa te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het afsluiten van straten.

De straten die volgens betrokkenen in de huidige situatie tijdens een evenement als de TT voor CT in aanmerking zouden komen zijn: Brink, Brinkstraat, Markt, Marktpllein, Weerspoort, Noorder Singel, Gedempte Singel, Doevenkamp, Kruisstraat en Koopmansplein.

De vraaggesprekken met de betrokkenen Buikema en Van Lokven zijn terug te vinden in de bijlage 2. Venema gaf zijn mening mondeling. Ondanks herhaalde pogingen is het niet gelukt de betrokken Chef Informatie van de politie Drenthe hierover te spreken te krijgen.

Ad 6

Het doel van informatiegestuurde politiezorg is het vergroten van de veiligheid en het reduceren van de (zichtbare) criminaliteit en overlast in de samenleving. Dit gebeurt door het maken van gefundeerde beleidskeuzes op basis van gedegen onderzoek en analyses (van informatie). Informatie en analyse zijn het hart van het besluitvormingsproces: als de politie adequaat wil kunnen optreden om de samenleving veiliger te maken, moet zij weten welke problemen er in die samenleving zijn (Programmabureau ABRIO, 2003). Nevendoelstellingen zijn verbetering van de informatiehuishouding en sturing op informatie en resultaten. CT kan de politie helpen te bepalen waar voor de handhaving van de openbare orde de hot spots zijn. Waar vinden op welke tijdstippen bepaalde activiteiten plaats? Hoeveel mensen zijn na sluitingstijd van de horeca nog in de stad, is er sprake van groepsvorming waarbij de situatie kan escaleren? Dergelijke informatie kan de politie helpen prioriteiten te stellen en haar inzet hierop aan te passen.

## **7. Objectieve veiligheid, de cijfers**

### **7.1. Inleiding**

Hoe is het in Assen met de objectieve veiligheid gesteld? Is er sprake van zodanige openbare orde problemen dat de inzet van CT noodzakelijk is? De openbare orde kan ernstig worden aangetast door delicten die in de volksmond wel eens worden aangeduid met uitgaansgeweld.



De mate waarin er sprake is van geweld tijdens de uitgaansuren kan daarbij als graadmeter dienen. Daarom is de politie gevraagd data te leveren met betrekking tot het aantal aangiftes van geweldsdelicten in het uitgaanscentrum gedurende de uitgaansuren. Immers de mate waarin sprake is van uitgaansgeweld is deels af te meten aan de hoeveelheid aangiftes die ten aanzien van geweldsdelicten zijn gedaan. Hierbij past de kanttekening dat niet alle geweldsdelicten ter kennis van de politie komen en dat de politie de ervaring heeft dat in veel gevallen van dit soort feiten geen aangifte wordt gedaan. Percentages zijn echter niet bekend.

Ook andere registraties van incidenten en delicten, zoals ruzies, opstootjes, overlast, vernielingen, vandalisme en baldadigheid kunnen een beeld geven van de mate waarin er sprake is van openbare orde problemen. De wijze van registratie bij de politie maken gegevens op dit moment ten dele voor analyse minder geschikt. Echter in hoofdstuk 8 worden deze aspecten wel meegenomen, door naast de objectieve cijfers een sfeerbeeld van de Asser uitgaansnachten te schetsen.

## 7.2. De analyse

Voor de indeling van de uitgaansgebieden in het Centrum is uitgegaan van de verdeling zoals die is gebruikt in het Veiligheidsplan 2008. In Assen is het uitgaan volgens de politie vooral geconcentreerd op de vrijdag- en zaterdagnacht. De aangiftes hebben daarom betrekking op geweldsdelicten en bedreigingen gepleegd in de nacht van vrijdag op zaterdag van 23.00 uur tot 06.00 uur en van zaterdag op zondag gedurende dezelfde uren in de betreffende gebieden. De feiten zijn geselecteerd op gepleegd op de openbare weg. Immers feiten gepleegd in de Horecagelegenheden zelf, geven geen beeld van de openbare orde situatie.

<b>Tabel 1   Aangiftes geweldsdelicten Horecagebied</b>					
Jaar	2006	2007	2008	2009	Totaal
Gebied 1: Brink, Brinkstraat, Mulderstraat, Singelpassage					
Aantal	14	15	20	2	51
Gebied 2: Rolderstraat, Nieuwehuizen, Menning, Doevenkamp, Poststraat					
Aantal	4	4	4	2	14
Gebied 3: Markt, Marktstraat, Kerkstraat					
Aantal	1	1	3	2	7
<b>Totaal</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>72</b>

In deze tabel zijn alle voorkomende omschrijvingen van geweldsdelicten geteld. We kunnen zien dat in Gebied 1, Brink, Brinkstraat, Mulderstraat en Singelpassage het vaakst aangifte is gedaan. Gebied 2 en 3 scoren aanmerkelijk lager. Van 2006 tot en met 2008 blijft het aantal aangiftes vrijwel gelijk, met een lichte indicatie voor een stijgende trend. De cijfers over 2009 zijn van het eerste kwartaal en zullen naar het zich nu laat aanzien niet sterk afwijken van de voorgaande jaren. In de volgende tabel kan men zien over welke feiten het gaat.

<b>Tabel 2   Onderscheiden geweldsdelicten</b>					
Feit	2006	2007	2008	2009	Totaal
Geweld met letsel met vuurwapen	0	0	0	0	<b>0</b>
Geweld met letsel met wapen	2	0	1	0	<b>3</b>
Geweld met letsel zonder wapen	7	15	16	6	<b>45</b>
Geweld zonder letsel zonder wapen	9	3	8	0	<b>20</b>
Openlijk geweld tegen personen	1	1	2	0	<b>4</b>

<b>Totaal</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>72</b>
---------------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------

Het merendeel van de aangiftes heeft betrekking op geweld met of zonder letsel. Wapens werden er niet of nauwelijks gebruikt. Ook groepsgeweld komt blijkens de aangiftes nauwelijks voor.

Er is gekeken hoeveel van de totaal 72 geweldsdelicten waarvan aangifte is gedaan ook daadwerkelijk zijn opgelost, d.w.z. dat de daders door de politie zijn opgespoord.

<b>Tabel 3   Oplossingspercentages geweldsdelicten</b>					
Feit	2006	2007	2008	2009	Totaal
Aantal delicten	19	20	27	6	72
Aantal opgelost	17	20	21	6	64
Oplossingspercentage	89%	100%	78%	100%	89%

Het oplossingspercentage van de geweldsdelicten waarvan aangifte is gedaan schommelt tussen de 78 en 100 % (percentages zijn afgerond op hele procenten). Van het totaal werd 89% door de politie opgelost.

Voorts werden er in het totale uitgaansgebied, d.w.z. de drie genoemde gebieden tezamen gedurende dezelfde uren incidentmeldingen en aangiftes van bedreiging geregistreerd. Zie onderstaande tabel. In hoeverre aangiftes en incidentmeldingen dubbeltellingen zijn is niet bekend.

