

Beleidsregels Cameratoezicht in openbare gebieden

Pascal Wendt
Stagiair
Gemeente Dronten
Afdeling Vergunningen, Handhaving en Veiligheid

1. Inleiding

De gemeente Dronten bestaat uit de kernen Dronten, Biddinghuizen en Swifterbant. In 2012 bestaat zij uit 40.500 inwoners. De kern Dronten telt 27.500 inwoners. Dronten is een relatief jonge gemeente, die pas sinds 1972 bestaat. De gemeente bestrijkt met 42.000 ha aan ruimte de grootste oppervlakte van alle gemeentes. Deze omstandigheden maken van Dronten een unieke gemeente, die jong is, veel ruimte biedt, op een voor veel mensen goed bereikbare plek ligt, en daardoor snel gegroeid is.

Het inwonersaantal groeit¹, het aantal ondernemingen groeit. Met festiviteiten als Lowlands heeft Dronten zich 'op de kaart gezet'. Toch heeft Dronten de uitstraling van een rustige gemeente, vanwege de ruimte die zij biedt. Deze uitstraling is positief. Het laat zien dat Dronten mensen rust kan bieden. "Dronten geeft je de ruimte". Maar hoe meer inwoners en ondernemers er komen, des te drukker het in Dronten wordt. Brengt drukte ook overlast en criminaliteit met zich mee?

Situaties zoals zeer recentelijk in Haren² ("Project X") moeten natuurlijk worden voorkomen. Niet omdat dit de reputatie van een gemeente schaadt, maar omdat het welzijn van de inwoners in het geding is. Je verwacht dat de meest chaotische situaties (denk aan voetbalhooligans) zich alleen in grote steden als Amsterdam en Rotterdam afspelen en dat zoiets in een kleinere gemeente nooit zou gebeuren. Project X bewijst het tegendeel, want in Haren kan het blijkbaar ook gebeuren. Als mensen zulke "feesten" op internet aankondigen en de nationale media pakken het op kan het blijkbaar overal in Nederland gevaarlijk zijn op straat.

Het is van belang dat de gemeente Dronten naar de mogelijkheden kijkt om veiligheidsproblemen zo veel mogelijk te voorkomen en op te lossen. De situatie in Haren is slechts een voorbeeld, er zijn ook andere oorzaken te noemen die de noodzaak van het vaststellen van beleid bevestigen. Enige tijd geleden, al ver voordat het idee "Project X" überhaupt bestond, heeft de gemeenteraad het Integraal Veiligheidsplan voor 2012 t/m 2015 vastgesteld.³ Sinds 2010 is het wettelijk verplicht om een dergelijk plan per gemeente vast te stellen. De reden dat dit wettelijk verplicht is en tevens de achterliggende gedachte vormt van het nieuwe Integraal Veiligheidsplan, is het feit dat veiligheid steeds meer in de belangstelling staat.⁴

Dit beleidsstuk gaat in op één van de vragen of cameratoezicht een bijdrage kan leveren aan een nog veiliger Dronten. Het is daarmee indirect een verdere uitwerking van het Integraal Veiligheidsplan 2012-2015.

Cameratoezicht is een actueel onderwerp, omdat er verschillende tegenstrijdige belangen op het spel staan en hier nog veel onduidelijkheid over bestaat. Zo werden er onlangs schriftelijke vragen aan het College van B&W gesteld over een specifiek geval van cameratoezicht.⁵

¹ Integraal Veiligheidsplan 2012-2015, Gemeente Dronten, pagina 10

² 22 september 2012, AD.nl, 30 gewonden na Project X Haren, <http://www.ad.nl/ad/nl/11474/Facebookkrellen/article/detail/3320601/2012/09/22/30-gewonden-na-Project-X-Haren.dhtml>

³ Integraal veiligheidsplan 2012-2015, Gemeente Dronten

⁴ Integraal Veiligheidsplan 2012-2015, Gemeente Dronten, Pagina 5

⁵ 14 juli 2012, GroenLinks Dronten, Cameratoezicht de Drieslag, <http://dronten.groenlinks.nl/files/200714%20schriftelijke%20vragen%20cameratoezicht%20De%20Drieslag.pdf>

2. Samenvatting

Wettelijk Kader

De burgemeester is belast met het handhaven van de openbare orde. Op grond van de Algemene plaatselijke verordening 2012 (art 2:77) kan hij besluiten publiek cameratoezicht in te stellen indien dit nodig is. Dit maakt echter inbreuk op het recht op privacy en moet daarom goed gemotiveerd en zeer zorgvuldig uitgevoerd worden. Dit betekent dat publiek cameratoezicht slechts ingesteld mag worden, als er aan de vereisten van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit is voldaan. De beleidsbepalers moeten een afweging maken tussen eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en handhaving van de openbare orde. De politie voert het cameratoezicht uit door de beelden rechtstreeks te bekijken.

Cameratoezicht in de praktijk

De burgemeester neemt een besluit tot de instelling van cameratoezicht. De uitvoering wordt gedaan door de politie. Er kan worden samengewerkt met private partijen om kosten te besparen, door een gedeelte van de kosten van aanschaf en beheer van de camera's te laten vergoeden door deze partijen. Camera's moeten worden opgehangen en vast worden gemaakt. Dit is meestal voor een lange periode, maar het komt ook voor dat camera's voor een korte periode op een bepaalde plek hangen. Het moet echter wel van tevoren worden bepaald hoe lang deze camera's er gaan hangen. Ook moet het voor de mensen duidelijk zijn dat zij gefilmd worden, wat betekent dat er een bord moet hangen dat dit aangeeft. Beelden moeten vier weken bewaard worden. Cameratoezicht heeft een preventieve en een repressieve functie. Uit onderzoek is gebleken dat de preventieve werking zeer beperkt is. Cameratoezicht maakt het werk van de politie wel eenvoudiger en draagt bij aan de vervolging van criminelen, mits rechtmatig verkregen.

Algemene Risicogebieden

Algemene risicogebieden zijn stations, industrieterreinen, scholen en winkelcentra. Deze gebieden zijn gevoelig voor overlast en criminaliteit. Hangjongeren veroorzaken de meeste overlast.

Risicogebieden in Dronten

Dronten is een veilige gemeente. Er zijn risicogebieden te noemen, zoals het centrum van Dronten, het NS-station en de Poort van Dronten. Op dit moment zijn er echter geen aantoonbare structurele problemen. De objectieve en subjectieve veiligheid is redelijk hoog in de gemeente. Er is geen aanwijsbaar gebied dat relatief onveilig is in onze gemeente als naar de cijfers wordt gekeken, in vergelijking met andere gemeenten.

Mogelijkheden

Op basis van de huidige situatie is er geen duidelijke aanleiding om cameratoezicht in te stellen. De kosten zijn hoog en er wordt nog niet voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Vermoedens over de toekomst zijn geen directe aanleiding voor het instellen van cameratoezicht; er zal zich eerst een duidelijk probleem moeten voordoen. Bij een periodiek terugkerend verschijnsel, zoals een evenement waar veel bezoekers op afkomen, kan vooraf bepaald worden om cameratoezicht in te stellen indien aangetoond kan worden dat dit verschijnsel veel overlast en/of criminaliteit met zich meebrengt.

Conclusie/Beleidsregels

Cameratoezicht in het publieke domein kan alleen worden ingesteld als:

- Er sprake is van verstoring van de openbare orde (of een redelijke vrees daarvoor)
- Wordt voldaan aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit
- Het gebruik van camera's en het beoogde effect opwegen tegen de financiële consequenties die cameratoezicht met zich meebrengt.

3. Wettelijk kader

1. Privaat cameratoezicht
2. Publiek cameratoezicht
3. Publiek-privaat cameratoezicht
4. Dynamisch cameratoezicht

Verschillende soorten cameratoezicht

Privaat cameratoezicht

Iedereen mag zijn of haar eigendommen beveiligen tegen diefstal of vandalisme. Als iemand in zijn tuin camera's plaatst om potentiële dieven of vandalen af te schrikken, is er sprake van privaat cameratoezicht. Als een bedrijf camera's plaatst om toezicht te houden op zijn gebouw, is er sprake van privaat cameratoezicht. Zelfs als de gemeente besluit om camera's te plaatsen ter beveiliging van haar eigendommen, is er sprake van privaat cameratoezicht, omdat de gemeente op dat moment geen publieke taak uitvoert.⁶

Publiek cameratoezicht

Als camera's een plek filmen die voor het publiek toegankelijk is, hebben we het over publiek cameratoezicht. Niet iedereen mag publiek cameratoezicht plaatsen en het mag niet zonder een duidelijke reden, in tegenstelling tot privaat cameratoezicht. Alleen de burgemeester mag besluiten om publiek cameratoezicht in te stellen en dit mag hij alleen doen in het belang van de handhaving van de openbare orde. De politie is belast met het toezicht op de camera's.

Publiek-privaat cameratoezicht

Wanneer de gemeente en private partijen samenwerken om cameratoezicht te plaatsen, is er sprake van publiek-privaat cameratoezicht. Als bijvoorbeeld een bedrijf camera's plaatst aan de buitenkant van het gebouw waar het gevestigd is, kan de gemeente vragen of het ook de openbare weg wil filmen als de gemeente vindt dat dit nodig is (ter handhaving van de openbare orde). Zo wordt er tegelijkertijd toezicht gehouden op voor publiek toegankelijk gebied en het eigendom van een private partij.⁷ Op grond van art. 38 Vrijstellingsbesluit Wet bescherming persoonsgegevens mag de gemeente in samenwerking met private partijen cameratoezicht instellen ter handhaving van de openbare orde.

