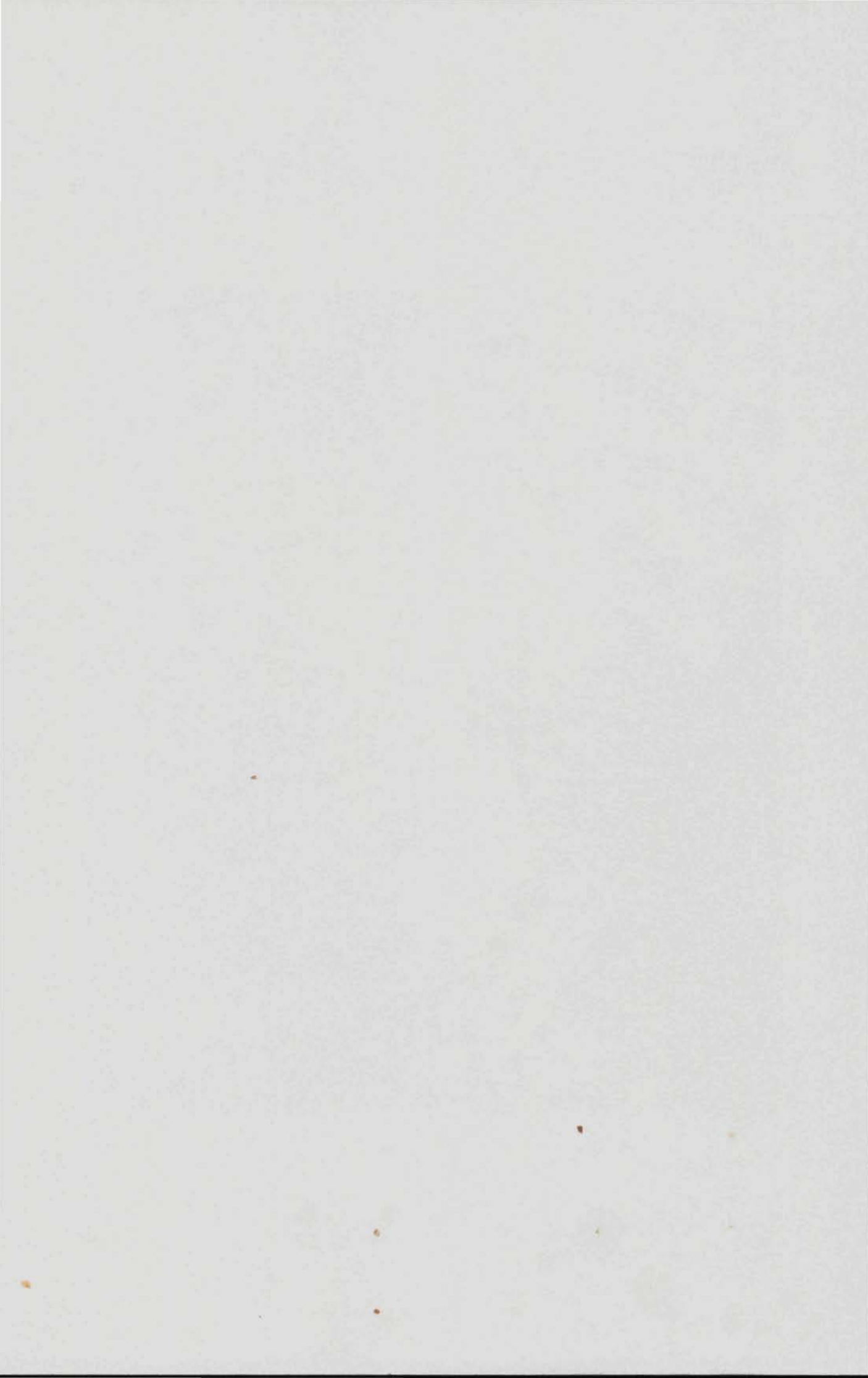


Focus op veiligheid



Lessen en ervaringen
van negen Nederlandse
gemeenten

Van Dijk, Van Soomeren en Partners
Eysink Smeets & Etman



Focus op veiligheid

Lessen en ervaringen van negen Nederlandse gemeenten.
Een inventariserend onderzoek ten behoeve van de Handreiking
Cameratoezicht.

Amsterdam/Den Haag,
augustus 2000

Van Dijk, Van Someren en Partners
Anneke van Hoek
Axel van Pel

Eysink Smeets & Etman
Wout Ritzema
Raoul Schildmeijer
Vina Wijkhuijs

Colofon

Titel

Focus op veiligheid

Ondertitel

Lessen en ervaringen van negen Nederlandse gemeenten

Toelichting

Een inventariserend onderzoek ten behoeve van de Handreiking
Cameratoezicht

Bronvermelding

Indien verwezen wordt naar dit rapport, kan als bronvermelding
worden volstaan met:

Focus op veiligheid van DSP/ES&E

Onderzoekscoördinatie

Senter

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Justitie

Projectleiding

Anneke van Hoek (DSP)

Wout Ritzema (ES&E)

Onderzoeksteam

Anneke van Hoek (DSP)

Axel van Pel (DSP)

Wout Ritzema (ES&E)

Raoul Schildmeijer (ES&E)

Vina Wijkhuis (ES&E)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
1.1	Aanleiding van het onderzoek	6
1.2	Doel van het onderzoek	6
1.3	Onderzoeksgroep en afbakening	7
1.4	Methode van onderzoek	8
1.5	Leeswijzer	9
2.	De beleidscyclus voor cameratoezicht in vogelvlicht	11
2.1	Cameratoezicht in vier ontwikkelingsfasen van de beleidscyclus	11
2.2	Volgtijdelijkheid	12
2.3	Zorgvuldigheid	13
2.4	Tijdpad	14
2.5	Conclusie	15
3.	Besluitvorming	16
3.1	De wenselijkheid	16
3.2	De mogelijkheden	17
3.3	De noodzakelijkheid	18
	3.3.1 Onveiligheid als maatgever	19
	3.3.2 Aanpak als maatgever	20
3.4	De subsidiariteit en de maatregelenmix	20
3.5	Conclusie	23
4.	De uitwerking	25
4.1	De werkgroep als wegbereider	25
4.2	Het plan van aanpak	25
4.3	Beoogde doelen en effecten	26
4.4	Toezicht- of opsporingsaccent	28
4.5	Het procedurehandboek	29
4.6	Draagvlak, communicatie en voorlichting	30
	4.6.1 Draagvlak creëren	31
	4.6.2 Voorlichting geven over de maatregel	32
	4.6.3 Voorlichting geven over de resultaten	33
4.7	Personele inzet	33
4.8	Financiering	34
4.9	Conclusies en aanbevelingen	36
5.	De installatie	40
5.1	Het opstellen van een technisch bestek	40
	5.1.1 De functie en inhoud van het bestek	40
	5.1.2 Aanwezige technische expertise	40
5.2	Het selecteren van een installateur	41
5.3	De camera's	42
5.4	Transmissie van beelden naar de toezichtcentrale	44
5.5	Aandachtspunten bij de installatie	46
5.6	Tussentijdse bijstellingen	48
5.7	Conclusies en aanbevelingen	49