<b>Tabel 4   Aangiftes en meldingen bedreiging Centrum</b>				
	2006	2007	2008	2009
Aangiftes	4	2	2	0
Meldingen	5	3	3	0
<b>Totaal</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0</b>

Blijkens deze analyse komen aangiftes of vermelding van bedreiging gedurende de uitgaansuren nauwelijks voor in de politieregistratiesystemen.

Overige delicten- en/of incidentregistraties bv diefstal zijn voor deze analyse buiten beschouwing gelaten, gezien de reikwijdte van het onderzoek. Immers camera's zijn bij uitstek bedoeld voor de handhaving van de openbare orde en de beteugeling van uitgaansgeweld, niet als middel voor de opsporing van overige strafbare feiten. Dit laat onverlet dat camerabeelden kunnen bijdragen aan de oplossing van andere strafbare feiten en ook als zodanig kunnen worden gebruikt.

### 7.3. Conclusie

Het aantal geweldsincidenten tijdens de uitgaansuren in Assen bedraagt tussen de 19 en 27 op jaarbasis. Wapens werden in 3 gevallen gebruikt in de periode van 2006 tot en met het eerste kwartaal van 2009. Van de 72 geweldsincidenten hadden 20 geen letsel tot gevolg. De meeste aangiftes hebben betrekking op de Brink, Brinkstraat, Mulderstraat en Singelpassage. In de andere twee horecagebieden komen beduidend minder geweldsdelicten voor. Het

oplossingspercentage van de geweldsdelicten waarvan bij de politie aangifte is gedaan is hoog, over de onderzoeksjaren gemiddeld 89 %.

Cijfers met betrekking tot de objectieve veiligheid, zoals aangiftecijfers bieden een beperkt zicht op de mate waarin er sprake is van openbare orde problemen. Zoals uit andere onderzoeken blijkt, is er hoogstwaarschijnlijk sprake van een groot dark number. Kijkend naar de effecten van CT in andere steden ligt het in de verwachting dat CT in Assen voor een stijging van de objectieve cijfers zou gaan zorgen. In Leeuwarden bijvoorbeeld registreerde de politie na de instelling van CT zelfs ruim 60 % meer geweldsincidenten in een straat met CT. Hier dient bij een eventuele instelling van CT rekening mee gehouden te worden.

## **8. Assen, de uitgaansnachten**

### **8.1. Inleiding**



CT moet worden afgewogen met de plaatselijke situatie op het oog. Uitgaanscentra kunnen sterk variëren in

bezoekersaantallen, spreiding en uitgaanspubliek. Er zijn cijfers, maar ook ervaringen van betrokkenen. Hoe is in het algemeen de sfeer. Wat speelt er buiten de voor de statistiek vastgelegde cijfers om? Er is gekeken naar de ervaringen van de direct betrokkenen. Werkers in de horeca en politie. Daarnaast zijn de politiemutaties geanalyseerd die in het kader van het Horecaproject zijn opgemaakt. Zij geven eveneens een beeld, naast de bij de politie geregistreerde aangifte-cijfers die in het vorige hoofdstuk zijn besproken.

## 8.2. Het Horecaproject

In Assen loopt, ter uitvoering van de afspraken in het Horeca-convenant, het Horecaproject. Flankerend veiligheidsbeleid, waar CT eventueel een aanvulling aan zou kunnen geven. Naast de criminaliteitsstatistiek, cijfers over aangiften, spelen ook andere incidenten een rol die een sfeerbeeld kunnen geven van een gemiddeld weekendje uitgaan in de stad. In het kader van het Horecaproject worden de verslagen van de politie ter kennis gebracht van de burgemeester, als verantwoordelijke voor de handhaving van de openbare orde. Deze mutaties en de vraaggesprekken met betrokkenen, vormen de basis van dit hoofdstuk. De rapportage over 2007 was volledig, zodat dit jaar voor een analyse is gebruikt\*.

*\*Noot: In 2008 heeft men ervoor gekozen in de Horecaproject mutaties voor nadere bijzonderheden over de incidenten te volstaan met verwijzingen naar mutaties in het Bedrijfsprocessensysteem (BPS), nu Basis Voorziening Handhaving (BVH). Nadere beschouwing van de Horecaproject mutaties over 2008 wees uit dat deze ongeschikt zijn voor analyse, nu incidenten niet meer zijn te relateren aan locaties en ook de incidenten te summier worden omschreven. Er is daarom afgezien van het opvragen van de gegevens over 2009, daar de wijze van rapporteren gelijk was aan 2008. Bij het instellen van CT zou de wijze van rapporteren zoals dat in 2007 gebruikelijk was, een goede basis bieden voor analyses in het kader van toekomstige evaluaties na de instelling van CT. Indien wordt overgegaan tot het instellen van CT, wordt daarom aanbevolen de wijze van rapporteren van 2007 weer in ere te herstellen, hetzij op andere wijze de Horeca incidentregistraties voor analyse geschikt te maken.*

## 8.3. De incidenten

Het Horecateam en de bikepatrol rapporteerden in 2007 in totaal 84 incidenten gedurende de uitgaansweekeinden van vrijdagavond tot en met zondagochtend. De Horecadiensten zijn op vrijdagen en zaterdagen van 23.00 uur tot 07.00 uur. Per jaar zijn dat ruwweg 104 uitgaansnachten, waarvan er op 47 één of meer incidenten werden gerapporteerd. Op bijna één van de twee stapavonden was er dus iets aan de hand in het uitgaanscentrum van Assen. Het weekeinde van 2, 3 en 4 november 2007 spande de kroon met in totaal 9 incidenten, waarbij het vooral ging om overlast door dronken personen en groepen, opstootjes en vechtpartijen.

Tabel 5 Incidenten	
Feit	Aantal
opstootje	19
vechtpartij	16
mishandeling	14
overlast	14
baldadigheid	11
bedreiging	7
aanranding	1
Beroving	1

wapenbezit	1
Totaal	84

Opstootjes, meerdere personen of groepjes bijeen in een ruzieachtige sfeer, waarbij af en toe ook klappen vielen, kwamen het meest voor. Soms was er sprake van vechtpartijen of opstootjes tussen groepen van verschillende etnische achtergrond. De politie wist in 7 gevallen de zaak te sussen, zodat het niet op een vechtpartij uitliep. Toch werd er in 16 gevallen wel degelijk gevochten. Vaak wilden de slachtoffers op dat moment geen aangifte doen. Dit gebeurde slechts 1 keer. Of men hier later nog op terug kwam is niet verder onderzocht. Bij 1 vechtpartij met de politie wist men de dader aan te houden. Ook werd 1 vechtpartij gesust zonder verdere gevolgen. Ook bij mishandelingen is het aantal aangiften kort volgend op het incident laag. In 5 van de 14 gevallen kwam het blijkens de rapportages tot een aangifte. Hierbij waren ook 2 aangiften tegen portiers. Het is mogelijk dat er later alsnog aangiften zijn gedaan.