Dynamisch cameratoezicht

Wanneer er sprake is van onvoorziene ordeverstoringen of ordeverstoringen van tijdelijke aard (zoals een risicovolle wedstrijd in het betaald voetbal), kan op basis van art. 2 Politiewet 1993 (Polw) dynamisch cameratoezicht ingesteld worden. Er worden dan verplaatsbare camera's ingesteld die flexibel worden gebruikt.⁸ Vanwege het onverwachte karakter dat vaak een rol speelt bij gevallen waarin dynamisch cameratoezicht geschikt is om in te stellen, kan de politie bepalen of en op welke momenten zij dit wil instellen. Het instellen van dynamisch cameratoezicht is geen bevoegdheid van de burgemeester. De verantwoordelijkheid ligt bij de politie.

“Dynamisch cameratoezicht vindt plaats in het geval van onvoorziene ordeverstoringen of (de vrees voor) ordeverstoringen van tijdelijke aard. Vanwege het onvoorziene respectievelijk tijdelijke karakter is een bij raadsverordening aan de burgemeester toe te kennen bevoegdheid niet erg voor de hand liggend, temeer omdat dynamisch cameratoezicht onder omstandigheden altijd mogelijk moet zijn, ook zonder dat de bevoegdheid daartoe door de raad aan de burgemeester is toegekend.

⁶ <http://securityenrecht.webs.com/Beveiliging%20-%20Artikeltje%20Cameratoezicht%20voor%20private%20doelen.pdf>

⁷ <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Cameratoezicht+publiek+privaat/achtergrond>

⁸ Het CCV, Handreiking cameratoezicht, blz. 4,

<http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/cameratoezicht/handreiking-cameratoezicht-lgv.pdf>

*Dynamisch cameratoezicht vindt zijn grondslag in artikel 2 van de Politiewet 1993 en moet voldoen aan de algemene eisen die gelden voor de bescherming van persoonsgegevens.*⁹

Bevoegdheden en verplichtingen van de burgemeester

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde, zo blijkt uit art. 172 lid 1 Gemeentewet (Gemw). De wetgever heeft het begrip “openbare orde” niet beschreven en kan dus op meerdere manieren geïnterpreteerd worden, maar het wordt meestal uitgelegd als rust, veiligheid en vreedzaam kunnen leven in openbare gebieden.¹⁰ De Hoge Raad oordeelde dat *verstoring van de openbare orde* gezien moet worden als *een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in een openbare ruimte*.¹¹ Onveilige situaties horen niet bij de normale gang van zaken in een openbare ruimte. Art. 151c Gemw geeft de burgemeester de bevoegdheid om, op grond van een Algemene plaatselijke verordening 2012, publiek cameratoezicht in te stellen in het belang van handhaving van de openbare orde.

“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.”¹²

De Algemene plaatselijke verordening 2012 (Apv) van Dronten geeft de burgemeester van Dronten de bevoegdheid om een besluit te nemen tot het instellen van publiek cameratoezicht.

“De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van vaste camera’s voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.”¹³

De burgemeester gaat in overleg met de officier van justitie en de politie voordat hij een dergelijk besluit neemt.¹⁴ De politie voert de toezichthouding uit en verwerkt de gegevens zoals staat beschreven in de wet politiegegevens.

Motivering van een besluit

Hoewel de wetgever niet bepaald heeft wat openbare orde precies inhoudt, is de burgemeester verplicht zijn besluit zo goed mogelijk te motiveren op basis van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Het ligt niet voor de hand om publiek cameratoezicht in te stellen zonder dat het echt nodig is, met als enige motivatie dat het preventief zou kunnen werken en dat het veiligheidsgevoel van de mensen hopelijk vergroot wordt. Dit is ook niet de bedoeling, hoewel er gemeenten zijn die cameratoezicht geplaatst hebben met deze redenering als motivatie.

Veiligheid staat niet (altijd) boven alles. Dit blijkt uit het art. 151c Gemw (zie vorige pagina), dat de eis van *noodzakelijkheid* van het handhaven van de openbare orde vastgesteld heeft. Als het dus niet noodzakelijk is om cameratoezicht te plaatsen, mag de burgemeester niet besluiten om dit te doen. Maar wanneer is het dan noodzakelijk? De eis van noodzakelijkheid houdt in dat er sprake moet zijn van een verstoring van de openbare orde (of redelijke vrees daarvoor) indien de gemeente niet

⁹ <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Cameratoezicht-publiek/menu4/index>

¹⁰ Zakboek openbare orde en veiligheid, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, pagina 8

<http://www.burgemeesters.nl/system/files/Zakboek+orde+en+veiligheid.pdf>

¹¹ Jurisprudentie: Hoge Raad, 30 januari 2007, LJN: AZ2401

(<http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2007/annoAZ2104/annoAZ2104.pdf>)

¹² Art. 151c Gemw

¹³ Art. 2:77 Algemene Plaatselijke Verordening van Dronten

¹⁴ Art. 151c lid 2 Gemw

optreedt. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft daarnaast nadere eisen vastgelegd in privacynormen voor cameratoezicht in het publieke domein.

1. De eis van subsidiariteit
2. De eis van proportionaliteit

De eis van subsidiariteit

Het instellen van cameratoezicht is geen lichte maatregel. Omdat het geld kost om camera's te installeren en te gebruiken en er daarnaast persoonsgegevens worden opgeslagen, is het niet nodig om deze maatregel in te stellen mits er lichtere vormen bestaan die het belang van handhaving van de openbare orde op een gelijke wijze waarborgen. Dit betekent dat als er eenvoudiger (in de zin van minder ingrijpende) oplossingen zijn voor een probleem dan het instellen van publiek cameratoezicht, de makkelijkste oplossing gekozen moet worden.

De eis van proportionaliteit

Proportionaliteit is een vereiste dat lijkt op het vereiste van subsidiariteit. Het vereiste van proportionaliteit houdt in dat het instellen van cameratoezicht slechts mag gebeuren als het niet zijn doel voorbijstreeft. Dit betekent dat als er lichte verstoringen van de openbare orde zijn, het niet direct nodig is om cameratoezicht te plaatsen. Het instellen van camera's kost geld en maakt inbreuk op privacy, en dat is een te zware maatregel als er geen of weinig overlast plaatsvindt. Het verschil tussen dit vereiste en het vereiste van subsidiariteit is dat het bij het vereiste van proportionaliteit geen rol speelt of er lichtere maatregelen beschikbaar zijn. Ook als er geen lichtere maatregelen beschikbaar zijn is het wellicht verstandig om in bepaalde gevallen geen cameratoezicht te plaatsen.

Veiligheid

Veiligheid is een onderdeel van de openbare orde. Men verwacht veilig over straat te kunnen. Het wordt door de meeste mensen in ons land geaccepteerd. Als het niet veilig is, treden de gemeente, de politie en het OM op om naar veiligheid te streven. Cameratoezicht kan worden ingezet om veiligheid terug te laten keren.

We onderscheiden veiligheid in objectieve en subjectieve veiligheid. Objectieve veiligheid bestaat uit cijfers en statistieken. In het wetboek van strafrecht zijn regels neergelegd die onze normen en waarden over veiligheid verwoorden. Wanneer deze regels worden overtreden, wordt daarmee indirect ook gezorgd voor een onveilige situatie. Het aantal misdrijven en overtredingen zijn representatief voor het aantal onveilige situaties. Subjectieve veiligheid is het veiligheidsgevoel van de mensen. Dit gevoel komt voort uit gedachten en constatering die een mens doet. Iedereen bepaalt voor zichzelf wanneer hij of zij zich onveilig voelt. Er hoeft hierbij niet direct sprake te zijn van een misdrijf of overtreding op grond van het wetboek van strafrecht.

Privacy

Sommige mensen vinden het fijn dat er camera's hangen op openbare plekken, omdat zij zich veiliger voelen. Andere mensen vinden het echter juist zeer onprettig om te weten dat ze bekeken worden als zij op straat lopen. Veiligheid staat tegenover privacy. Het recht op privacy is een grondrecht dat voortvloeit uit art 10 lid 1 van de grondwet.

“Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.”¹⁵

In het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is ook aandacht besteed aan privacy.

“1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”¹⁶

Ook hier is de wet niet geheel duidelijk. De grondwet luidt “recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer” en het EVRM heeft het over “respect voor zijn privéleven”. Er wordt over respect en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gesproken, wat ongeveer betekent dat mensen met rust gelaten moeten worden als zij dat willen. Hier geldt een uitzondering; er kan in een andere wet worden bepaald dat er inbreuk gemaakt mag of moet worden op dit recht in bepaalde situaties – zoals bij het instellen van cameratoezicht om de openbare orde te kunnen handhaven.

Cameratoezicht maakt inbreuk op het recht op privacy. Mensen worden vanaf een afstand bekeken en gevolgd en vinden dat niet altijd leuk. Door cameratoezicht te plaatsen wordt er informatie vrijgegeven die niet iedereen kwijt wil. Met de beelden kunnen mensen geïdentificeerd worden en kan worden nagegaan wat zij de hele dag gedaan hebben. Om te kunnen waarborgen dat er zorgvuldig wordt omgegaan met deze informatie, bestaan er verschillende wetten die regels stellen over hoe om te gaan met persoonlijke gegevens. Zo bestaan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Wet politiegegevens (Wpol). De Wpol is van toepassing op publiek camerabeleid, op grond van art. 151c lid 7 Gemw.

De Wpol stelt o.a. vast:

“1. Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens deze wet geformuleerde doeleinden.

2. Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover zij rechtmatig zijn verkregen en, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn.