6.	Cameratoezicht in werking	51
6.1	Het procedurehandboek	51
6.2	Het uitkijken van de beelden: preventief of reactief	51
6.3	Het reageren op een incident	53
6.4	Opnemen, bewaren en beheren van de beelden	56
	6.4.1 Het privacyreglement	56
	6.4.2 De wijze van opname	57
	6.4.3 De momenten waarop de beelden worden opgenomen	57
	6.4.4 De bewaartermijn	58
	6.4.5 Beheer en gebruik van de beelden	59
6.5	Conclusies en aanbevelingen	61
7.	Evaluatie en effecten van cameratoezicht	62
7.1	Inleiding	62
7.2	Effecten op de objectieve en subjectieve veiligheid	63
7.3	Effecten op de werkwijze en effectiviteit van politie en justitie	67
7.4	Effecten op het tijdsbeslag van de politie	68
7.5	Effecten op de samenwerking	69
7.6	Effecten op het draagvlak	69
7.7	Conclusies en aanbevelingen	70
8.	Nabeschouwing	72
9.	Samenvatting	74
9.1	Het onderzoek	74
9.2	Cameratoezicht in vier ontwikkelingsfasen	76
9.3	Besluitvorming	77
9.4	De uitwerking	79
9.5	De installatie	84
9.6	Cameratoezicht in werking	86
9.7	Evaluatie en effecten van cameratoezicht	88
Bijlagen		
1.	Literatuurlijst	91
2.	Geraadpleegde sleutelpersonen	92
3.	Over de onderzoeks- en adviesbureaus	94

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In het Integraal Veiligheidsprogramma is aangekondigd dat de ervaringen met camera-toezicht in de openbare ruimte zullen worden geïnventariseerd en de succes- en faalfactoren in een handreiking voor gemeenten en politie inzichtelijk zullen worden gemaakt. De uitvoering van dit voornemen berust bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie.

In dit verband is een onderzoekstraject uitgezet, dat de volgende onderdelen kent:

1. Onderzoek ter inventarisatie van de ervaringen met cameratoezicht binnen een aantal geselecteerde gemeenten (door DSP/ES&E).
2. Onderzoek naar de technologische aspecten van cameratoezicht (door TNO-FEL).
3. Literatuuronderzoek ter actualisering van het WODC-onderzoek *Toezicht met camera's (1996)* (door het WODC).

In het kader van het interdepartementale programma Technologie & Samenleving (thema Criminaliteitspreventie) is Senter namens de twee eerder genoemde ministeries verantwoordelijk voor de coördinatie van de handreiking en daarmee samenhangende voorbereidende (onderzoeks)activiteiten.¹ In opdracht van Senter hebben de onderzoeksbureaus DSP (Van Dijk, Van Soomeren en Partners) en ES&E (Eysink Smeets & Etman) gezamenlijk het eerste onderzoek naar de ervaringen in gemeenten uitgevoerd. Hiertoe is een gelegenheidsconsortium gevormd, waarbij onderzoekers en adviseurs van beide bureaus het projectteam vormden.

Het nu voorliggende rapport is het verslag van dit onderzoek. Het kan gezien worden als één van de werkdocumenten voor de ontwikkeling van de handreiking.

Het onderzoek vond plaats in de periode april 2000 - juni 2000.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek onder gemeenten is om inzicht te verkrijgen in de ervaringen met en de lessen omtrent de volgende aspecten van cameratoezicht:

1. Bestuurlijke en/of beleidsmatige aspecten.
2. Uitvoerende aspecten op technisch, organisatorisch en juridisch gebied.
3. De effecten van cameratoezicht, zowel op de veiligheid als op de werklast van politie en justitie.
4. De informatieverstrekking over cameratoezicht.

Het onderzoek heeft verder tot doel om deze aspecten te beschrijven, waar mogelijk nader te analyseren en daaruit bredere lessen te trekken.

¹ Het programma Technologie & Samenleving heeft tot doel projecten te stimuleren die leiden tot een betere benutting van technologische mogelijkheden bij het aanpakken van maatschappelijke problemen. Criminaliteitspreventie is één van de thema's. Het wordt uitgevoerd door Senter (agentschap van het ministerie van Economische Zaken).

1.3 Onderzoeksgroep en afbakening

Selectie van gemeenten

Het onderzoek richt zich op de ervaringen met cameratoezicht in uitgaansgebieden in negen gemeenten, die zich in verschillende stadia van het ontwikkelingsproces bevinden. Hiertoe heeft de begeleidingscommissie voorafgaand aan het onderzoek besloten. Vervolgens zijn de geselecteerde gemeenten door het onderzoeksteam telefonisch en (daarna) schriftelijk benaderd met het verzoek mee te werken aan het onderzoek. Alle gemeenten stemden hierin toe.

Afwegingen bij de selectie

De selectie van gemeenten is op basis van enkele inhoudelijke en pragmatische overwegingen gemaakt. Het onderzoek moest niet te veel 'versnipperde' informatie opleveren over uiteenlopende toepassingsvormen van cameratoezicht in de openbare ruimte, zoals in winkelgebieden, bedrijventerreinen, woonwijken, parkeerplaatsen, prostitutiezones, rondom stadions en rondom grootschalige evenementen.

Het focussen op het uitgaansgebied als toezichtsgebied lag verder voor de hand, omdat veel gemeenten in Nederland, die cameratoezicht overwegen, dat juist overwegen voor het uitgaansgebied. Het toezichtsgebied betreft in alle betrokken gemeenten één of enkele aaneengesloten straten in het centrumgebied, waar door de concentratie van horecagelegenheden en bezoekersaantallen sprake is van een uitgaansgebied.