Overlast betreft lastige (dronken) personen en drugsoverlast, vaak kon het met praten en wat aandrang worden opgelost.

Baldadigheid betreft vernielingen (vandalisme) en overige verstoringen van de openbare orde. Bij bedreiging werd ook het onheus bejegenen van de politie meegenomen. Dit kwam 4 keer voor. Aanranding, wapenbezit en beroving waren op zich staande incidenten.

Er was in 2007 tijdens de uitgaansnachten geen sprake van wapengeweld op straat.

<b>Tabel 6 Incidenten</b>	
Locatie	Incidenten
Brinkstraat	37
Rolderstraat	10
Ged. Singel	6
Mulderstraat	5
Singelpassage	4
Markt	4
Kerkstraat	3
Nieuwe Huizen	3
Overig	12
Totaal	84

Waar vonden de incidenten plaats? Gezien de hoge Horeca-dichtheid zal het niet verbazen dat de Brinkstraat en Rolderstraat het meest zijn genoemd. Meer dan de helft van alle incidenten zijn in deze twee straten, met de Brinkstraat er duidelijk uitspringend. Door mutaties in het Horeca-aanbod sinds 2007 kunnen echter incidentverschuivingen hebben plaatsgevonden. In gesprekken met betrokkenen, zoals vastgelegd in de volgende paragraaf, is deze vraag daarom ook nadrukkelijk aan de orde gesteld.

## **8.4. Gesprekken met betrokkenen**

### **8.4.1. Inleiding**



Naast mutaties waarin de feitelijkheden zijn weergegeven zijn ook betrokkenen bij het uitgaan in de stad gehoord, namelijk de werkers, Horecavertegenwoordigers, ondernemers, politiemensen en anderen die er nauw bij betrokken zijn. De vraaggesprekken vonden plaats in een informele setting, zonder vragenlijst met alle ruimte voor eigen inbreng. Alle

deelnemers kregen een kort verslag van het gesprek toegestuurd, waarbij ze in de gelegenheid werden gesteld correcties aan te brengen of aanvullingen te geven. Verwerking van de gesprekken heeft niet plaatsgevonden dan na een akkoord van de deelnemer. De horecadeelnemers vertegenwoordigen elk een van de onderscheiden horecagebieden. Alleen de respondent uit de Rolderstraat zegde zijn afspraak af. De gespreksverslagen zijn opgenomen in bijlage 2.

Vraaggesprekken met-, of een enquête onder vertegenwoordigers van het uitgaanspubliek zijn, hoewel belangrijk, in dit onderzoek achterwege gelaten. Enerzijds om praktische redenen, de korte looptijd van het onderzoek en de beschikbaarheid van één onderzoeker, anderzijds omdat het wat prematuur is het publiek te bevragen voordat er een politiek besluit is genomen.

De gesprekken zijn in een algemene schets verwoord, met één uitzondering, zonder personen met naam en toenaam te citeren. Wel werd de achtergrond vermeld indien dit door de onderzoeker omwille van de duidelijkheid noodzakelijk werd geacht.

#### **8.4.2. De sfeerbeeldschets**

Uitgaan in Assen wordt over het algemeen gekenschetst met kwalificaties als kleinschalig en een compact uitgaansgebied. Het publiek bestaat vooral uit Assenaren met daaronder een relatief grote sociale controle en bereidheid om met de politie samen te werken, wat resulteert in een hoog oplossingspercentage. Voor de politie ligt de piek in de werkzaamheden op de vrijdag- en zaterdagavond tussen 03.00 uur en 05.00 uur. Dit hangt samen met de sluitingstijden van de Horeca. Een respondent bij de politie omschreef zijn werk daarbij als sussen, pappen en nathouden. De sfeer in de te onderscheiden Horeca concentratiegebieden is niet overal gelijk. Een respondent duidt dit aan met meer en minder grimmig. Vooral de omgeving van Brinkstraat en Rolderstraat krijgen de kwalificatie grimmig mee, met name tegen sluitingstijd. Ook bepaalde cultuuruitingen, zoals het graag in groepjes rondhangen op straat kan op het eerste gezicht wat bedreigend overkomen. Respondenten noemen ook een etnisch georiënteerde groepsvorming die zorgt voor toenemende spanningen en overlast in de stad. Men zoekt onderling wel eens de confrontatie, vaak als reactie op incidenten die in de Horecagelegenheden zelf hebben plaatsgevonden. Conflicten worden zo ook vaak onderling 'opgelost' zonder dat ze ter kennis van de politie komen. Een politie-respondent ziet ook een trend dat het uitgaanspubliek zich in toenemende mate bij conflictinterventie tegen de politie keert. Het voorbeeld dat door veel respondenten wordt aangehaald en kennelijk een grote indruk heeft gemaakt, is de vechtpartij op de Brinkstraat tijdens de laatste jaarwisseling, waarbij een groep zich massaal tegen de politie keerde en private camerabeelden bijdroegen aan de aanhouding van daders\*.

Politierespondenten memoreren aan het openstellen van Club Diana voor jeugd vanaf 16 jaar, hetgeen gevolgen zou kunnen hebben voor de rust in de binnenstad. Op de Markt en omgeving is het drukker geworden door de opening van nieuwe Horeca-gelegenheden in de Kerkstraat. Een Horeca-respondent ziet hierdoor een toename van incidenten, zowel binnen- als buiten de zaak. Het betreft vooral opstootjes en baldadigheid. Gewelddadigheden blijven meestal uit. Een andere Horeca-respondent in de Kerkstraat typeerde de straat als 'rustig' tot er recentelijk twee grote vechtpartijen uitbraken. Ook door het rookverbod kunnen op straat eerder conflicten ontstaan, omdat de mensen buiten staan te roken. De economische crisis zou ervoor kunnen zorgen dat het publiek, met name de jongeren later uitgaan en meer gaan 'indrinken' wat voor problemen zou kunnen zorgen. Een woordvoerder van warenhuis Vanderveen ziet een trend in het gebied rond de Markt, met een toename van overlast en vernielingen. Hij constateert daarnaast dat men in het algemeen door een hoger

welzijnsniveau steeds hogere eisen gaat stellen aan de veiligheid op straat. Een politierespondent stelt daar tegenover dat men tijdens de uitgaansuren een zeker verhoogd veiligheidsrisico zou moeten accepteren. Een Horeca respondent van de Brinkstraat vindt dat het geweldsniveau, met name wapengeweld, in de jaren 90 veel hoger lag dan nu.

*\* Noot: Helaas kon deze casus voor dit onderzoek niet nader worden geanalyseerd, omdat de zaak nog niet voor de rechter is gebracht. Er is hierover contact geweest met het OM.*

### **8.4.3. De meningen over CT en flankerend beleid**

Respondenten zijn overwegend positief over het beleid zoals dat wordt uitgevoerd in het kader van het Horecaproject. De fysieke aanwezigheid van de politie wordt zowel binnen als buiten de politie hoog gewaardeerd. Er is een kritische noot vanuit de Horeca dat er sprake zou zijn van een verminderde aanwezigheid en minder voor het publiek zichtbare effectiviteit. Een ander stelt daar tegenover dat de politie en beveiligers nu een team vormen.