3. Politiegegevens worden uitsluitend voor een ander doel verwerkt dan waarvoor zij zijn verkregen voor zover deze wet daar uitdrukkelijk in voorziet, deze verwerking niet onverenigbaar is met het doel waarvoor deze gegevens zijn verkregen en de verwerking voor dat andere doel overigens noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat doel. De verdere verwerking is alleen mogelijk door personen en instanties die bij of krachtens de wet met het oog op een zwaarwegend algemeen belang zijn aangewezen.”¹⁷

Hieruit blijkt dat het belang van het handhaven van de openbare orde belangrijker is dan het eerbiedigen van de persoonlijke levenssfeer. Het recht op privacy zal echter, waar dat mogelijk is, moeten worden nageleefd.

¹⁵ Art. 10 Grondwet

¹⁶ Art. 8 EVRM

¹⁷ art. 3 Wpol

4. Cameratoezicht in de praktijk

Er zijn verschillende vormen van cameratoezicht. Toezicht kan door verschillende partijen plaatsvinden en er zijn verschillende belanghebbenden betrokken.

Cameratoezicht op grond van art. 151c Gemeentewet

De inzet van publieke camera's op grond van de Gemeentewet gebeurt op vaste plekken. De camera's moeten bevestigd worden aan bijvoorbeeld een muur of een paal. Deze camera's staan hier voor een langere periode. De camera's mogen in- en uitzoomen op het gebied en pendelen (horizontaal bewegen), maar ze blijven op één plaats vastgeschroefd. Dit is het grote verschil met dynamisch cameratoezicht, waarbij gebruik wordt gemaakt van mobiele camera's. De gemeente is verplicht om bij de inzet van vast cameratoezicht in publieke gebieden een bord op te hangen, waarmee wordt verduidelijkt dat er sprake is van cameratoezicht. De beelden van het openbare gebied moeten rechtstreeks worden uitgekeken door de politie. De beelden mogen voor een periode van vier weken worden bewaard en kunnen worden gebruikt als bewijsmateriaal in een strafzaak. De hulp die cameratoezicht biedt bij vervolging is de repressieve functie. Hiernaast bestaat er een preventieve functie: het afschrikken van potentiële daders. Uit de praktijk blijkt echter dat cameratoezicht een zeer beperkte preventieve werking heeft (zie: *Effectiviteit: Daders over cameratoezicht*, pagina 10.)

Volgens het CCV kan kortdurend cameratoezicht ook bestaan op grond van art. 151c Gemeentewet.¹⁸ Het uitgangspunt is dat de camera's voor een bepaalde duur ergens vast geplaatst worden. Het maakt in principe niet uit of de camera's makkelijk verplaatsbaar zijn, zo lang deze maar op een vaste plaats bevestigd worden wanneer er gebruik van wordt gemaakt.

Private partijen, zoals bijvoorbeeld winkeliers, kunnen de gemeente en politie helpen door camera's (gedeeltelijk) op de openbare weg te richten. Particulieren helpen hiermee de gemeenschap en zichzelf, mits het cameratoezicht goed wordt uitgevoerd. Door de openbare weg te filmen kan de algemene veiligheid worden bevorderd. Aan de preventieve werking van cameratoezicht verandert in principe niets indien een private partij toezicht houdt, maar het biedt wel veel andere voordelen. Het is ten eerste kostenbesparend, omdat de camera's beheerd worden door de private partij. De kosten van dit beheer zijn dus voor deze partij. De gemeente en politie blijven echter gebonden aan de Gemeentewet. Dit houdt in dat camerabeelden van openbaar gebied uitgekeken moet worden door de politie, en de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit nog steeds bestaan (zie: 3. *Wettelijk Kader*). De ondernemer houdt echter het beheer over de camera's die niet-openbaar gebied filmen in handen. Er is daarom een goede afstemming vereist tussen de betrokken partijen. Hierbij kan gedacht worden aan een constructie waarbij een beveiligingsbedrijf en de politie samen op één plek de beelden gaan uitkijken. Een voorbeeld hiervan is stichting Criminee!. Deze stichting is een publiek-private samenwerking, die gebruik maakt van de eerder genoemde constructie. Ondernemers die samenwerken met Criminee!, maken kans op het Keurmerk Veilig Ondernemen.

Dynamisch cameratoezicht

In het geval van dynamisch cameratoezicht mag de politie mobiele camera's instellen in openbare gebieden. In specifieke gevallen kan deze vorm van cameratoezicht beter zijn dan 'stationair' cameratoezicht. De camera's worden verplaatst, terwijl er gebruik van wordt gemaakt. De agenten dragen deze toestellen bij zich.

¹⁸ <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Cameratoezicht-publiek/menu4/index>

Voorbeelden

Noordoostpolder

De gemeente Noordoostpolder bevindt zich in een vergelijkbare situatie als Dronten. Zij heeft vorig jaar cameratoezicht geplaatst op het bedrijventerrein 'De Munt'. De aanpak maakt deel uit van het Keurmerk Veilig Ondernemen voor bedrijventerreinen (KVO-b).

*"In totaal staan er 14 camera's opgesteld op het bedrijventerrein. Hiervan staan 6 stuks bij de invalswegen. Deze 6 camera's zijn gekoppeld aan een intelligent systeem, dat onder andere kentekens van passerende voertuigen registreert en doorgeeft aan de RTR (regionale toezicht ruimte) in Zwolle. Verder staan er nog 8 camera's opgesteld verspreid over het bedrijventerrein. Deze camera's worden bediend vanuit de RTR in Zwolle."*¹⁹

"Deze zes camera's zijn aangesloten op de automatische kentekenplaatherkenning van de politie. De camera's worden bediend vanuit de Regionale Toezicht Ruimte (RTR) in Zwolle. Zij krijgen een piepje, als er iemand over bijvoorbeeld de Marknesserweg rijdt die gezocht wordt vanwege een openstaande boete of iets dergelijks. Via Twitter kreeg Charles Lamens twee klachten, dat dit wel erg op 'Big Brother' begint te lijken. De politiechef vertelt dat het vanaf het begin de bedoeling van het project is geweest, dat de kentekens geregistreerd worden: 'Dat is voor de veiligheid op De Munt.' 'Wij hebben de afspraak met de RTR dat ze alleen de excessen er uit halen', aldus Lamens, 'Dus niet iedere openstaande boete, maar wel verdacht gedrag in combinatie met een boete. Het moet een combinatie zijn.'" ²⁰

Ede

"Ede heeft sinds 1998 camera's hangen in het uitgaansgebied van het Museumplein en de directe omgeving. Ede was daarmee de eerste gemeente in Nederland die camera's in de openbare ruimte plaatste. Het doel van dit cameratoezicht is het voorkomen en terugdringen van mishandelingen, openlijke geweldpleging, handel in drugs en auto-inbraken op en rondom het Museumplein. Daarnaast verwacht de gemeenteraad van cameratoezicht dat het veiligheidsgevoel van bezoekers van het plein wordt bevorderd.

In de binnenstad hangen op dit moment 19 vaste en beweegbare camera's. Deze zullen dit jaar vervangen worden door 15 beweegbare camera's. De camera's draaien 24 uur per dag, 7 dagen in de week. Op de uitgaansavonden (donderdag, vrijdag en zaterdag) kijkt de politie live uit.

Het cameratoezicht wordt periodiek geëvalueerd. De laatste evaluatie dateert van maart 2009. Vanwege de waardevolle bijdrage van cameratoezicht aan het voorkomen van delicten, het opsporen van daders van onder meer geweldsdelicten en het verbeteren van de veiligheidsbeleving van inwoners zal het cameratoezicht worden voortgezet tot 1 februari 2011. Dan vindt de volgende evaluatie plaats." ²¹

Effectiviteit: Daders over cameratoezicht

Uit een onderzoek van Politie & Wetenschap in 2012 is gebleken dat (potentiële) daders van misdrijven op verschillende manieren omgaan met camera's. Uit het onderzoek zijn vier verschillende profielen naar voren gekomen die het gedrag en de gedachtegang van de daders omschrijven.

Het preventieve effect van cameratoezicht is in de meeste gevallen zeer beperkt. Uit het onderzoek kwam naar voren dat daders soms over foutieve informatie beschikken, waardoor zij in de veronderstelling zijn dat de beelden niet live worden bekeken of dat de beelden van een te slechte kwaliteit zijn om tot een arrestatie of veroordeling te leiden. Daders die wel over correcte informatie beschikken zijn onverschillig of zeer berekenend. Onverschillige daders hielden zich niet bezig met de consequenties van de daad, terwijl berekenende daders deze juist probeerden te vermijden. Berekenende daders zijn vaak professionele criminelen die uiterst zorgvuldig te werk gaan. Zij

¹⁹ http://www.noordoostpolder.nl/Actueel/Nieuwsarchief/Nieuwsarchief_2011/november_2011/Cameratoezicht_start_op_De_Munt

²⁰ <http://www.denoordoostpolder.nl/112-nieuws/11898/%E2%80%99big-brother%E2%80%99-registreert-alle-auto%E2%80%99s-rond-de-munt/>

²¹ <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/cameratoezicht/handreiking-cameratoezicht-lgv.pdf>

houden rekening met omstandigheden zoals de 'buit', de pakkans en de eventuele straf indien zij gepakt worden. Op basis daarvan besluit de berekenende dader of hij het misdrijf gaat plegen en hoe hij zich hier op voorbereidt.

Politie en wetenschap concludeerde dat cameratoezicht alleen effectief is indien beelden live worden bekeken en agenten worden ingezet indien er een misdrijf of overtreding geconstateerd wordt. Cameratoezicht is op dit moment geen vervanging van politie-inzet vanwege het lage preventieve effect.

Zie bijlage 3 voor meer informatie.