Bij de selectie van gemeenten werd de marge gezocht in centrumgebieden waar veel mensen samenkomen en waarin de openbare orde en veiligheid vaker onder druk staat dan elders. Voor twee gemeenten in het onderzoek, Breda en Venlo, geldt dat zij binnen deze marge vallen. Dit omdat Venlo primair een winkelgebied in het centrum heeft, met een klein gedeelte horeca. Voor Breda geldt dat het de directe stationsomgeving betreft, grenzend aan het uitgaansgebied. Doorslaggevend voor Venlo en Breda was echter vooral dat zij al enige tijd operationeel cameratoezicht in de openbare ruimte hebben en dat zij uitbreiding van cameratoezicht naar het uitgaansgebied overwegen.

Daarnaast speelde het ontwikkelingsstadium een rol bij de keuze van gemeenten. Daarbij wilde de begeleidingscommissie niet alleen zicht hebben op de afwegingen van een aantal gemeenten waar reeds sprake is van operationeel cameratoezicht (zoals in zes gemeenten het geval is), maar ook zicht hebben op de ervaringen en afwegingen van gemeenten die er bijna aan beginnen (in twee gevallen). En niet in de laatste plaats was er veel behoefte aan inzicht in de afwegingen van lokale partijen om juist *niet* te kiezen voor cameratoezicht; dit was de reden om Leeuwarden mee te nemen in het onderzoek. Overigens was er op het moment dat de beslissing viel over welke gemeenten mee zouden doen aan het onderzoek nog sprake van twee gemeenten die af zouden zien van cameratoezicht, maar Zwolle had bij nader inzien toch besloten door te gaan.

In tabel 1.1 is te zien welke gemeenten uiteindelijk in het onderzoek zijn betrokken, wat per gemeente de aard van het gebied is en in welk stadium de ontwikkeling van cameratoezicht zich bevindt.

Tabel 1.1 Onderzochte gemeenten, aard van het gebied en ontwikkelingsstadium.

Gemeente	Aard van het gebied	Cameratoezicht operationeel sinds	Cameratoezicht in voorbereiding	Afgezien van cameratoezicht
Apeldoorn	Uitgaansgebied	januari 2000		
Bergen op Zoom	Uitgaansgebied	mei 1999		
Breda	Stationsgebied	mei 1999		
Ede	Uitgaansgebied	januari 1999		
Groningen	Uitgaansgebied	februari 2000		
Venlo	Centrumgebied	januari 2000		
Den Haag	Uitgaansgebied		X	
Zwolle	Uitgaansgebied		X	
Leeuwarden	Uitgaansgebied			X

Waar in dit rapport gesproken wordt over de onderzoeksgroep ‘gemeenten’ wordt in de praktijk soms ook bedoeld ‘de partijen die in die betreffende gemeente betrokken zijn bij het cameratoezicht’. Daarmee is de onderzoeksgroep breder dan gemeente-ambtenaren alleen en betreft het ook vertegenwoordigers vanuit politie en Openbaar Ministerie in deze gemeenten.

1.4 Methode van onderzoek

Het onderzoek is te typeren als een kwalitatief onderzoek. Voor de informatievergaring is bestaand schriftelijk materiaal over cameratoezicht in de betrokken gemeenten bestudeerd en is een reeks gesprekken gevoerd met sleutelpersonen. Voor een overzicht van de geraadpleegde literatuur en personen wordt verwezen naar de bijlage.

Na de selectie van de gemeenten heeft het onderzoeksteam aan de contactpersonen in de betreffende gemeenten gevraagd relevante beleidsstukken en evaluaties ter beschikking te stellen, alsmede de namen van mogelijk te interviewen sleutelpersonen.

Daarna zijn de stukken bestudeerd. Met deze informatie als vertrekpunt zijn vervolgens semi-gestructureerde face-to-face-interviews met sleutelpersonen gehouden; sommige individueel, andere in groepsverband. Tijdens deze interviews werden onduidelijkheden uit de stukken gecheckt en werd ontbrekende informatie aangevuld. In de gesprekken stonden vooral de (persoonlijke) ervaringen van betrokkenen alsook de motivaties en afwegingen voor genomen keuzen centraal, omdat deze in veel formele documenten ontbreken. Waar dat vervolgens nodig bleek, hebben wij telefonisch nog enkele aanvullende interviews afgenomen om onduidelijkheden of ogenschijnlijke tegenstrijdigheden op te lossen.

De documentatiestudie en -analyse vond in de maanden april en mei 2000 plaats, de gesprekken vonden in mei en juni 2000 plaats. In totaal hebben wij in negen gemeenten met 30 sleutelpersonen gesproken.

Tijdens een expertmeeting op 30 mei 2000, die in het kader van de Handreiking Camera-toezicht georganiseerd was door Senter, zijn de eerste tussentijdse resultaten voorgelegd aan de aanwezige praktijkmensen en ervaringsdeskundigen die werkzaam zijn bij de

rijksoverheid, gemeenten, politie, justitie of het bedrijfsleven. Discussiepunten of onduidelijkheden zijn daar op tafel gelegd en besproken; de uitkomsten hebben geleid tot het verfijnen van sommige aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Nog tijdens het schrijven van het rapport is in half juni 2000 een eerste ruwe versie besproken in de begeleidingscommissie. Het concept-eindrapport is op 12 juli jongstleden besproken in de begeleidingscommissie. De op- en aanmerkingen van beide bijeenkomsten zijn verwerkt in dit rapport.

1.5 Leeswijzer

Het rapport volgt in grote lijnen de beleidscyclus, zoals die ook bij cameratoezicht kan worden benut om een proces van besluitvorming en uitvoering te structureren.

Het eerstvolgende hoofdstuk (2) beschrijft in vogelvlucht deze beleidscyclus op basis van de vier fasen waarin deze grofweg onder te verdelen is: besluitvorming, uitwerking, implementatie en evaluatie. Daarbij gaan we vooral in op de volgtijdelijkheid van de onderliggende activiteiten, de zorgvuldigheid die betracht wordt en het gevolgde tijdpad.