Een horeca-respondent zegt niet elk incident aan de politie te melden, beducht als hij is voor imagoschade. Incidenten die zelf kunnen worden opgelost komen zo niet ter kennis van de politie.

Men is overwegend kritisch positief over de instelling van CT. De verwachte preventieve werking en opsporingstechnische voordelen worden vrijwel unaniem onderschreven. Hoewel dat eerste wel wordt genuanceerd. Zo wordt de verwachting geuit dat na enige tijd gewinning op gaat treden ten koste van de preventieve werking. Ook dat daders die delicten plegen onder invloed, zich niet veel van de aanwezigheid van camera's aan zullen trekken. Anderzijds zijn veel plegers bekenden van de politie en daardoor makkelijker te identificeren wat hen er eerder van zal weerhouden strafbare feiten te begaan in het zicht van een camera. Een politierespondent verwacht dat door CT meer feiten ter kennis van de politie zullen komen en vraagt zich af of de politie dat qua capaciteit wel aankan. Een respondent van de Horeca is tevens kritisch t.a.v. de randvoorwaarden en zegt ook dat de politie de capaciteit moet hebben om aan opvolging van incidentmeldingen te kunnen voldoen. Anders is CT een investering in schijnveiligheid en gaat de preventieve werking al snel verloren. Geld voor CT zou dan beter kunnen worden geïnvesteerd in meer fysieke aanwezigheid van de politie. Een politierespondent ziet CT ook als een bijdrage aan de persoonlijke veiligheid, net zoals je ook een veiligheidsvest aantrekt onder bepaalde omstandigheden.

Apart hiervan komt de mening van de dhr. Ruesink, hoofd afdeling Stadstoezicht aan bod aangaande CT. Hij constateert dat de politie zich op het gebied van overlastbestrijding en kleine (APV)overtredingen steeds meer terugtrekt en dit overlaat aan de gemeentelijke toezichthouders. De handhaving van Stadstoezicht draagt zo bij aan de leefbaarheid en veiligheid in de stad. Hiervoor zijn, zoals hij het uitdrukt, echter wel 'heterdaadjes' nodig. Door de beperkte toezichten (08.30-21.00 uur) speelt zich nu veel buiten zicht van de toezichthouders af. CT zou het toezicht in bepaalde stadsdelen verlengen en kunnen helpen daders te pakken. Ook kan CT preventief werken bij bepaalde vormen van baldadigheid en overlast. Toezichthouders krijgen daarnaast te maken met een assertievere, maar soms ook agressievere burger. Er worden jaarlijks circa 8000 parkeerbonnen uitgereikt. In ongeveer 500 gevallen is er daarbij sprake van een vorm van confrontatie. CT kan mensen weerhouden zich naar toezichthouders toe agressief op te stellen. Ruesink beseft dat de genoemde redenen op zich onvoldoende zijn om CT in te stellen, maar hij ziet ze als niet onbelangrijke inverdieneffecten, mocht het in Assen zover komen.



#### **8.4.4. Over privaat-publieke samenwerking**

Horeca-ondernemers en de vertegenwoordiger van warenhuis Vanderveen zien voordelen in PPS bij CT. Eén van de Horeca-respondenten vindt dat de discussie al te lang heeft geduurd en dat de gemeente Assen zijn kans op dit gebied heeft gehad. Een complicerende factor voor PPS op een breder vlak is de versnippering in 7 à 8 verschillende winkeliersverenigingen in de stad. Men is nu bezig met de oprichting van één Binnenstadvereniging om de belangen beter te kunnen vertegenwoordigen en om het zogenoemde free-riding tegen te gaan. De nieuwe vereniging zal ondermeer veiligheid in zijn pakket hebben en zo een gesprekspartner kunnen zijn op het gebied van PPS.

De voordelen van PPS zijn het voorkomen van wildgroei, waarbij iedereen zijn eigen (niet uitwisselbaar) systeem aanschaf, efficiency en kostenreductie. Immers private camera's kunnen ook een deel van de openbare weg bestrijken.

#### **8.4.5. Over locaties en live-uitkijken**

De straten die volgens respondenten voor CT in aanmerking zouden komen zijn: Brinkstraat, Mulderstraat, Singelpassage, Doevenkamp, Menning, Rolderstraat, Nieuwehuizen, Markt, Kleine Marktstraat, Marktplein, Weierspoort, Kerkstraat, Noorder Singel, Gedempte Singel.

Men zou het meeste baat hebben bij live uitkijken van de camerabeelden op de vrijdag/zaterdag nacht en zaterdag/zondag nacht van 01.00 uur tot 05.00 uur, ook werd van 00.00 uur tot 05.00 uur op vrijdag/zaterdag nacht genoemd en zaterdag/zondag nacht van 00.00 uur tot 06.00 uur.

## **9. Subjectieve veiligheid in Assen, de cijfers**

### **9.1. Inleiding**

Naast de objectieve veiligheid, gevat in criminaliteitscijfers, worden bij de discussie over de wenselijkheid van CT ook de gevoelens van onveiligheid bij de burgers betrokken. Immers CT beoogt ook de subjectieve veiligheid te beïnvloeden.

De gemeente Assen heeft de leefbaarheid en veiligheidsgevoelens van haar burgers in 2005 en 2007 laten meten en vastgelegd in een rapport.<sup>33</sup> In dit rapport zijn een aantal vragen gesteld over gevoelens van onveiligheid. Behalve de vraag of men zich wel eens onveilig voelt, is ook gevraagd hoe vaak dat dan is en of men zich wel eens onveilig voelt in de eigen wijk.

---

<sup>33</sup> Gemeente Assen (2008). *9+9=1, Onderzoek naar leefbaarheid en veiligheid in de gemeente Assen.*

Daarnaast heeft Bureau Young Works<sup>34</sup> in opdracht van de gemeente een onderzoek uitgevoerd met betrekking tot de veiligheidsbeleving onder Asser jongeren waarvan de uitkomsten van belang zijn voor dit onderzoek.

## **9.2. De analyse**

Uiteraard is het voor deze nota vooral van belang te kijken naar de onveiligheidsgevoelens ten aanzien van de Asser uitgaansgebieden in het Centrum. Een belangrijke doelgroep is het uitgaanspubliek. Gezien de regiofunctie van Assen, ook voor wat betreft het uitgaansleven is het uitgaanspubliek niet altijd woonachtig in de gemeente Assen, hoewel uit de gesprekken met betrokkenen (zie hoofdstuk 8) blijkt dat het toch vooral Assenaren zijn die hier uitgaan. Het uitgaanspubliek als specifieke groep is echter (nog) geen onderwerp geweest van onderzoek. Ook de beroepsbevolking (Horeca) in de binnenstad is niet als doelgroep benaderd. We zullen het daarom met de voorhanden zijnde cijfers moeten doen. Bij een eventuele evaluatie van een periode met CT is het echter zaak het uitgaanspubliek, naast de werkers in de horeca, inwoners binnen het cameragebied en de hulpdiensten en politie duidelijk in beeld te brengen. Maar nu eerst hetgeen wel bekend is.