5. Algemene risico's en risicogebieden

Overlast

Overall in de gemeente kunnen overlast en criminaliteit plaatsvinden, maar er zijn plekken die gevoeliger zijn voor onveilige situaties dan andere plekken. Uit onderzoek is gebleken dat hangjongeren veruit het meeste overlast veroorzaken. Overlast door groepen jongeren komt ongeveer twee keer zo vaak voor als hinder van dronken mensen op straat, drugsoverlast, of irritaties door omwonenden. Dit wordt niet alleen door ouderen aangegeven, maar ook jongeren zelf geven aan het gedrag van hangjongeren vervelend te vinden. Het is zelfs zo dat jongeren vaker aangeven last te hebben van hangjongeren dan 65+ers. Andere veelvoorkomende vormen van overlast zijn drugsgebruikers/drugsdealers, openbare dronkenschap, overlast veroorzaakt door omwonenden en lastiggevallen worden op straat. Hiervan is openbare dronkenschap het grootste probleem, op de voet gevolgd door drugsgebruik en overlast door omwonenden. Uit deze gegevens is op te maken dat plekken waar hangjongeren graag komen gezien kunnen worden als een gebied dat gevoelig is voor overlast ('kwetsbaar gebied'). (bron: CBS)

Uit statistieken is gebleken dat het station en uitgaansgelegenheden plekken in de eigen woonomgeving zijn waarvan men van mening is dat er het vaakst overlast plaatsvindt. Ook wordt 'Rondom plekken waar jongeren rondhangen' genoemd als een gebied waar men zich niet veilig voelt. Dit zijn plekken waar jongeren elkaar vaak ontmoeten. Onder 'jongeren' vallen mensen uit de leeftijdscategorie van ± 15 tot 25 jaren oud. De meeste jongeren gaan naar de middelbare school of studeren. De jongste jongeren (15 tot en met 18) zijn wettelijk verplicht om naar de middelbare school te gaan, de oudste jongeren (19 en ouder) volgen een studie of werken. Scholen zijn plekken waar jongeren elkaar ontmoeten en waar vriendengroepen ontstaan. Het is daarom niet ondenkbaar dat jongeren in de buurt van scholen rondhangen. Verveling leidt vaak tot rondhangen wat kan leiden tot overlast.

Studerende jongeren hebben (onder het huidige politieke beleid) recht op gratis openbaar vervoer. Het is voor hen gratis om met de bus of trein naar de hogeschool of universiteit te reizen. In de toekomst zullen zij korting krijgen op reizen met het OV. Door met de trein te reizen ontmoeten deze jongeren elkaar op het station of bij de betreffende onderwijsinstelling. Het station en in de buurt van onderwijsinstellingen zijn dus ook kwetsbare plekken, vanwege de grote stroom jongeren die hier dagelijks naartoe reist. Naast de drukte in deze gebieden bevinden zich hier dus ook hangjongeren.

Hieruit kan de volgende conclusie worden getrokken: Het station, scholen en uitgaansgebieden zijn in het algemeen gebieden die gevoelig zijn voor overlast.

Criminaliteit

De meeste misdrijven zijn vermogensdelicten. Van de totale geregistreerde criminaliteit had 56 procent te maken met diefstal of inbraak. In veel gevallen gaat het om gestolen fietsen, gestolen eigendommen uit auto's en inbraken in woningen. (bron: CBS)

Visie van andere gemeenten

De meeste gemeenten maken gebruik van cameratoezicht in de buurt van uitgaansgebied (27%), stations of haltes van het openbaar vervoer (27%) en openbare gebouwen (26%). Industrierreinen, sportcentra en parkeerterreinen zijn samen goed voor ruim een kwart van alle gemeenten (27%). Bijna 20% van alle gemeenten maakt gebruik van cameratoezicht. Gemeenten met relatief veel inwoners maken veel vaker gebruik van cameratoezicht dan gemeenten met relatief weinig inwoners.

Zie bijlage 1 voor meer informatie.

6. Risico's en risicogebieden in de gemeente Dronten

Het veiligheidsbeeld van burgers in Dronten, Swifterbant en Biddinghuizen is beoordeeld met gemiddeld een 7,5.²² Overlast met een 7,0. Deze cijfers zijn hoger dan het landelijk gemiddelde en zijn in dat opzicht positief, maar er is ruimte voor verbetering, omdat Dronten geen 10 scoort.

De gemeente Dronten beschikt over bedrijventerreinen, diverse horecagelegenheden en over een (nationaal) evenemententerrein. Bedrijvigheid kenmerkt zich doorgaans door de aanwezigheid van grote(re) groepen mensen, waardoor de kans op onveilige situaties toeneemt. De omgeving in de buurt van bedrijven kan dus een risicogebied zijn in de gemeente Dronten.

Het terrein van Walibi Holland biedt veel mogelijkheden voor evenementen. De gemeente Dronten heeft met Lowlands en de Opwekking al twee grote evenementen in huis. Dit is erg mooi, maar zoals uit statistieken blijkt, blijft dit ook veiligheidsrisico's met zich meebrengen.

Dronten is een relatief veilige gemeente. Subjectieve veiligheidsgevoelens zijn vergelijking met statistieken uit andere gemeenten. In 2011 vonden er ongeveer 2000 misdrijven plaats en enkele honderden diefstallen en vernielingen.

Risicogebied: Centrum

Het meeste overlast vindt plaats in het centrum van de kern Dronten. Er zijn twee buurten waarvan de bewoners relatief ontevreden zijn over de veiligheid. Deze buurten, Dronten Noord (6,9) en Oud Dronten (6,1), krijgen een significant lager cijfer dan gemiddeld in de gemeente. De Baan (7,9), Bremerpark (8,0), De Munten (8,2), De Schalm, De Ketting & De Kaapstander (7,9) en De Manege & De Landmaten (8,1) scoren significant hoger dan gemiddeld.

Risicogebied: Station

In de toekomst zijn waarschijnlijk het station in Dronten en het bedrijventerrein de Poort van Dronten gevoelig voor criminaliteit en overlast. Dit is gebaseerd op het feit dat stations en industrieterreinen over het algemeen gevoelig zijn voor criminaliteit en overlast.

Het NS- station is een risicogebied, omdat het een plek is waar dagelijks veel mensen komen. Dronten is door het NS-station beter bereikbaar geworden. Hierdoor zal er zeer waarschijnlijk meer gereisd worden van en naar Dronten en zal Dronten drukker bezocht worden. In de toekomst zal er misschien een stroom nieuwe mensen komen. Dit kunnen jongeren zijn, maar ook drugsgebruikers en –dealers en andere criminelen. Het is onzeker wat het station voor de veiligheid van Dronten betekent dus kan het eventueel een risicogebied worden.

Risicogebied: Poort van Dronten

De Poort van Dronten is een nieuw bedrijventerrein. Omdat dit ook nieuw gebied is, zijn er geen statistieken over de veiligheid bekend. Hiernaast is het onbekend hoe het bedrijventerrein ingevuld gaat worden en zal er rekening gehouden moeten worden met de toekomstige ontwikkeling van dit gebied.

Politie

De politie vervult een belangrijke rol bij de uitvoering van cameratoezicht op grond van de Gemeentewet. De organisatie is verantwoordelijk voor het bekijken van de beelden. De mening van de politie is daarom niet onbelangrijk bij de vorming van ons beleid. Er is met de politie gesproken over de visie van de politie over cameratoezicht en de toepassing daarvan in Dronten.

²² Integraal veiligheidsbeleid 2012-2015, Gemeente Dronten, blz. 12

Uit dit gesprek is voortgekomen dat de politie Flevoland-Noord in principe voorstander van het instellen van cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde is, mits dit noodzakelijk is. De organisatie staat positief tegenover cameratoezicht, omdat het voordelen met zich mee kan brengen. Mits het goed wordt uitgevoerd (in dit geval: een duidelijke preventieve werking heeft) kan cameratoezicht gedeeltelijk de aanwezigheid van agenten in openbare gebieden vervangen. Dit betekent dat slechts de beelden uitgekeken hoeven worden en er geen agenten 'de straat op' hoeven te gaan. Dit houdt in dat deze agenten ergens anders ingezet kunnen worden, waardoor de politie efficiënter kan werken. Daarnaast kunnen de beelden, indien zij van goede kwaliteit zijn, gebruikt worden bij de opsporing van criminelen. Dit is de zogeheten repressieve werking en de politie is van mening dat cameratoezicht hier goed voor gebruikt kan worden. De politie is echter niet van mening dat cameratoezicht ingevoerd zou mogen worden zonder een duidelijke reden. De politie wees erop dat er daadwerkelijk een probleem moet bestaan dat onderzocht moet worden alvorens kan worden gedacht aan cameratoezicht. Hierbij moet gedacht worden aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. De objectieve en of subjectieve veiligheid moet in het geding zijn, wil cameratoezicht op grond van de gemeentewet een goede maatregel zijn.

De politiemedewerker is niet van mening dat er in Dronten sprake is van genoeg objectieve 'onveiligheid' om cameratoezicht tot een serieuze optie ter bevordering van de veiligheid te aanschouwen. Hij is van mening dat er gekeken moet worden naar de cijfers over criminaliteit. Het aantal misdrijven en overtredingen binnen een bepaald gebied moet de uitslag geven. In openbare gebieden in Dronten is er volgens de politie duidelijk geen sprake van een zodanige vorm van criminaliteit dat vast cameratoezicht een reële optie is. De criminaliteitscijfers van Dronten liggen in vergelijking met die van andere gemeentes relatief laag. Criminaliteit bestaat in Dronten, maar cameratoezicht op grond van de Gemeentewet is een te zwaar middel indien het gezien wordt als de oplossing van dit probleem. Het zal waarschijnlijk meer kosten dan het opbrengt en die kosten zijn voor de gemeente.