Hoofdstuk 3 werpt een blik achter de schermen van de eerste fase (de besluitvorming) en geeft aan wat nu doorslaggevende elementen lijken te zijn geweest om voor cameratoezicht te kiezen, of om er juist van af te zien. We maken daarbij onderscheid naar:

- (In)directe aanleidingen (wenselijkheid).
- Oriëntatie elders (mogelijkheden).
- Vaststelling van problematiek en noodzaak (noodzakelijkheid).
- Het tegen het licht houden van de huidige aanpak (subsidiariteit).

Na de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming volgt een periode waarin onderdelen van het cameratoezicht nader worden uitgewerkt. Deze fase staat in hoofdstuk 4 centraal. Hierbij wordt met name gekeken naar de samenstelling en werkwijze van de ambtelijke werkgroep, het formuleren van de doelen en beoogde effecten en de keuze voor een opsporings- of toezichtaccent. Ook wordt nader stilgestaan bij de totstandkoming van een procedurehandboek en de wijze waarop is omgegaan met draagvlak, communicatie en voorlichting. Tot slot schetst dit hoofdstuk een indicatie van de tijdsinvestering en kosten van verschillende partijen.

Hoofdstuk 5 en 6 behandelen vervolgens de implementatiefase. Hoofdstuk 5 gaat daarbij in op de verschillende aspecten die in de praktijk bij het installeren van de camera's om de hoek komen kijken, zoals het werken met een technisch bestek, de rol van een technisch adviseur en het selecteren van de camera's en wijze van transmissie. Verder komen daarbij ook aandachtspunten aan bod die volgens de betrokkenen tijdens de installatie belangrijk zijn om mee te nemen.

In hoofdstuk 6 komt aan bod hoe nu de feitelijke praktijk van operationeel cameratoezicht eruit ziet: hoe beheer en gebruik van beelden geregeld is, wie de beelden bekijkt, wie er reageert op incidenten, of en wanneer er opname plaatsvindt en de bewaartermijn van beelden.

In het voorlaatste hoofdstuk (7) wordt gekeken wat de resultaten en effecten van operationeel cameratoezicht in de onderzochte gemeenten op dit moment zijn, afgaande op bestaande onderzoeksresultaten, tussentijdse evaluaties en ervaringsgegevens van de sleutelpersonen.

Hoewel algemene harde uitspraken nog niet gedaan kunnen worden, gezien de korte looptijd in de meeste gemeenten, worden er wel eerste indicaties gegeven.

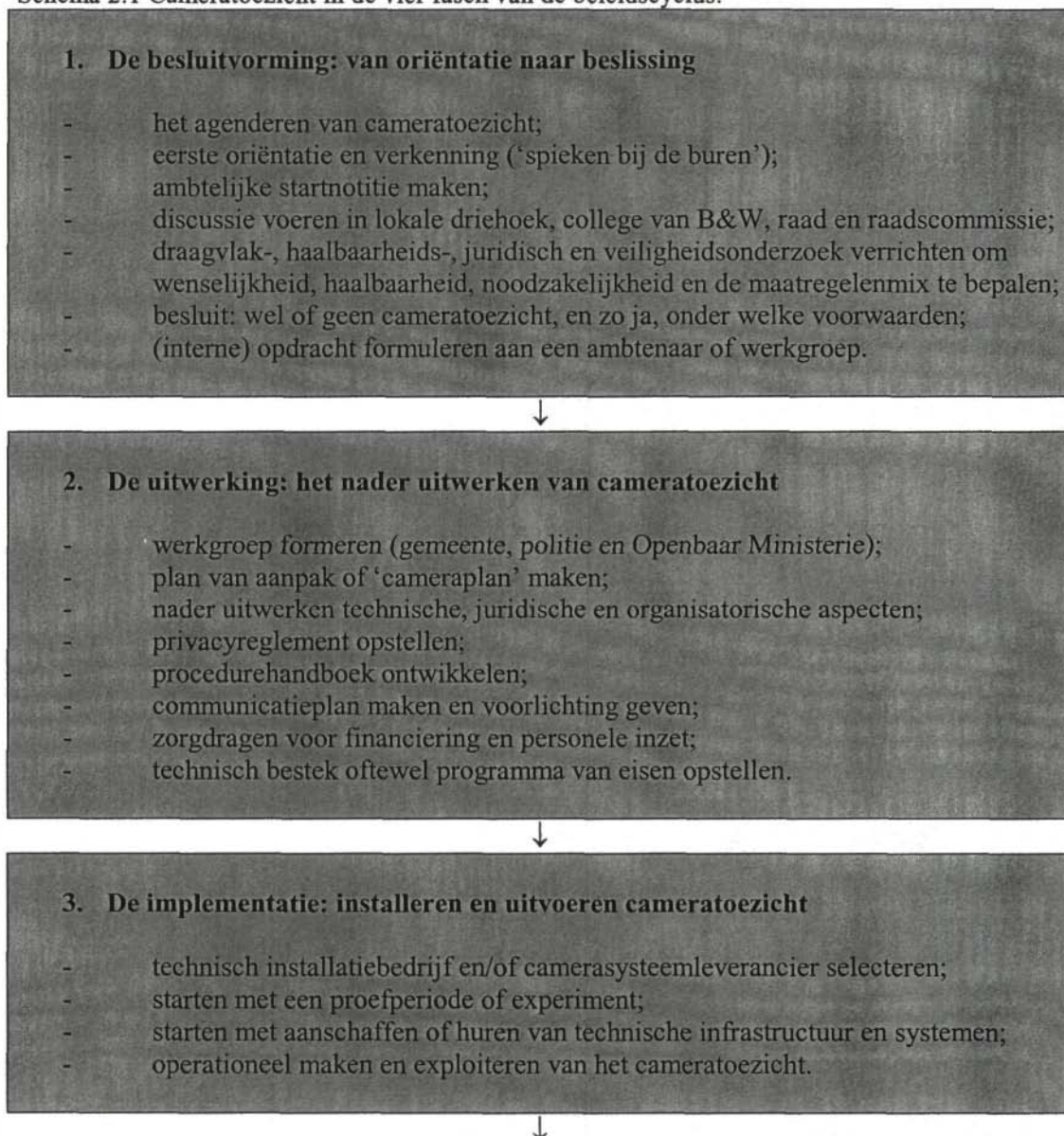
Alle hoofdstukken worden afgesloten met samenvattende conclusies en/of aanbevelingen. Het voorlaatste hoofdstuk (8) geeft een korte nabeschuiving weer. Het rapport sluit af met een algehele samenvatting, die in grote lijn de structuur van het rapport volgt. Daarin treft u ook de algemene conclusies en aanbevelingen voor verdere verbeteringen in de besluitvorming, uitwerking, implementatie en evaluatie van cameratoezicht in uitgaansgebieden.