In Assen voelde in 2007 28 % van de bevolking zich wel eens onveilig. In Assen voelen mensen zich iets vaker onveilig dan het gemiddelde in Nederland (24 %). Vergeleken met 2005 (31%) voelt men zich in Assen, net als in de rest van Nederland, in het algemeen iets veiliger, maar er zijn lokaal verschillen. Zo nam het onveiligheidsgevoel van de inwoners in sommige wijken, o.a. in het Centrum nog met enige procenten toe. Voor het Centrum was dit een toename van 8%.

Los van objectieve criminaliteitscijfers werd gevraagd hoe hoog men de criminaliteit in de eigen wijk inschatte. Deze perceptie werd vertaald in een score van 0-10. Hoe hoger de score hoe vaker men dacht dat criminaliteit zoals geweldsdelicten voorkomt. Net als in 2005 kwam men voor Assen op een lage score van 0,9. Het Centrum lag iets hoger met 1,2. Het centrum wordt bijvoorbeeld geassocieerd met geweldsdelicten en drugsoverlast.

Een aantal delicten vindt volgens de bevolking meer plaats buiten de eigen wijk: n.l. diefstal van een auto, zakkenrollerij en bedreiging. De laatste twee zijn typische delicten die volgens de burgers in de binnenstad zouden gebeuren. Daarnaast wordt de binnenstad door de Assenaren genoemd als plaats waar de meeste vernielingen zouden plaatsvinden. Het zou kunnen dat de respondenten hierbij een samenhang met uitgaan zien, echter dit is niet onderzocht.

## **9.3. Onderzoek Young Works**

De vraagstelling in het onderzoek door Young works was als volgt:

Voelen de jongeren in Assen zich veilig? Zo nee, waar ligt dit aan en hoe kan het worden opgelost?

Zeven jongeren in de leeftijd van 12-23 jaar hebben middels een participatief onderzoek 36 leeftijdsgenoten ondervraagd en gefilmd.

### **Enkele uitkomsten van belang voor dit onderzoek:**

- Jongeren voelen zich over het algemeen veilig in Assen
- Jongens voelen zich minder vaak onveilig dan meiden

---

<sup>34</sup> Uitvoeringsprogramma integraal jeugdbeleid gemeente Assen 'Kansrijk opgroeien in Assen'.

- Vooral in het weekend en bij het uitgaan zijn de problemen het grootst (zowel in de disco's als buiten)

De grootste problemen die door de Asser jongeren worden ervaren zijn:

- Groepen ( gabbers, alto's allochtone, etc.) hang jongeren die mensen naroeven en agressief zijn
- Zinloos geweld door jongeren of door bewakers
- Drugs (incl. dealen, geweld)

De Asser jongeren onderscheiden met name de volgende oorzaken voor de problemen:

- Te weinig activiteiten en voorzieningen voor jongeren (16+), leidt tot verveling
- Beschikbaarheid en handelen in drugs
- Botsingen tussen culturen
- Gebrek aan straatverlichting en bewaking

Als mogelijke oplossingen denken de Asser jongeren aan:

- Meer activiteiten voor jongeren, speciaal voor hang jongeren
- Meer toezichtcamera's, meer politie en algehele controle
- Meer straatverlichting

### **9.3. Conclusie**

Het uitgaanspubliek en beroepsbevolking in Assen is als specifieke groep niet bevraagd op de veiligheidsbeleving, terwijl dit voor een analyse in het kader van de wenselijkheid van het instellen van CT belangrijke doelgroepen zijn (zie ook het onderzoek in Leeuwarden). Een compleet beeld ten aanzien van de onveiligheidsbeleving in het uitgaansgebied is daarom niet te geven.

In het algemeen voelden de inwoners van Assen zich in 2007 relatief veilig en gingen zich in vergelijking met 2005 zelfs nog veiliger voelen. In tegenstelling tot deze trend nam het gevoel van onveiligheid in het Centrum iets toe. De bevolking denkt dat geweldsdelicten, bedreigingen, vernielingen en drugsoverlast met name in de binnenstad voorkomen. Bij deze perceptie kan een samenhang met uitgaan worden vermoed, hoewel dit niet is onderzocht.

Voor wat betreft de subjectieve veiligheid in de binnenstad, heeft de integrale aanpak, althans in de periode tot 2007 nog niet tot een afname van het onveiligheidsgevoel van de inwoners geleid.

Het onderzoek van Young Works geeft aan dat Asser jongeren zich in het algemeen veilig voelen, maar dat problemen vaak in relatie tot uitgaan worden ervaren. Ook groepsvorming speelt daarbij een rol. Zij zien daarbij tevens een oplossing in CT.

## **10. Kostenraming**

### **10.1. Inleiding**

Het is moeilijk om reeds in de pre-besluitfase een raming van de kosten te geven ten aanzien van de installatie van CT in het uitgaansgebied in Assen. Immers de kosten zijn sterk afhankelijk van de vorm en omvang van eventueel in te stellen CT en sterk afhankelijk van een eventueel Raadsbesluit. Het benaderen van een CT installatiebedrijf voor een offerte zou een redelijk inzicht kunnen geven, maar is in dit stadium nog prematuur. Om toch een idee te krijgen van de kosten zijn in dit hoofdstuk voorbeeldgemeenten opgevoerd, elk met verschillende camera-systemen, met en zonder toezichtruimte/toezichthouders die live uitkijken. Hoogeveen dient daarbij als voorbeeld van een eenvoudige variant, Leeuwarden als middenvariant en Groningen als zware variant.

### **10.2. Voorbeeldgemeenten**

### **1. Hoogeveen:**

Vorm CT:

6 (analoge) vaste camera's, bij noodzaak vanuit bediening- en recordruimte wel bedienbaar, echter niet live uitgekeken. Beelden worden bij noodzaak achteraf door de politie bekeken.

Kosten 2007

De kosten van het CT (6 camera's) was €45.000,-\* . Het voor optimaal CT noodzakelijke verlichtingsplan koste €24.000,- . Plus enkele duizenden euro's voor onderhoud en montage etc. De uitbreiding met 2 camera's begin 2009 heeft 15.000 euro gekost. Afschrijving camera's niet bekend.

### **2. Leeuwarden**

Vorm CT:

Een niet nader genoemd aantal analoge camera's in het uitgaansgebied van Leeuwarden in een draadloos systeem. Er wordt gedurende het weekeinde gedurende bepaalde uren live uitgekeken door gemeentelijke toezichthouders in een eigen toezichtruimte. Eén camera heeft een spreekmogelijkheid.