De subjectieve veiligheid is volgens de politie in Dronten ook erg hoog. De cijfers over veiligheidsgevoelens zijn positief.

Er is volgens de politie geen structureel probleem in Dronten. Dit is in ieder geval nog niet aangetoond. Zo lang deze er niet is, is de politie van mening dat er niet over cameratoezicht nagedacht hoeft te worden. De politie zou graag haar medewerking verlenen aan het instellen van cameratoezicht, maar dan moet er wel eerst aangetoond worden waarom het ingesteld wordt.

7. Mogelijkheden

Een samenwerking tussen private partijen, de gemeente en de politie biedt de meeste mogelijkheden in Dronten. Het spoorwegstation is eigendom van NS en ProRail, bij de Poort van Dronten zullen bedrijven zich vestigen en in het centrum van Dronten zijn er winkeliers. Dit zijn tevens de grootste risicogebieden. Het nieuwe station zal misschien hangjongeren en drugsgebruikers met zich meebrengen en de Poort en het Centrum zijn vatbaar voor diefstallen. Het is echter nog niet aantoonbaar dat deze problemen zich daadwerkelijk voordoen, wat een eventuele instelling van cameratoezicht in de weg staat. Er zal eerst aan de kosten van de camera's en de privacy van de mensen gedacht moeten worden.

Cameratoezicht kost geld en dat begint al bij de aanschaf. Echter, met de aanschaf alleen zijn we er niet. Het zijn vooral de structurele kosten die aardig kunnen oplopen. Bij structurele kosten moet o.a. worden gedacht aan het maandelijkse abonnement voor de diensten van het beveiligingsbedrijf en de meldkamer en het onderhouden en afschrijven van de camera's. Uiteraard zijn de structurele kosten afhankelijk van het gekozen type cameratoezicht en het soort abonnement dat wordt afgesloten. Als wordt gekozen voor het ophangen van een camera zonder dat deze wordt uitgelezen dan zullen de kosten beduidend lager uitvallen dan wanneer camerabeelden live worden uitgekeken. Naast deze twee uitersten zijn allerlei tussenvormen denkbaar met bijbehorend kostenplaatje. Belangrijk is om vooraf te bepalen welke vorm van cameratoezicht het hoogste rendement voor de bestaande situatie oplevert. Maatwerk is hierbij erg belangrijk. Het gebruik van camera's en het beoogde effect moeten opwegen tegen de financiële consequenties die cameratoezicht met zich meebrengt.

Bijlage 1: Algemene risico's en risicogebieden

Statistieken

Overlast

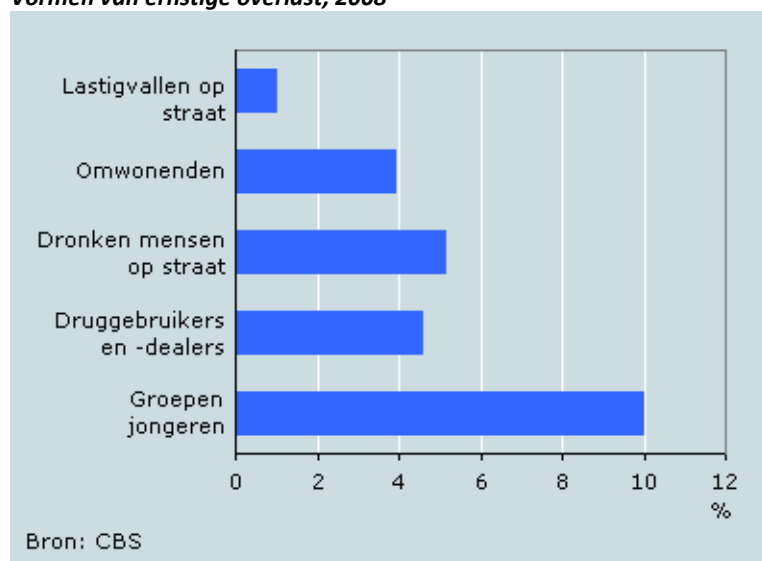
Cameratoezicht mag alleen ingesteld worden als er een reële kans bestaat dat de openbare orde ernstig verstoord wordt. Dit is een cruciale factor bij de vorming van beleid. Het is echter moeilijk om te bepalen hoe groot die kans is in een bepaald gebied. Zoals al eerder genoemd is het begrip 'openbare orde' allesbehalve concreet. Dit hangt volledig af van praktijksituaties en onze eigen interpretatie. Er moet worden bepaald wat de "normale situatie" in een openbaar gebied is om het begrip "openbare orde" in te vullen. Daarnaast moet worden vastgesteld wanneer er sprake is van een zodanige afwijking van deze situatie dat de openbare orde verstoord wordt.

Toch kunnen we algemene risicogebieden benoemen op basis van de ideeën van anderen over en de geschiedenis van veiligheid en cameratoezicht in Nederland en de rest van Europa. Voetbalhooligans zullen zich logischerwijs vaak in de buurt van een stadion bevinden en drugsdealers staan liever in een donker steegje dan midden op het plein bij de Meerpaal. (Actieve) pedofielen zullen graag bij basisscholen rondhangen en agressieve dronken mensen zie je in de buurt van een café. Enzovoort.

Waar overlast is, is er meestal een verstoring van de openbare orde. Het is lastig om te meten hoe inwoners overlast ondervinden, omdat het een subjectief begrip is. Mensen bepalen zelf waar zij last van ondervinden. Het is niet mogelijk om voor inwoners van Dronten te bepalen waar zij wel en waar zij geen last van kunnen hebben. Gelukkig zijn de meeste mensen het er over eens wat wel maatschappelijk aanvaardbaar is en wat niet, dankzij de normen en waarden die wij in Nederland hanteren. Wanneer een meerderheid ergens overlast van ondervindt, is het wellicht een goed idee om maatregelen te treffen.

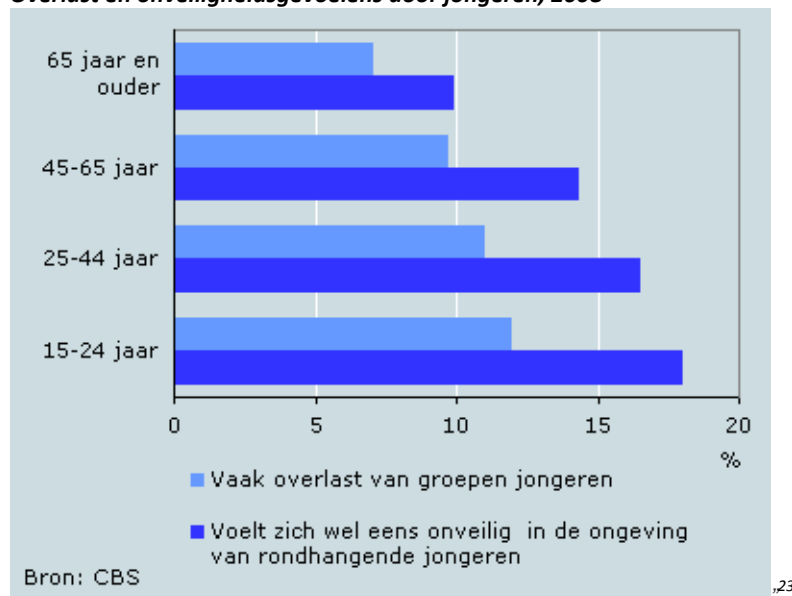
"Nederlanders gaven aan de meeste overlast te hebben van groepen jongeren, 10 procent van de bevolking had hier vaak hinder van. Verder voelde 15 procent zich wel eens onveilig in de omgeving van rondhangende jongeren. De problemen variëren van ergernissen door hinderlijk rondhangen, lawaai van het rondrijden op brommertjes, vernieling, agressie en zelfs crimineel gedrag. Overlast door groepen jongeren komt ongeveer twee keer zo vaak voor als hinder van dronken mensen op straat, drugsoverlast, of irritaties door omwonenden.

Vormen van ernstige overlast, 2008



Hoewel de meeste overlast door groepen jongeren wordt veroorzaakt, blijken jongeren (15-24 jaar) ook zelf de meeste problemen in hun woonbuurt te ondervinden. In vergelijking met 65-plussers geven zij bijna tweemaal zo vaak aan dat ze vaak overlast ervaren, vooral van andere groepen jongeren. Bijna een van de acht jongeren ondervindt ernstige hinder van leeftijdsgenoten. Bovendien voelen jongeren zich vaker dan ouderen wel eens onveilig op plaatsen waar groepen jongeren rondhangen.

Overlast en onveiligheidsgevoelens door jongeren, 2008



Zoals het CBS hier aangeeft wordt het gevoel van onveiligheid en overlast voor veel mensen veroorzaakt door jongeren. Het gaat hier dan voornamelijk over groepen jongeren die ergens rondhangen. Het is opvallend dat men meer last heeft van jongeren dan van mensen onder invloed van drank of drugs. Hieruit is af te leiden dat het veel vaker voorkomt dat rondhangende jongeren overlast veroorzaken dan andere mensen.