2. De beleidscyclus voor cameratoezicht in vogelvlucht

2.1 Cameratoezicht in vier ontwikkelingsfasen van de beleidscyclus

In de totstandkoming van cameratoezicht bij de negen onderzochte gemeenten is in grote lijnen een ontwikkelingspatroon te onderscheiden, dat uiteenvalt in de vier fasen die horen bij de beleidscyclus: de besluitvormingsfase, de uitwerkingsfase, de implementatiefase en de evaluatiefase. Welke activiteiten in de verschillende fasen uitgevoerd worden is in schema 2.1 samengevat.

Schema 2.1 Cameratoezicht in de vier fasen van de beleidscyclus.





4. De evaluatie

- uitvoeren effectevaluatie;
- uitvoeren procesevaluatie;
- zo nodig (tussentijds) bijsturen.

De hier geschetste fasen kunnen worden gezien als onderdelen van een cyclisch beleidsproces. Eén gemeente in het onderzoek bevindt zich al enige tijd in de eerste fase (Leeuwarden), anderen zijn zojuist begonnen aan de derde fase (Den Haag en Zwolle) en de overigen staan op het overgangspunt van de derde naar de eerste fase van heroriënteren en beslissen over continuering, op basis van evaluaties en effectmetingen.

Uit het onderzoek is ook duidelijk geworden dat het ontwikkelingspad weliswaar in grote lijnen te beschrijven is, maar dat er tegelijkertijd ook een grote verscheidenheid tussen de negen gemeenten bestaat, met name in de volgtijdelijkheid van de activiteiten en het doorlopen tijdpad. De grootste overeenkomst ligt zonder twijfel in de betrachte zorgvuldigheid van handelen. In de volgende paragrafen gaan we dieper op deze aspecten in.

2.2 Volgtijdelijkheid

Het pad en de activiteiten zoals in schema 2.1 geschetst, worden niet altijd langs eenzelfde lijn doorlopen. Het agenderen van cameratoezicht blijkt op verschillende wijzen tot stand te zijn gekomen.

In Den Haag heeft de lokale driehoek haar voornemen tot cameratoezicht verwoord in een plan van aanpak, waarin werd aangegeven onder welke condities cameratoezicht zou moeten plaatsvinden. Het plan van aanpak is vervolgens aan de raad voorgelegd met de vraag om in beginsel in te stemmen met cameratoezicht om daarna het plan verder uit te werken.

In Bergen op Zoom heeft de raad(scommissie) aan het college gevraagd of zij de bewoners kon consulteren met de vraag of men eventueel zou instemmen met cameratoezicht, hetgeen ook gebeurd is. De raad heeft vervolgens pas ingestemd met cameratoezicht nadat zij wist dat er draagvlak was onder de bevolking.

Apeldoorn heeft het weer anders aangepakt: naar aanleiding van een aantal grote geweldsincidenten in het uitgaansgebied heeft de burgemeester de horecaondernemers met klem verzocht zich te verenigen en te komen met een plan van aanpak. In dit plan werd een vijftal aanbevelingen gedaan, waaronder een onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van cameratoezicht. Het college omarmde het plan dat door de burgemeester was ingebracht, waarna besloten werd geld beschikbaar te stellen.

Een laatste voorbeeld is Groningen. In het uitgaansgebied is cameratoezicht op het moment van schrijven reeds vijf maanden operationeel. Niettemin ontbreekt nog een protocol of procedurehandboek dat beschrijft welke acties er in alle voorkomende gevallen (binnen de doelstelling) achtereenvolgens genomen moeten worden tussen personen en partijen. *'Het systeem moest eerst maar eens werken'* redeneerde men, en de tijdsdruk om de camera's voor oudjaar 1999 operationeel te hebben was bovendien groot. Het gemis is overigens creatief opgelost, doordat het Openbaar Ministerie en de politie aan de hand van casuïstiek (het

voorleggen van 'wat-als'-vragen) elkaar duidelijk maakten hoe er in bepaalde situaties gehandeld zou moeten worden. Deze vorm van 'learning by doing' werkte als tijdelijke oplossing goed.

Opvallend is dat veel van de sleutelpersonen die bij het onderzoek betrokken waren aangaven dat ze deze stappen, en hetgeen er achter schuil gaat, niet allemaal hadden voorzien. Daardoor zijn er soms ook onderdelen tijdelijk overgeslagen, met in het achterhoofd dat dat later nog wel gerealiseerd kan worden. Een voorbeeld daarvan is het communicatieplan, dat vaak pas op het laatste moment wordt gemaakt, vlak voordat de camera's operationeel zullen zijn; dit terwijl er al in de oriënterende fase volgens een bepaalde gedachtegang gewerkt zou kunnen worden aan interne communicatie of externe voorlichting met het oog op draagvlak en informatievoorziening.

Ook hebben we gezien dat er soms al activiteiten in de sfeer van het leggen van bekabelingen en het installeren van camera's plaatsvonden, terwijl er nog inhoudelijk gewerkt werd aan het daadwerkelijke plan van aanpak; een plan dat juist als vertrekpunt zou moeten dienen om de eisen aan de camera's en het systeem te formuleren. Betrokken ambtenaren bij gemeente en politie moesten daardoor met regelmaat 'terug naar het bestuur' voor antwoorden op vragen die vaak van fundamentele en principiële aard zijn, zoals de afbakening of juist verbreding van de doelstellingen, de rol van de verschillende partijen tijdens het traject, de financieringsruimte en personele consequenties.

2.3 Zorgvuldigheid

Het gehele ontwikkelingstraject in de onderzochte gemeenten laat zich het best karakteriseren als 'zorgvuldig'. Om zo weinig mogelijk fouten te maken is in de meeste gevallen sprake geweest van een uitvoerig oriëntatietraject binnen en buiten de eigen gemeente, een nader juridisch en/of veiligheidsonderzoek, betrokkenheid van de Registratiekamer, fundamentele en ethische discussies in gemeenteraden en een kritische opstelling van het Openbaar Ministerie.