Kosten 2006:

€170.000 per jaar gedurende de looptijd van de proef (nu drie jaar). Hiervan moeten aanschaf, servicekosten, beheer, werklocatie en opleidingen van stadswachten (camera-operators) worden bekostigd. De camera's worden in 7 jaar afgeschreven. Men heeft een draadloos systeem aangeschaft, vanwege de hoge kosten voor de aanleg van een kabelinfrastructuur. Bovendien is het systeem zo flexibel. Aanpassing van de straatverlichting is buiten deze begroting om gegaan.

Vanwege de kosten ten bedrage van €40.000 is besloten een volgende evaluatie CT in eigen beheer te doen.

### **3. Groningen**

Vorm CT:

Digitaal camerasysteem aangesloten op een glasvezelkabelnet. Gemeentelijke toezichthouders kijken de beelden live uit tijdens bepaalde uren in het weekeinde.

Kosten 2000:

Aanleg camerasysteem met 15 (beweegbare) camera's en kabelnet €900.00. Sommige camera's hebben geluidsagressiedetectie. Personele kosten €100.000 per jaar.

Exploitatiekosten €50.000 per jaar. Kosten vervanging en uitbreiding 2008 €100.000.

Afschrijving camera's ongeveer 5 jaar. Vervanging camera €4 à 5.000 per stuk.

De aanleg van het camerasysteem viel duur uit door de kosten van de aanleg van het kabelnet á €500.000. Daarnaast moet er voor huur van de kabel nog eens €500 per maand worden betaald.

*\* Alle genoemde bedragen zijn excl BTW.*

## **10.3. Conclusie**

De kosten voor de aanleg van een camerasysteem zijn in dit stadium moeilijk te ramen. Dit is immers afhankelijk van de vorm en omvang en mogelijke participatie in publiek- private

samenwerkingsvormen die een kostenreductie kunnen betekenen. Kijkend naar de voorbeeldgemeenten belopen de kosten minder dan €50.000 tot ruim €200.000 per jaar.

Eenvoudige variant : €50.000/jaar

Middenvariant : €170.000/jaar

Zware variant : €200.000/jaar

## **11. Aandachtspunten**

### **11.1. Inleiding**

In het kader van dit onderzoek zijn bij drie gemeenten werkbezoeken afgelegd. Er werd een bezoek gebracht aan Hoogeveen, Groningen en Leeuwarden. Doel was te leren van de ervaringen die andere gemeenten hebben opgedaan met CT en dit vast te leggen in een aantal aandachtspunten. Naast de bestudeerde evaluaties leverden gesprekken met gemeenteambtenaren die nauw zijn betrokken bij het CT in hun gemeente tal van tips op waar de gemeente Assen bij het eventueel instellen van CT veel aan zou kunnen hebben. Het waren openhartige gesprekken in een informele sfeer zonder vaste vragenlijst. Elk gesprek belichtte zo weer andere aspecten. Deze worden hier te berde gebracht zonder ze per gemeente uit te splitsen. Voor wie precies wil weten waar de aandachtspunten zijn opgedaan, de gespreksverslagen zijn afzonderlijk als bijlagen bij deze nota gevoegd (zie bijlage 1).

## 11.2. Aandachtspunten

- Bij de incidenten meldstructuur in het geval van live CT moet men rekening houden met de bestaande meldprocedure van incidenten bij de politie. Deze moeten elkaar bij voorkeur niet doorkruisen.
- De politie is om opsporingstechnische redenen vaak terughoudend (capaciteitskwestie) bij het zelf uitkijken van de live camerabeelden en reageert liever op incidentmeldingen. Live uitkijken moet daarom vaak door de gemeente zelf worden georganiseerd.
- Het zelf opleiden van gemeentelijke cameratoezichthouders, de personeelskosten en het onderhouden van de toezichtruimte werken kostenverhogend.
- Gemeentelijke toezichthouders kunnen qua niveau niet altijd aan de eisen van een cameratoezichthouder voldoen.

### *Opmerking:*

*Dhr. Ruesink, hoofd afdeling Brandweer en Stadtoezicht van de gemeente Assen, gevraagd of hij een rol ziet voor Stadtoezicht, mocht de gemeente Assen besluiten een vorm van CT in te stellen, waarbij gedurende bepaalde uren live zou worden uitgekeken, ziet een capaciteitsprobleem als de dienst hiermee zou worden belast. Inzet van gemeentelijke toezichthouders als cameratoezichthouders zou te zeer ten koste gaan van het fysieke toezicht en dit zou in het huidige proces van professionalisering een achteruitgang betekenen. Hij ziet meer heil in een eventuele samenwerking met andere gemeenten, of het aansluiten bij regionale initiatieven, dan het als gemeente zelf te gaan organiseren.*

- De straatverlichting moet vaak worden aangepast, (Licht)reclame-uitingen verplaatst of verwijderd, evenals ander straatmeubilair, zonweringen en dergelijke.
- Privéterreinen en/of gebouwen moeten soms voor CT worden afgeschermd.
- Na de instelling van CT blijkt vaak nog uitbreiding noodzakelijk. Bijvoorbeeld in verband met verplaatsingseffecten, of op verzoek van horeca-ondernemers die gelijk willen worden behandeld en ook willen profiteren van de veronderstelde voordelen van CT, of op verzoek van de politie.
- Gemeenten zien hun investeringen in CT niet direct vertaald in het halen van de door die gemeente hieraan verbonden doelstellingen. Soms heeft men het gevoel alleen te investeren in een nieuw opsporingsmiddel voor de politie, terwijl de politie afspraken in het kader van flankerend (veiligheids)beleid niet altijd nakomt. De politie vraagt daarnaast steeds om innovaties van het systeem en heeft daarbij een kennisvoorsprong op de gemeente, zodat de gemeente niet tot een goede afweging kan komen. Innovaties ten bate van de opsporing horen echter op het politiebudget te drukken. Een strak budgetbeheer door de gemeente wordt daarom aanbevolen, waarbij in een programma van eisen de kwaliteit van het systeem wordt vastgelegd, waarna hier vervolgens niet meer van wordt afgeweken.

- Het is aan te bevelen bij politie en gemeente een vast aanspreekpunt voor CT aan te stellen en periodiek overleg te voeren over CT. Dit is ook goed voor het kennisniveau over CT bij de gemeente (zie vorig aandachtspunt).
- Bij het installeren van de camera's moet men rekening houden met de Welstand, Monumentenzorg en bij rijksgebouwen, de Rijksgebouwendienst.

## **12. Aanbevelingen en opmerkingen**

In deze nota is reeds aangegeven dat deze opiniërend van karakter is. De nota bevat dus geen aanbevelingen ten aanzien van het al dan niet wenselijk zijn van CT in Assen. Wel zijn uit dit onderzoek aanbevelingen naar voren gekomen die in de besluitvorming of bij een eventuele invoering van CT van belang zijn. Ook een aantal opmerkingen verdienen bijzondere aandacht. Hoewel deze aanbevelingen en opmerkingen reeds in de voorafgaande hoofdstukken zijn opgenomen, worden ze voor de duidelijkheid en als service aan de lezer met verwijzing naar de vindplaats nog een keer op een rijtje gezet.