Uit meer recente statistieken (2011) van het CBS is gebleken, dat men zich het vaakst onveilig voelt in de buurt van plekken waar rondhangende jongeren zich bevinden, in de eigen woonomgeving.²⁴ Het treinstation en uitgaansgelegenheden werden ook vaak genoemd als plekken waar veel overlast is. Ruim 40 procent van de ondervraagde mensen voelde zich wel eens onveilig in de buurt van rondhangende jongeren (42,8%) en bijna een kwart van de ondervraagden voelde zich onveilig op het station (23,7%) en rondom uitgaansgelegenheden (23,1%). Wat opvallend is, is dat mensen minder vaak openbare plekken aanwijzen als onveilige gebieden in hun directe leefomgeving, maar zij zich over het algemeen steeds onveiliger voelen in de laatste drie jaar. Wellicht komt de daling van het aantal openbare plekken door de vele veiligheidsmaatregelen (zoals cameratoezicht) die door gemeenten genomen worden, maar de statistieken worden helaas niet nader toegelicht. De stijging van het aantal mensen wat zich vaak onveilig voelt, is wellicht te verklaren aan de hand van criminaliteitscijfers.

²³ CBS, Groepen jongeren veroorzaken de meeste overlast, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2575-wm.htm>

²⁴CBS, 2012, Onveiligheidsbeleving <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=72012NED&D1=a&D2=0&D3=a&D4=a&HD=100810-1157&HDR=G2&STB=G1,T,G3>

Plekken die aangewezen kunnen worden als ‘kwetsbare gebieden’ bestaan voornamelijk uit omgevingen waar jongeren rondhangen, stations en uitgaansgelegenheden. Hieruit kan worden geconcludeerd, dat dit de grootste aandachtspunten zijn bij de vorming van veiligheidsbeleid.

Criminaliteit

Het aantal misdrijven stijgt landelijk. Het aantal opgeloste zaken daalt echter.²⁵ In het belang van de veiligheid moeten er dus maatregelen getroffen worden om het aantal opgeloste zaken te verhogen en het totaalaantal misdrijven te verlagen. Cameratoezicht is hier de ideale oplossing voor, mits het goed gebruikt wordt. Het kan de politie en Officier van Justitie enorm helpen bij de vervolging van daders, omdat beeldmateriaal gezien kan worden als een soort getuige die alles onthoudt en nooit liegt. Beeldmateriaal is onomstotelijk bewijs, indien men duidelijk kan zien wat er gebeurt.

Veruit het grootste aantal misdrijven zijn vermogensdelicten. Landelijk, maar ook in de gemeente Dronten.²⁶

“Helft criminaliteit is diefstal of inbraak

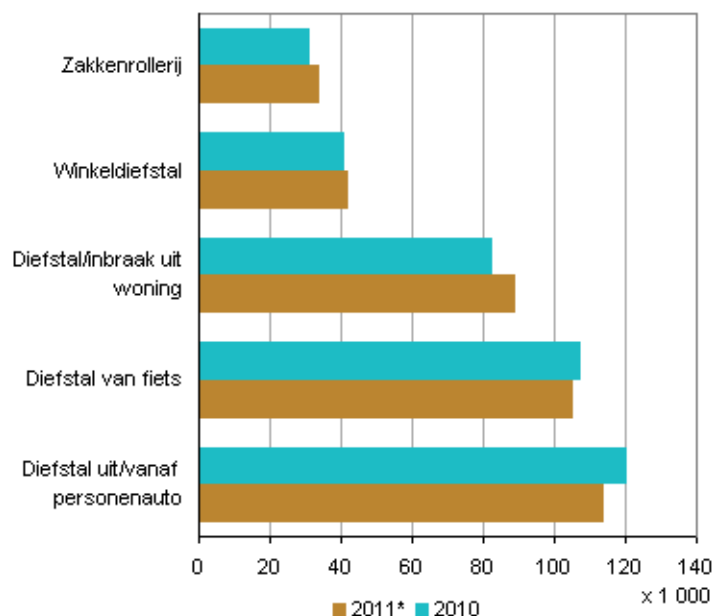
In 2011 registreerde de politie 1,19 miljoen misdrijven, vrijwel evenveel als in 2010. In meer dan de helft van de gevallen ging het om inbraak of diefstal.

Gestolen fietsen nog steeds in top-5

Van de totale geregistreerde criminaliteit had 56 procent te maken met diefstal of inbraak. De top-5 van diefstaldelicten bestond in 2011 uit: diefstal uit/vanaf een personenauto, diefstal van een fiets, woninginbraak, winkeldiefstal en zakkenrollerij.

Diefstallen uit/vanaf een personenauto (‘autokraken’) vormen de grootste groep diefstaldelicten. Wel registreerde de politie er vorig jaar 5 procent minder dan in 2010. Het aantal gestolen personenauto’s daalde met 6 procent.

Diefstallen en inbraken top-5



Bron: CBS

Meer woninginbraken en zakkenrollerij

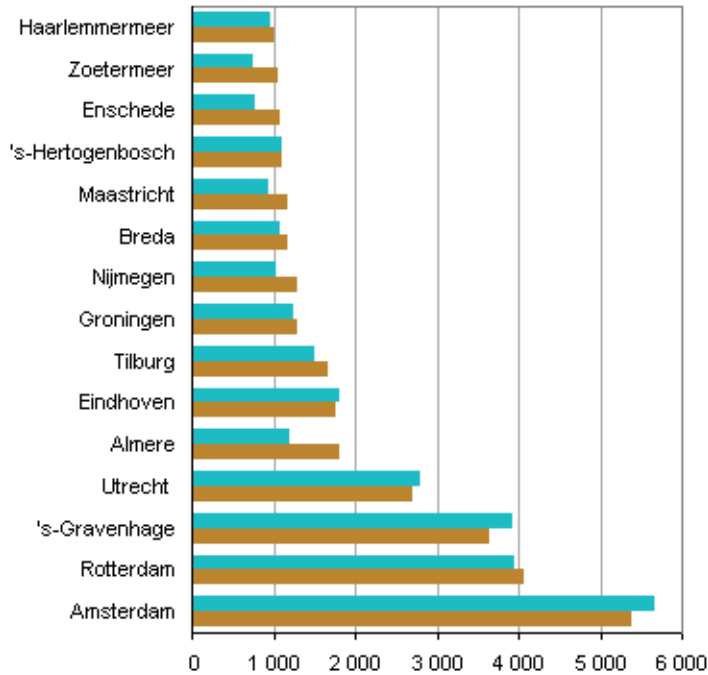
²⁵ <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80344NED&D1=0,3-4&D2=0-1,61,85,102-103,112,115-116&D3=0&D4=a&HD=111206-0948&HDR=G2,G3&STB=T,G1>

²⁶ Integraal Veiligheidsplan 2012-2015, Gemeente Dronten

Van 2010 op 2011 steeg het aantal diefstallen van brom- en snorfietsen met 6 procent. Winkeldiefstallen en straatroven namen eveneens toe: beide met 3 procent. Vooral was er een groei van de geregistreerde woninginbraken en de gevallen van zakkenrollerij. Beide stegen vorig jaar met 8 procent.

Woninginbraken vooral in grote steden

Met bijna 5 400 registraties is Amsterdam koploper op het gebied van inbraken in en diefstallen uit woningen. Wel lag dit aantal lager dan in 2010. In totaal zijn er 15 gemeenten in Nederland waar in 2011 meer dan duizend inbraken zijn geregistreerd. Vooral in Almere, Zoetermeer en Enschede nam het aantal geregistreerde inbraken in 2011 sterk toe.



Bron: CBS

■ 2011* ■ 2010

„27

Door te kijken naar de specifieke locaties waar cameratoezicht plaatsvindt, kan worden bekeken wat over het algemeen als risicogebied wordt gezien door beleidsbepalers, waar cameratoezicht al dan niet terecht wordt toegepast.

Plaatsen binnen gemeenten met cameratoezicht²⁸

Plaats	Gebruik cameratoezicht in % gemeenten
Uitgaanscentrum	27
Station of halte openbaar vervoer	27
Openbare gebouwen	26
Winkelcentrum	14
Speciale buurten (b.v. prostitutiestraten)	12
Ruimten rondom voetbalstadion	3
Verkeerssituaties	2
In voertuigen openbaar vervoer (a)	1
Anders (b)	26

(a) Voorzover de gemeente de verantwoordelijkheid hierover heeft

²⁷ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3654-wm.htm?RefererType=RSSItem>

²⁸ <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/cameratoezicht/regioplan2003.pdf>

(b) Bij de optie anders zijn door gemeenten genoemd: bedrijfs-/industrieterreinen; parkeergelegenheden; zwem- en sportcentra.

Het blijft echter de vraag wat de invloed van cameratoezicht is op criminaliteit. Uit verschillende onderzoeken is gebleken, dat er op dit moment nauwelijks sprake is van een preventieve werking. Cameratoezicht lijkt daders meestal niet af te schrikken.

Bijlage 2: Veiligheidsstatistieken binnen de gemeente

De gemeente

De gemeente Dronten bestaat uit Dronten, Biddinghuizen en Swifterbant.

De meting

De veiligheid wordt gemeten aan de hand van objectieve en subjectieve veiligheidsstatistieken. Het aantal misdrijven en overtredingen van de wet is representatief voor het aantal objectieve onveilige situaties.

Veiligheid in Dronten op basis van onderzoek door Politie & Wetenschap²⁹

index totaal				diefstal				inbraak				geweld				vernieling			
2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
109	96	116	139	69	68	95	81	73	90	85	145	117	75	96	105	175	150	187	225

Positie 2007: 64

Criminaliteitscijfers³⁰

Tabel 7-2: Criminaliteitscijfers 2010 per kern⁸

	Misdrijven	Diefstallen / inbraken woning	Vernielingen / zaakbeschadigingen	Totaal
Swifterbant	230	13	73	316
Biddinghuizen	422*	23	72	517
Dronten	1281	108	305	1694
Totaal	2224	144	450	2818

*Exclusief 291 incidenten Lowlands 2010.