Het meest opmerkelijke hierbij is de rol van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft zich in alle negen gemeenten met name opgesteld als 'luis in de pels' van de betrokken gemeenten en politiekorpsen en als 'hoeder voor zorgvuldigheid'. Betrokken beleidsmedewerkers van verschillende parketten legden geregeld randvoorwaarden op tafel voor wat betreft:

- De *bescherming van de privacy* van individuen: zowel die van verdachten als van alle andere personen waarvan beeldopnamen gemaakt worden, indachtig regelgeving betreffende persoonsregistraties.
- De *juridische bruikbaarheid* van het beeldmateriaal: het zorgvuldig verkrijgen en beheren van het beeldmateriaal en de kwaliteit ervan, alsmede het beperken van risico's op procedurefouten.

Zij maakten daarbij mede gebruik van een rondschrijven van het college van procureur-generaal, naar aanleiding van de notitie van de Registratiekamer '*In beeld gebracht*', waarin deze en andere zaken nog eens onder de aandacht werden gebracht. Zij bespraken deze punten in veel gevallen met gemeente- en politieambtenaren aan de hand van casuïstiek ('Neem de volgende situatie: wat als...'), jurisprudentie ('Wat leren concrete zaken ons') en eigen ervaringen of gevoeligheden met aanpalende wetgeving, zoals die van de Wet Bijzondere

Opsporingsbevoegdheden (Wet BOB), de wet die onder meer aangeeft welke voorwaarden in acht moeten worden genomen bij stelselmatig observeren van een persoon.

De betrokkenheid van het Openbaar Ministerie is niet altijd naar volle tevredenheid van sommige betrokkenen verlopen. Vooral in gevallen waar het Openbaar Ministerie betrekkelijk laat bij de voorbereidingen of uitwerkingen betrokken raakte, is het OM soms als 'lastig' en 'procesvertragend' ervaren. Daarbij moet gezegd dat het OM zich deze afstandelijkheid soms ook zelf aanmeet: *"Zend ons de conceptstukken maar toe, dan reageren wij er wel op"*. Waar het OM daarentegen vanaf de eerste dag actief betrokken is, hebben wij deze waarnemingen niet gedaan. Gemeente, politie en OM trokken daar gelijk op en zijn aanpassingen op concept en aanpak nauwelijks nodig gebleken.

Uit snelheid, onwetendheid of onbekendheid zijn er bij de aanvang van cameraprojecten niettemin zaken over het hoofd gezien of kleine foutjes gemaakt. Deze kwamen volgens de betrokken sleutelpersonen echter niet voort uit onzorgvuldigheid. Zo wil bijvoorbeeld het ontbreken van een geaccordeerd procedurehandboek nog niet zeggen dat er geen procedureafspraken zijn gemaakt; zij zijn in dat geval alleen nog niet bijeengebracht, voor iedereen even duidelijk of in de praktijk getest. Een ander voorbeeld is het tijdelijk ontbreken van een videoband in een recorder tijdens uren dat er opnamen gemaakt zouden worden, zoals in een van de gemeenten is voorgevallen.

Al met al heeft men zorgvuldigheid betracht, veel betrokken ambtenaren noemen het 'van-zelfsprekend' dat dit gebeurt. Betrokkenen scharen voorvallen zoals zojuist geschetst dan ook onder 'de kinderschoenen van het cameratoezicht'. Een indicatie voor de zorgvuldigheid vormt ook het aantal binnengekomen klachten. Alle gemeenten kennen een klachtenprocedure, maar meestal is geen aparte klachtenprocedure voor cameratoezicht ontworpen, aangezien er volgens de betrokkenen genoeg reguliere klachtenprocedures bestaan waar burgers i.c. gebruik van kunnen maken. Voorzover bekend is bij geen enkele gemeente een klacht van burgers over cameratoezicht binnengekomen. Er zijn alleen vragen van burgers ontvangen zoals *"Kunnen de camera's ook bij mij binnen in de slaapkamer kijken?"*.

2.4 Tijdpad

Het tijdpad waarin de betrokken gemeenten het ontwikkelingstraject, van eerste oriëntatie tot en met implementatie, doorlopen hebben, varieert van ruim één tot ongeveer twee jaar.

De eerste fase om te komen tot een (raads)besluit duurde in de regel zo tussen de drie maanden en een jaar. De fasen erna duurden in de regel (veel) langer.

Tussen het raadsbesluit ('we gaan het doen') en het daadwerkelijk operationeel hebben van de camera's op straat zit gemiddeld één à anderhalf jaar tijd. In Groningen was deze periode het kortst: ruim zeven maanden. Maar in deze stad moesten nog veel zaken geregeld worden nadat het systeem al operationeel was, zaken die andere gemeenten wel voor die tijd georganiseerd hadden, zoals afspraken maken over procedures en opvolging van acties. In Breda, Bergen op Zoom, Den Haag en Venlo besloeg deze periode ongeveer een jaar en in Zwolle anderhalf jaar. Ook voor Leeuwarden zou gezegd kunnen worden dat deze periode van vergelijkbare duur was. Hoewel de beslissing uiteindelijk anders uitviel dan in de andere gemeenten, duurde hier de periode tussen een gemeentelijk nota waarin een haalbaarheidsonderzoek werd aangekondigd (september 1998) en het collegebesluit om voorlopig niet over te gaan tot cameratoezicht (november 1999) zo'n veertien maanden. Apeldoorn en Ede kennen het langste tijdpad: ongeveer twee jaar.

Wat opvalt bij het tijdspad van de negen gemeenten is dat deze het langst was bij die gemeenten waar cameratoezicht als eerste operationeel is geworden; Ede en Apeldoorn. Vooral de eerste twee ontwikkelingsfasen duurden daar betrekkelijk lang. Zij hadden duidelijk 'last' van de voorsprong. Naarmate de oriëntatie op cameratoezicht van recentere datum is, blijkt de periode om tot een beslissing te komen alsook de periode van het organiseren van cameratoezicht steeds korter te worden.

De laatste fase, die van het implementeren, lijkt enigszins constant: het selecteren van een installatiebedrijf of cameraleverancier, het aanleggen van het camerasysteem, proefopstellingen houden en alles goed laten werken, duurde bij de meeste gemeenten tussen de drie maanden en een half jaar.