### **Par. 2.1**

De wetgever kan echter geen gelijk tred houden met de technologische ontwikkelingen en zo worden steeds de grenzen weer opgezocht en wellicht overschreden. Er ontstaat zo een voortdurend spanningsveld tussen de praktijk en de bestaande wet- en regelgeving. Dit kan



betekenen dat vanuit de praktijk een pleidooi moet worden gevoerd om de regelgeving aan de praktijk aan te passen.

#### Par. 2.3

Het is daarom de vraag of het hier geschetste regime van proportionaliteit en subsidiariteit van het Cbp nog met de huidige praktijk overeenkomt.

#### Par. 2.6

Denkbaar is dat bij een evenement als de TT een gecombineerd gebruik van camera's binnen de onderscheiden wettelijke regimes tot de mogelijkheden behoort, of dat (mobiel) publiek CT tijdelijk wordt ingezet of uitgebreid gedurende het evenement.

#### Par 4.2

Onderzoek naar de preventieve werking van CT levert van elkaar verschillende resultaten op. Zo nemen in sommige gemeenten geweldsincidenten af, terwijl in andere gemeenten deze juist lijken toe te nemen.

Het is op basis van de bevindingen van Stol zaak om de motivering voor CT, de proportionaliteit, niet louter op basis van objectieve criminaliteitscijfers te baseren.

#### Par. 4.4

De "winst" van CT zou, ook gesteund door internationaal onderzoek, meer gezocht moeten worden in de mogelijkheid snel te kunnen reageren, zodat een incident niet verder uit de hand loopt. Men zou dus eerder kunnen spreken van een preventieve werking vanuit het politieperspectief dan vanuit het daderperspectief.

#### Par. 4.3

Het bleek dat men zich in het cameragebied veiliger was gaan voelen.

#### Par. 4.5

CT schept naast 'gemak' ook verplichtingen. In Leeuwarden werden hiervoor de politiedienstroosters aangepast. Er werd geen extra personele capaciteit ingezet. De onderzoekers vinden dat dit vooraf beter had moeten worden doorgesproken.

Camera's die live worden uitgekeken wekken verwachtingen bij het publiek ten aanzien van de inzet en reactiesnelheid van de politie op incidenten.

Het uitgaanspubliek was in meerderheid (2/3) niet met het CT bekend. Omdat van CT pas een preventieve werking mag worden verwacht, als het bekend is dat er camera's aanwezig zijn, is dit een opvallend lage score. Ondanks de nodige publicitaire aandacht en bebording komt de boodschap kennelijk niet goed bij de doelgroep over. Dit is zeker een punt van aandacht indien Assen zou worden voorzien van camera's.

#### Par. 4.7

De inverdieneffecten zijn het grootst als camera's live worden uitgekeken.

#### Par. 5.1

Publiek-private samenwerking kan voor beide partijen voordeel opleveren, echter het gevaar is aanwezig dat de overheid ook een stuk exclusief aan haar gegeven bevoegdheid weggeeft, bevoegdheden die haar niet voor niets zijn toebedeeld. Het is daarnaast minstens zo belangrijk

om door goede samenwerkingsovereenkomsten wildgroei van privaat toezicht in de publieke ruimte en de wellicht daarmee gepaard gaande buitenproportionele inbreuk op de privacy te beteugelen.

#### Par. 5.3

Ook als een gemeente besluit geen CT in te voeren, ziet zij zich soms geconfronteerd met een toename van camera's die tevens het publieke domein bestrijken en zal zij de haar opgelegde regierol gestalte moeten gaan geven en de afweging tussen privacybelang en bescherming van private eigendommen in een democratische setting moeten brengen in plaats van dit aan de private partijen over te laten. Hierop anticiperend zal de gemeente Assen, nog afgezien van een mogelijke instelling van publiek CT, de kaders hiervoor aan moeten gaan leggen.

Indien de gemeenteraad besluit publiek CT in te voeren is het zaak de geschetste recente en toekomstige ontwikkelingen op het gebied van publiek- private samenwerking bij de implementatie van CT in de besluitvorming mee te nemen.

#### Par. 5.4.1

Het Toetsingskader van de Prins Adviesgroep kan bij de ontwikkeling van publiek-private samenwerking, naast de visie van de RHC en RPC Drenthe als richtsnoer dienen voor de inrichting.

#### 5.4.2

Private partijen die optreden krachtens een vergunning op grond van de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus kunnen worden belast met de live observatie van de camerabeelden. De verantwoordelijkheid van de overheid voor het toezicht in het publieke domein moet in een dergelijk samenwerkingsverband wel tot uitdrukking worden gebracht.

#### Par. 5.4.4

Het gevaar is echter dat gezien de forse investeringen die dergelijke samenwerkingsverbanden kosten, de aanleg van de infrastructuur en bemensing, de éénmaal in gang gezette publiek-private trein alleen nog met zwaarwegender argumenten tot staan kan worden gebracht dan met een simpel beroep op de privacy van de burger. Publiek CT heeft dan in feite een permanent karakter gekregen in weerwil van de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever.

#### Par. 6.3

CT draagt bij aan de veiligheid van politie, toezichthouders en andere hulpverleners. Met de recente maatschappelijke en politieke discussie over de beëindiging van het toegenomen geweld tegen de hulpdiensten, heeft dit nevendoel nieuwe betekenis gekregen.

#### Par. 6.5

CT is een aanvulling binnen het integrale veiligheidsconcept, geen doel op zich. Evaluatie zal moeten uitwijzen of CT als aanvullend instrument een wezenlijke bijdrage is binnen het totaal van maatregelen.

Opmerkelijk is dat de onveiligheidsgevoelens in ondermeer het Centrum van Assen waren toegenomen. Hier valt dus nog winst te behalen.

De inverdieneffecten van CT op het gebied van de opsporing van strafbare feiten zijn evident. Er komt meer ter kennis van de politie en de pakkans neemt significant toe.

Naast camera's op de hulpvoertuigen kunnen vaste toezichtcamera's ondersteuning bieden. Bovendien kunnen vaste toezichtcamera's helpen de situatie voor het uitrukken in te schatten en de aard en omvang van de hulpverlening daarop aan te passen.

Men zou kunnen kiezen voor het benutten van een combinatie van een deel vast CT in het kader van openbare orde handhaving en een deel semi mobiel toezicht, alleen in te zetten tijdens evenementen, als een tijdelijke uitbreiding van het vaste netwerk. Bij de locatiebepaling van de vaste camera's zou al rekening kunnen worden gehouden met de inzet bij evenementen.

CT kan de politie helpen te bepalen waar voor de handhaving van de openbare orde de hot spots zijn. Waar vinden op welke tijdstippen bepaalde activiteiten plaats? Hoeveel mensen zijn er na sluitingstijd van de horeca nog in de stad, is er sprake van groepsvorming waarbij de situatie kan escaleren? Dergelijke informatie kan de politie helpen prioriteiten te stellen en haar inzet hierop aan te passen.