De meeste incidenten hebben plaatsgevonden in de kern Dronten en dat geldt voor alle vormen van criminaliteit. Uit de Lemon-resultaten komt naar voren dat de overlast hiervan het grootst is in het Centrum, Oud Dronten en Boerenhemel.

Subjectieve veiligheid gaat over gevoel. Statistieken over veiligheidsgevoelens zijn opgenomen in de leefbaarheidsmonitor en de Integrale veiligheidsmonitor 2011.

Overlast

De overlast van anderen die de bewoners van de gemeente Dronten ervaren is gewaardeerd met gemiddeld een 7,0. In 2009 lag dit cijfer nog op een 6,9. Het landelijk gemiddelde voor dit aspect lag in 2010 op een 6,5. De spreidingscijfers bij deze vraag tonen dat een 7 is uitgedeeld door 18% van de respondenten, een 8 door 23%. Een 9 of 10 is gegeven door een kwart van de ondervraagden en 23% geeft voor dit aspect een 5 of lager.

Criminaliteit

²⁹ <http://www.gemeentelijkeveiligheidsindex.nl/>

³⁰ Leefbaarheidsmonitor

<http://www.dronten.nl/document.php?m=7&fileid=2651&f=7b4a8240dde5da49716d91a2da0cc7ae&attachment=0>

De bewoners van de gemeente Dronten geven –evenals bij de vorige meting –het cijfer 7,3 aan de ervaren criminaliteit, zoals last van vandalisme, inbraak, diefstal en geweldpleging. Het landelijk gemiddelde voor dit aspect is een 6,7.

Van de respondenten geeft 14% met een 5 of lager aan veel last te hebben van criminaliteit. 23% geeft met een 9 of 10 aan nagenoeg geen last te hebben van criminaliteit. Daarnaast geeft 13% een 6, 22% een 7 en 28% een 8.

Veiligheidsgevoel

Factoren die van invloed kunnen zijn op het veiligheidsgevoel is de aanwezigheid van donkere plekken, overhangend groen en een onprettige sfeer. Het veiligheidsgevoel onder de bewoners van de gemeente Dronten is –net als in 2009 –beoordeeld met een 7,5. Het landelijk gemiddelde op dit aspect lag in 2010 op een 7,3. De spreidingscijfers bij deze vraag tonen dat een kwart van de respondenten het veiligheidsgevoel waardeert met een 7. 32% geeft hiervoor een 8 en 24% ofwel een 9 ofwel een 10. Een onvoldoende (5 of lager) komt bij 10% van de respondenten voor.

Er zijn twee buurten waarvan de bewoners relatief ontevreden zijn over de veiligheid. Deze buurten, Dronten Noord (6,9) en Oud Dronten (6,1), krijgen een significant lager cijfer dan gemiddeld in de gemeente. De Baan (7,9), Bremerpark (8,0), De Munten (8,2), De Schalm, De Ketting & De Kaapstander (7,9) en De Manege & De Landmaten (8,1) scoren significant hoger dan gemiddeld. Als we kijken naar de ontwikkelingen door de tijd, dan zien we dat Boerenhemel bij de huidige meting (7,1) een significant lagere score krijgt dan bij de vorige meting (7,9). De bewoners hier zijn zich dus minder veilig gaan voelen. Iemand uit deze buurt merkt op: “Er zijn erg donkere plekken vooral bij het Veldhuizerbos. Dit maakt dat de kinderen en ook wijzelf ons niet veilig voelen. Onze jongste dochter durft zodra het donker is niet meer naar buiten”. In de overige buurten zijn geen ontwikkelingen zichtbaar, noch wijken de huidige scores hier af van het gemiddelde in de gemeente.

De gemiddelden voor de aspecten op het thema veiligheid liggen op een 7,0 voor de overlast van anderen, een 7,3 voor de criminaliteit en een 7,5 voor het veiligheidsgevoel. Deze scores liggen alle (net) boven de landelijke gemiddelden. Kijken we op buurtniveau dan zien we dat De Munten en De Manege & De Landmaten beide op alle aspecten significant hoger scoren dan gemiddeld en De Baan en De Regenboog op twee van de drie aspecten. Eén buurt scoort op alle drie de aspecten significant lager dan gemiddeld, te weten Oud Dronten. Daarnaast krijgen Oude Bloemenbuurt, Centrum Dronten en Dronten Noord op twee aspecten een significant lagere score dan gemiddeld. Boerenhemel scoort lager dan gemiddeld op één aspect, criminaliteit, en krijgt op het veiligheidsgevoel een score die significant lager ligt dan bij de vorige Lemon-meting in 2009.

(De informatie op de volgende pagina is afkomstig uit de Integrale Veiligheidsmonitor 2011.)

	Dronten						signi- ficant verschil *	
	gemeente		regio Flevoland					
	2011		2011		2009			
	waarde	marge	waarde	marge	waarde	marge		
Top vijf buurtproblemen (%):							gemeente tov regio	
1. te hard rijden	30,1	2,9	20,8	1,8	21,1	2,0		-
2. hondenpoep	19,1	2,5	16,4	1,6	16,9	1,8		
3. parkeeroverlast	11,3	2,1	15,1	1,8	16,0	1,8		
4. overlast van groepen jongeren	9,0	1,9	10,9	1,3	11,1	1,3		
5. woninginbraak	7,3	1,6	11,3	1,3	6,4	1,0	+	
Onveiligheidsgevoel (%)								
wel eens onveilig in eigen buurt	14,2	2,3	18,0	1,5	19,3	1,8		
wel eens onveilig algemeen	24,2	2,8	26,6	1,8	29,2	2,1		
vaak onveilig algemeen	1,2	1,4	2,3	1,1	2,9	1,3		
ingeschat slachtoffer van woninginbraak	3,3	0,9	7,4	0,7	5,2	0,8	+	
ingeschat slachtoffer mishandeling	1,0	0,6	1,8	0,4	1,3	0,2		
Top drie onveilige plekken (%):								
1. rondhangende jongeren	39,4	10,0	48,4	2,4	52,7	2,4		
2. centrum	18,5	7,6	27,5	2,0	33,7	2,2		
3. rond uitgaansgelegenheden	16,8	7,2	26,1	2,0	27,2	1,9	+	
Buurtproblemen (% komt vaak voor)								
overlast groepen jongeren	11,2	2,2	11,7	1,3	12,3	1,4		
jeugdcriminaliteit	3,4	1,2	4,8	0,8	5,6	1,0		
dronken mensen op straat	7,0	1,8	5,3	0,9	6,7	1,4		
mensen op straat lastiggevallen	2,3	1,1	2,3	0,7	1,7	0,4		
drugsoverlast	2,9	1,1	3,7	0,8	5,0	1,1		
Verkeer (% komt vaak voor)								
te hard rijden	28,2	2,9	25,4	1,9	29,1	2,3		
parkeeroverlast	15,1	2,4	20,2	1,8	24,1	2,1	+	
geluidsoverlast door verkeer	7,0	1,5	8,8	1,1	12,0	1,5		
agressief verkeersgedrag	7,1	1,6	8,0	1,0	11,2	1,5		
Verloedering (% komt vaak voor...)								
% vaak last van rommel op straat	12,7	2,1	21,2	1,6	27,3	2,0	+	
% vaak last van hondenpoep	26,7	2,8	30,4	2,0	32,9	2,2		
% vernieling bushokjes e.d.	10,9	1,9	15,7	1,6	18,4	1,9	+	
% bekladding muren etc.	3,9	1,3	6,4	1,0	8,6	1,2	+	
Slachtofferschap								
% slachtoffer totaal	20,2	2,6	23,6	1,9	29,1	2,3		
% slachtoffer woninginbraak	2,1	0,9	2,9	0,6	3,2	0,8		
% slachtoffer autokraak	1,3	0,7	2,6	0,7	1,9	0,8		
% slachtoffer geweld	4,5	1,5	5,6	1,0	7,6	1,4		
Oordeel functioneren politie en gemeente								
% tevreden functioneren politie in de buurt	50,2	9,9	40,9	2,4	39,3	2,4		
schaalscore functioneren gemeente			5,7	0,2	5,5	0,2		

Bijlage 3: Daders over cameratoezicht

Bij een verstoring van de openbare orde en veiligheid is er vaak een menselijke oorzaak aanwezig. Het doen of nalaten van een persoon of groep personen kan de openbare orde verstoren en de veiligheid in het geding brengen. Door deze mensen te stoppen kunnen ongevallen worden voorkomen. Cameratoezicht kan hierin een belangrijke rol spelen. Door de mensen op de hoogte te brengen van het feit dat zij worden geregistreerd en de politie deze informatie kan gebruiken, kunnen potentiële 'overlastveroorzakers' worden afgeschrikt. Politie en Wetenschap (<http://www.politieenwetenschap.nl/>) heeft in 2012 een onderzoek gedaan naar de gedachtegang van een aantal van deze 'veroorzakers'. Dit onderzoek spreekt echter niet over 'veroorzakers' maar over 'daders'. Mensen die overlast veroorzaakten door de wet te overtreden (of nog specifiek: misdrijven te plegen) en vervolgens gearresteerd zijn door de politie. Deze personen konden worden vervolgd met dank aan beeldmateriaal, opgenomen d.m.v. cameratoezicht. Wisten zij van het cameratoezicht en zo ja, in hoeverre heeft dit invloed gehad op het gedrag van de daders?