Zonder uitzondering kan gesteld worden dat het gehele tijdspad waarbinnen cameratoezicht gerealiseerd zou moeten worden, aanzienlijk langer heeft geduurd dan men aanvankelijk had verwacht. Als belangrijkste reden wordt aangegeven dat er steeds weer nieuwe vragen opduiken en keuzen zich voordoen die om een antwoord vragen. Dit is vooral het geval als het politieke vragen betreft, zoals verbreding van de benoemde doelstellingen, uitbreiding van het gebied, grotere personele inzet en hogere kosten. Maar ook 'kleinigheden' in de uitvoering hebben veel planningen vertraagd, zoals het niet goedkeuren van conceptteksten, vorst in de grond (geen bekabeling kunnen aanleggen) of het zich steeds voordoen van nieuwe technische mogelijkheden die oude keuzen achterhaald maken.

2.5 Conclusie

De belangrijkste conclusies over de beleidscyclus in vogelvlucht zijn als volgt samen te vatten:

- Bij het realiseren van cameratoezicht wordt de volgtijdelijkheid die in het model van de beleidscyclus besloten ligt, lang niet altijd gevolgd. Daarmee is niet gezegd dat het ook altijd verkeerd uitpakt.
- Het ontwikkelingstraject laat zich het best karakteriseren als 'zorgvuldig'. Het Openbaar Ministerie vervult hierin mede een belangrijke rol; zij heeft zich vooral op aangeven van gemeente en politie met name opgesteld als 'luis in de pels' van de betrokken gemeenten en politiekorpsen; zij let vooral op de *bescherming van de privacy* van individuen en de *juridische bruikbaarheid* van het beeldmateriaal, door vooral te reageren op conceptstukken.
- Kleine foutjes worden vooral veroorzaakt door het feit dat cameratoezicht nog in de kinderschoenen staat; de foutjes hebben naar verluid niet geleid tot onzorgvuldig handelen.
- Tussen de eerste oriëntatie op cameratoezicht en het daadwerkelijk uitvoeren ervan zit, bij de onderzochte gemeenten, zo tussen de één en twee jaar. De fasen daarna nemen gemiddeld nog eens één à anderhalf jaar tijd in beslag. Gezien het patroon bij de negen gemeenten, worden deze termijnen steeds korter: hoe recenter het besluitvormingstraject, hoe sneller uitwerking en realisatie volgt.
- De kosten, de personele capaciteit, de organisatorische inspanningen en de planning zijn door de meesten onderschat; de inschatting hiervan vindt bovendien te laat in het traject plaats, als omkeren of aanpassen nauwelijks meer mogelijk is.
- Voor alle onderliggende activiteiten geldt dat er voortdurend vragen gesteld en beantwoord moeten worden; betrokkenen die nog relatief kort in het veld van cameratoezicht werkzaam zijn kennen in veel gevallen de vragen (nog) niet en de mogelijke antwoorden evenmin.

3. Besluitvorming

3.1 De wenselijkheid

Directe en indirecte aanleidingen hebben in de onderzochte gemeenten cameratoezicht op de politieke agenda's gezet en de wenselijkheid bespreekbaar gemaakt.

Directe aanleidingen

In grote lijnen kunnen de onderzochte gemeenten in twee categorieën worden ingedeeld:

1. *Gemeenten waar één of enkele ernstige geweldsincidenten aanleiding gaven voor een oriëntatie.*

Voorbeelden daarvan zijn de dood van Meindert Tjoelker in Leeuwarden, of de ernstige knokpartij tussen jongeren en de politie in Apeldoorn.

2. *Gemeenten waar algehele verharding van de criminaliteit aanleiding gaf voor een oriëntatie*

Voorbeelden daarvan zijn Groningen, Den Haag en Zwolle waar de verharding over een langere periode de politieke discussie heeft losgemaakt. Ook de andere, nog resterende gemeenten plaatsen wij in deze categorie.

In tabel 3.1 is een overzicht weergegeven van de belangrijkste aanleiding(en) voor de lokale oriëntatie op cameratoezicht.

Tabel 3.1 Aanleiding oriëntatie cameratoezicht.

Gemeente	Ernstig incident in eigen gemeente (de 'druppel')	Algehele verharding criminaliteit in eigen gemeente
Apeldoorn	X	
Bergen op Zoom		X
Breda		X
Den Haag		X
Ede		X
Groningen		X
Leeuwarden	X	
Venlo		X
Zwolle		X

Het onderscheid in aanleidingen is dat bij de eerste categorie gemeenten, waarbij één of meer personen zeer ernstig of een dodelijk slachtoffer zijn geworden van geweld, de emoties van raads- of collegeleden in de discussie de bovenhand voerden en dat er door de politiek een arbitraire grens is getrokken: *"Nu is het genoeg!"*.

In het tweede geval spelen cijfers over geregistreerde criminaliteit en slachtofferschap over een bepaalde periode een richtinggevende rol: cijfers die aangeven dat er bijvoorbeeld een verschuiving plaatsvindt van lichtere naar zwaardere delicten, zoals 'van zakkenrollerij naar straatroof' of van 'geweld met gering letsel, naar geweld met zwaar letsel.' ². Hierbij is het stellen van een 'bovengrens' uiteraard evengoed arbitrair, want wat niet meer geaccepteerd kan worden is niet duidelijk aan te geven: accepteren we tien, twintig, of vijftig aangiften

² De cijfers komen veelal uit kwartaal- en jaarrapportages die de politie verstrekt aan de gemeente.

niet meer? Deze afweging komt echter minder emotioneel tot stand: *“We moeten die groei ombuigen”* is dan eerder de opvatting.

Een verband tussen ‘type aanleiding’ en het uiteindelijk doorgang vinden van de maatregel hebben wij in de negen gemeenten niet gevonden, integendeel. Hoewel de directe aanleiding voor de verkenning in Leeuwarden zeer indringend was (de dood van Meindert Tjoelker), is in deze stad voorlopig van cameratoezicht afgezien, terwijl men er in Apeldoorn wel mee door is gegaan. Voor beide typeringen geldt bovendien dat er nadrukkelijk een wens vanuit de lokale politiek wordt geuit om een daad te stellen tegen de toenemende onveiligheid en onveiligheidsgevoelens als aanvulling op het bestaande beleid.