#### Par. 7.3

Het oplossingspercentage van de geweldsdelicten waarvan bij de politie aangifte is gedaan is zeer hoog, over de onderzoeksjaren gemiddeld 89 %.

Cijfers met betrekking tot de objectieve veiligheid, zoals aangiftecijfers bieden een beperkt zicht op de mate waarin er sprake is van openbare orde problemen.

Kijkend naar de effecten van CT in andere steden ligt het in de verwachting dat CT in Assen voor een stijging van de objectieve cijfers zou gaan zorgen.

#### Par. 8.2

Indien wordt overgegaan tot het instellen van CT, wordt aanbevolen de wijze van rapporteren van 2007 weer in ere te herstellen, hetzij op andere wijze de Horeca incidentregistraties voor analyse geschikt te maken.

#### Par. 9.2

Bij een eventuele evaluatie van een periode met CT is het zaak het uitgaanspubliek, naast de werkers in de horeca, inwoners binnen het cameragebied en de hulpdiensten en politie duidelijk in beeld te brengen.

#### Par. 9.3

Voor wat betreft de subjectieve veiligheid in de binnenstad, heeft de integrale aanpak, althans in de periode tot 2007 nog niet tot een afname van het onveiligheidsgevoel van de inwoners geleid.

#### 10.3

De kosten voor CT belopen van minder dan €50.000 tot ruim €200.000 per jaar.

Eenvoudige variant : €50.000/jaar

Middenvariant : €170.000/jaar

Zware variant : €200.000/jaar

## Literatuurlijst

Berg van den M., C. Prins en M. Ham (2008). *In de greep van de technologie*. Amsterdam: TSS, Tijdschrift voor sociale vraagstukken.

Bieleman, B., A. Kruize en J. Snippe (2002), *Evaluatie Cameratoezicht Groningen Eindrapportage*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Bruinsma G.J.N., W. Bernasco, et al (2004). *De Stad en Sociale Onveiligheid, Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland*. Leiden: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.

Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid (2006). *Handreiking Cameratoezicht*. Den Haag: CCV.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2005). *Beoordelingsrichtlijn Cameratoezicht Openbare Plaatsen. Procescertificaat voor het ontwerp, het aanleggen en het onderhoud van camerasystemen*. Den Haag: CCV.

CCV-infosheet (2009), *Concepten van publiek privaat cameratoezicht; een vergelijkende analyse*.  
[www.cameratoezicht.nu](http://www.cameratoezicht.nu)

- Gemeente Assen, *Stukken Gemeenteraadsvergadering*, 31 januari en 20 februari 2003.
- Gemeente Assen, *Voorstel ter besluitvorming aan B&W*, registratienummer BB00494/P33846.
- Gemeente Assen (2008). *Convenant Veilig Uitgaan in Assen*.
- Gemeente Assen (2008). *Veiligheidsplan 2008*.
- Gemeente Assen (2008). *9+9=1, Onderzoek naar leefbaarheid en veiligheid in de gemeente Assen*.
- Gemeente Assen (2009), *Algemene evaluatie TT 2008*.
- Gemeente Assen (2009), *Uitvoeringsprogramma integraal jeugdbeleid 'Kansrijk opgroeien in Assen'*.
- Gemeente Groningen, Raadscommissie Financiën en Veiligheid (12 oktober 2005). *Vergaderstuk cameratoezicht*.
- Hissel, S.C.E.M. en S. Dekkers (2008). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen, tweemeting*. Amsterdam: Regioplan publicatienr. 1651.
- Homburg, G en S. Dekkers (2006). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen, nulmeting*. Amsterdam: Regioplan publicatienr. 1371.
- Homburg, G, S. Dekkers en J. Koffijberg (2007). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen, éénmeting*. Amsterdam: Regioplan publicatienr. 1515.
- Kabinet Balkenende IV (2007), *Beleidsprogramma, Samen werken samen leven*. Den Haag.
- Kerstens J., M. Toutenhoofd en P.Ph. Stol (2008), *Wie niet weg is, is gezien. Gevalstudie over een proef met cameratoezicht in de Leeuwarder binnenstad*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Koops B.J., R. Leenes, P. de Hert, et al (2007). *Constitutional Rights and New Technologies, A Comparative Study Covering Belgium, Canada, France, Germany, Sweden, and the United States*, Tilburg: Institute for Law, Technology and Society.
- Leiden van I. en H. Ferwerda (2003), *Cameratoezicht: goed bekeken?* Artikel in SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie, 17e jaargang nr. 3, juni 2003, pagina 18-21.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Handreiking Veiligheid in ontwikkeling*. Den Haag.
- Minister van Justitie, *een notitie aan de tweede kamer over voorkoming en bestrijding van uitgaansgeweld*, Tweede Kamer vergaderjaar 1997/1998.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie (12 juni 2009). *Brief aan de Tweede kamer, Cameratoezicht en Winkeliers*. Den Haag.
- NV Rewin West-Brabant en de Kamer van Koophandel West-Brabant (2008). *Een toetsingskader voor de invoering van regionaal cameratoezicht*. Weert: Prins Adviesgroep.
- Politievakblad Blauw, *Wil ie wel een bettie in de camera kiek'n?*, 7 juni 2008, nummer 12.
- Raad van Hoofdcommissarissen, Strategische Beleidsgroep Publiek-Private-Samenwerking (oktober 2008), *Beelden van de samenleving. De samenhangende organisatie van cameratoezicht*, concept Visie van de Raad van Hoofdcommissarissen.
- Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Drenthe (2009). *Concept Visie RPC op cameratoezicht*.

Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Midden- en West-Brabant (2008). *Een regionale toezichtruimte in Midden- en West-Brabant, kaders en aanbevelingen*. Utrecht: Movares Nederland en Prins Adviesgroep.

Smeets, A.H.C.M. (2004). *Camera's in het publieke domein. Privacynormen voor cameratoezicht op de openbare orde. Achtergrondstudies en Verkenningen 28*. Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens.

Snippe, J. M. Beelen, R. Nijkamp en B. Bieleman (2008). *Evaluatie Cameratoezicht Heerlen-Centrum*. Groningen-Rotterdam: IntraVal

Stol, W.Ph. (2005) *Een proef met cameratoezicht te Leeuwarden over problemen en oplossingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Tweede Kamer, *Uitbreiding strafbaarstelling heimelijk cameratoezicht*, vergaderjaar 2000–2001, 27 732, nr. 36

*Wet van 30 juni 2005 tot wijziging van de gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's voor toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen)*. Staatsblad 2005, nummer 392.

WODC (2000). *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

WODC (2008). *Wat niet weet, wat niet deert. Een evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens in de praktijk*.

Wittebrood, K. en M. van Beem (2004). *Vergroten van sociale veiligheid: wat werkt en wat niet?* Den Haag: RMO.