Er wordt wel eens gesteld dat cameratoezicht een afschrikkende werking heeft. Men wil niet vervolgd worden en dat zou genoeg moeten zijn om een veilige situatie te creëren waarbij de openbare orde gehandhaafd wordt. Dit is een ideaal beeld en het zou voor sommige beleidsbepalers een goede reden zijn om overal cameratoezicht in te voeren, mits het ook een realistisch beeld zou zijn geweest. Het is een logische redenering als je er vanuit gaat dat niemand als 'crimineel' wil worden bestempeld en iedereen ver genoeg vooruit denkt om te weten wat de consequenties kunnen zijn op het moment dat zij een camera zien en op het punt staan de wet te overtreden. Tijdens Project X in Haren leek dit niet het geval. Het onderzoek van Politie en Wetenschap wijst uit dat er veel verschillende soorten daders zijn. Daders die het niet weten dat er camera's zijn, daders die het niet interesseert en daders die het wel interesseert.

"Uit de literatuur over cameratoezicht volgt dat het instrument effectief kan zijn, maar tevens dat de preventieve effecten beperkt zijn en vooral in specifieke contexten gelden. Cameratoezicht is dus geen wondermiddel tegen criminaliteit en overlast. Toch is er veel behoefte aan meer cameratoezicht en neemt het aantal gemeenten waar cameratoezicht wordt ingezet nog steeds toe (Schreijenberg & Homburg, 2010). Tussen de roep om bredere toepassing en de beperkte preventieve effecten bestaat een zekere spanning, die verminderd kan worden als de inzet van camera's effectiever zou kunnen worden. In dit licht is kennis over de reacties van (potentiële) daders op cameratoezicht van belang. In eerder, met name buitenlands onderzoek is al geconcludeerd dat de effectiviteit van cameratoezicht verbeterd zou kunnen worden door meer publiciteit voor de aanwezigheid en de successen van cameratoezicht (Phillips, 1999) en door een snelle politiereactie op delicten die met behulp van camera's worden gesignaleerd (Schouwstra, 2007; Tilley, 1993). Hierdoor zou de subjectieve pakkans vergroot kunnen worden, met als gevolg dat daders, volgens de rationele-keuzetheorie, vaker van het plegen van delicten afzien en criminaliteit en overlast afnemen (Cornish & Clarke, 1986; Elffers, 2005).

Bij de beoordeling van de effectiviteit van cameratoezicht moet niet alleen naar de gevolgen worden gekeken in termen van preventie van criminaliteit en overlast. Dit geldt zeker vanuit het gezichtspunt van de politie. Uit de interviews met politiefunctionarissen komt naar voren dat zij veelal positief oordelen over cameratoezicht. Daarbij gaat het niet zozeer om preventie (omdat effecten vaak beperkt of tijdelijk zijn), maar om proactie en repressie. Proactie doelt op de gerichte inzet van politiepersoneel op plaatsen en tijdstippen waar, volgens waarnemingen met camera's, veiligheidsproblemen dreigen. Cameratoezicht als instrument voor repressie is gericht op het gebruik van beelden voor het oplossen van misdrijven. Uiteindelijk kunnen verbeterde proactie en repressie natuurlijk preventieve effecten hebben, maar dat gebeurt indirect. Vanuit het perspectief van de politie moet cameratoezicht vanuit verschillende functies worden benaderd: preventie, proactie en repressie. Voor zover cameratoezicht zuiver preventief wordt ingezet, gebeurt dit op basis van de populaire, maar ietwat naïeve gedachte dat potentiële daders zich wel drie keer zullen bedenken om een delict te plegen omdat ze zichtbaar zijn. Cameratoezicht is dan een alternatief voor politie-inzet. Cameratoezicht als instrument voor proactie is juist zeer sterk met actieve politie-inzet verbonden. Cameratoezicht geeft dan (mede) richting aan het handelen van de politie en zorgt voor een vergrote effectiviteit van politie-inzet. Dit sluit aan bij de

gedachten van de geïnterviewde daders en potentiële daders: zij zijn uiteindelijk meer onder de indruk van politieagenten dan van camera's en als zij worden aangesproken op hun gedrag of worden aangehouden na een delict, zal dat altijd door tussenkomst van politieagenten gebeuren. Camera's en politie zijn dan dus niet inwisselbaar, maar ze versterken elkaar. Cameratoezicht als repressief instrument is ondersteunend aan het werk van de politie. Hierbij is niet een preventieve werking of een activerende functie belangrijk, maar gaat het om de kwaliteit van waarnemingen en de betekenis die daaraan kan worden gegeven.

De interviews met (potentiële) daders hebben informatie verschaft over hun ervaringen met en opvattingen over cameratoezicht en hun reacties daarop. De ervaringen zijn uiteenlopend en hebben aanleiding gegeven tot reflectie op de betekenis van cameratoezicht voor de verschillende onderscheiden functies. Dit is zeker voor de operationele taken van de politie van belang, en daarnaast ook voor bestuurlijke beslissingen over de inzet van cameratoezicht in diverse contexten.

De interviews met de daders hebben duidelijk gemaakt dat er verschillende dadertypen met bijbehorende kennisniveaus, opvattingen en gedragspatronen moeten worden onderscheiden. Sommige typen daders beschikken over veel (en correcte) kennis over cameratoezicht en politiehandelen, hetgeen hen in staat stelt om zich aan het toezicht (of aan de politieke reactie erop) te onttrekken; andere typen (potentiële) daders hebben juist incorrecte kennis of vage beelden, die ertoe leiden dat zij zich weinig aan cameratoezicht gelegen laten liggen. Bij beslissingen over de inzet van cameratoezicht en de verhouding met politieoptreden moet hiermee rekening worden gehouden, wil de effectiviteit ervan worden verhoogd.”³¹

³¹ Homburg, G., e.a. Politiekunde 41. Politie en Wetenschap, Apeldoorn/Reed Business, Amsterdam, 2012.

Bijlage 4: Begripsbepaling

Cameratoezicht

Het plaatsen van camera's die een bepaalde plek of gebied filmen met (kennelijk) als doel het handhaven van de openbare orde of het beveiligen van eigendommen.

Privaat cameratoezicht

Cameratoezicht geplaatst en beheerd door een private partij ter controle van private eigendommen. Iedereen mag in principe privaat cameratoezicht instellen zonder tussenkomst van de gemeente.

Publiek cameratoezicht

Cameratoezicht dat is ingesteld door de burgemeester en wordt beheerd door de politie ter handhaving van de openbare orde. De wettelijke basis ligt in art. 151c van de Gemeentewet.

Publiek-privaat cameratoezicht

Cameratoezicht dat is ingesteld door de burgemeester en private partijen, ter bescherming van eigendommen van die private partijen en handhaving van de openbare orde. In feite is het een samenwerking tussen de gemeente en een private partij.

Dynamisch cameratoezicht

Een term die gebruikt wordt om mobiel en flexibel publiek cameratoezicht te beschrijven, dat vaak wordt ingesteld bij onverwachte en tijdelijke omstandigheden. Het wordt meestal ingesteld door de politie. De wetgever heeft ooit bedoeld om deze vorm van cameratoezicht uit te sluiten van het publieke cameratoezicht die de burgemeester kan instellen ter handhaving van de openbare orde, maar verschillende gemeenten delen de mening dat de burgemeester deze vorm van cameratoezicht wel mag instellen. De wettelijke basis ligt in art. 151c van de Gemeentewet en art. 2 van de Politiewet.

Openbare orde

De normale gang van zaken in een voor het publiek toegankelijk gebied. Iedere situatie die erg verschilt van de normale gang van zaken kan worden gezien als een verstoring van de openbare orde. De burgemeester is belast met handhaving van de openbare orde, dit betekent dat hij verstoringen moet voorkomen en de rust moet herstellen.

Het recht op privacy

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Beginselen die bestuursorganen bij ieder besluit en iedere beslissing in acht moet nemen. Bestuursorganen zijn bijvoorbeeld verplicht om zorgvuldig te handelen, deugdelijk te motiveren en gelijke gevallen gelijk te behandelen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt soms afgekort als ABBB. De wettelijke basis is te vinden in de Algemene wet bestuursrecht.

Noodzakelijkheid

Indien er een probleem bestaat, moet het noodzakelijk zijn dat dit wordt opgelost.

Subsidiariteit

Er moet evenredigheid bestaan tussen de werkwijze en het te bereiken doel. De werkwijze mag bijvoorbeeld niet onredelijk duur zijn of onredelijk veel moeite kosten om uit te voeren.

Proportionaliteit

Een oplossing voor een probleem moet niet worden ingevoerd als dit het doel op zodanige wijze voorbijstreeft, dat het niet goed zou zijn om toe te passen.

Gemeentewet (Gemw)

Een Nederlandse wet die algemene regels stelt aan de werkwijze en organisatie van een gemeente.

Politiewet 1993

Een Nederlandse wet die algemene regels stelt aan de werkwijze en organisatie van de politie.

Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

Een Nederlandse wet die regelt hoe de overheid en bedrijven om moeten gaan met persoonlijke informatie. Deze wet is niet van toepassing op publiek cameratoezicht.

Wet politieregistratie (Wpolr)

Een inmiddels vervallen Nederlandse wet die regelde hoe de politie met persoonlijke informatie om moet gaan.

Wet politiegegevens (Wpol)

De vervanger van de wet politieregistratie. Deze wet stelt algemene regels die bepalen hoe de politie met persoonlijke informatie om moet gaan. Deze wet is ook van toepassing op publiek cameratoezicht ingesteld door een burgemeester.

Grondwet (Gw)

De Nederlandse grondwet, die de grondrechten van de inwoners van Nederland vaststelt.

Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)

Een verdrag dat enkele belangrijke beginselen van de Europese Unie vastlegt en grondrechten van Europese burgers beschrijft.

College bescherming persoonsgegevens

Dit college geeft aanwijzingen en nadere toelichting over de toepassing van de Wbp, Wpol, en art. 151c lid 1 Gemw.