Indirecte aanleidingen

Opmerkelijk is dat een groot deel van de betrokken sleutelpersonen aangeven dat ook *indirecte* aanleidingen het overwegen van cameratoezicht heeft aangemoedigd. Het gaat bij deze ‘externe motivatie’ dan in het bijzonder om:

- De groeiende maatschappelijke en politieke acceptatie van cameratoezicht in de openbare ruimte doordat er meer (geruchtmakende) geweldsincidenten plaatsvinden op verschillende plaatsen in het land.
- Het toenemende aantal gemeenten in Nederland dat (eveneens) cameratoezicht overweegt; dit stimuleert om er ook over na te denken.
- Een stijging in het aantal concrete vragen vanuit bevolking, horeca en winkeliers om camera’s in te zetten in het eigen centrum of uitgaansgebied.
- De beperkte capaciteit bij de politie waardoor er meer naar andere maatregelen wordt gekeken.

Een goed voorbeeld van de ‘invloed van buiten’ op de besluitvorming is de gemeente Zwolle. De discussie in de raad over de verharding van het uitgaansgeweld in het centrum vond een maand na de dodelijke schietpartij in het uitgaanscentrum van Gorinchem (waarbij twee meisjes om het leven kwamen) plaats. Een raadslid uit Zwolle gaf zelf aan hoe snel hij van zijn principiële (tegen-)standpunten was afgestapt:

“Tot twee maanden geleden had ik uit principe tegen gestemd, maar ik kan nu niet anders meer, het geweld op straat moet een halt worden toegeroepen.”

Vastgesteld kan worden dat de aanleiding om zich te oriënteren op cameratoezicht dan ook meer gebaseerd is op gevoelsmatigheden en emotionele gronden, dan op harde, objectieveerbare feiten en rationele beslissingen.

3.2 De mogelijkheden

Mogelijkheden zelf uitzoeken

De gemeenten in het onderzoek hebben gemeen dat zij vooroplopen in het daadwerkelijk toepassen of overwegen van cameratoezicht. Hierdoor hebben zij veel tijd en energie moeten steken in het verkrijgen van informatie, het opdoen van kennis of het zich eigen maken van bepaalde deskundig- en vaardigheden. Omdat er op dat moment nog geen handreikingen, onderzoeken of evaluaties voorhanden waren, is er veel tijd gaan zitten in het zoeken van en in contact treden met mensen met materie- en ervaringsdeskundigheid. Het gemis aan kennis en ervaring is tegelijkertijd de meest gehoorde klacht van veel betrokkenen: *“We moesten het allemaal wel zelf zien uit te zoeken.”*

Opvallend is dat de belangrijkste invalshoek van de meeste gemeenten het uitzoeken van de mogelijkheden van cameratoezicht is geweest ('wat kan en mag er *wel*?') en in mindere mate de moeilijkheden, bezwaren en valkuilen ('wat kan je beter *niet* doen'). Achteraf geven veel betrokkenen aan dat het prettig zou zijn geweest als juist meer bekend was over de *dont's*, omdat juist de kennis hiervan hen veel tijd, geld en moeite had kunnen besparen.

Engelse ervaringen: wat zijn de mogelijkheden?

Vaak leidde de speurtocht naar Engeland, waar in steden als Newcastle, Cambridge en Newham cameratoezicht veel verder ontwikkeld is dan in Nederland. Een aantal afgevaardigden van gemeenten, politiekorpsen en arrondissementsparketten is er geweest, anderen hebben zich erover laten informeren.

De waarde die wordt gehecht aan Engelse ervaring is overwegend positief, met hier en daar een flinke kanttekening. De meeste 'verkenner' hebben er veel van opgestoken, zoals vertegenwoordigers uit Ede en Groningen; bij terugkomst in Nederland zijn zij enthousiast geworden over de vele mogelijkheden die cameratoezicht kan bieden. Voor sommigen is Engeland een minder zinvolle referentie: "*We hebben hier geen IRA*", "*Het gaat wel erg vaak over nummerplaatherkenning*" of "*De landelijke subsidiëring voor cameratoezicht maakt elke vergelijking onmogelijk*" zijn enkele gehoorde kwalificaties.

Nederlandse ervaringen: hoe doen jullie het?

Men heeft ook veel gebruik gemaakt van elkaars ervaringen in Nederland, hoe gering deze ook waren. De gemeente Ede baseerde zich nog vooral op reglementen en procedures zoals ze die in Cambridge hadden ontwikkeld, de andere meeste gemeenten in Nederland baseerden hun reglementen, en in mindere mate ook hun procedures, weer op die van Ede. Bij verschillende gemeenten zijn dan ook soms letterlijke overeenkomsten tussen teksten als startnoties, plannen van aanpak en privacyreglementen te herkennen.

Een andere veel gebruikte informatiebron was veel lezen of het bijwonen van een congres. De twee studiemiddagen van het Informatiepunt Lokale Veiligheid van de VNG (ILV) in 1999 over 'Cameratoezicht op straat' worden veel genoemd.

Ook leveranciers van apparatuur en camerasystemen vormen een bron. Hiermee zijn de ervaringen wisselend. Sommigen ervaren de leveranciers als dermate betrouwbaar dat het technisch advies dat zij gaven ook is opgevolgd. Anderen hechten aan een onafhankelijke adviseur, omdat zij gemerkt hebben dat verschillende technische bureaus andere adviezen geven, adviezen die volgens enkele respondenten soms wel erg goed in het straatje van de technisch installateur of technisch adviseur pasten.

3.3 De noodzakelijkheid

Eén van de richtlijnen voor cameratoezicht in de openbare ruimte is, zoals vermeld in de notitie '*In beeld gebracht*' van de Registratiekamer, dat cameratoezicht met beeldopnamen slechts is toegestaan indien dit *noodzakelijk* is voor een goede vervulling van de taak c.q. de zorg voor openbare orde en veiligheid. Daartoe dient het doel van de persoonsregistratie vooraf te worden bepaald en te worden omschreven (waarover meer in het volgende hoofdstuk).

In alle negen gemeenten heeft een afweging plaatsgevonden naar de mate waarin camera-toezicht met beeldopnamen 'noodzakelijk' werd geacht. In deze afweging is het begrip noodzakelijkheid echter wel op verschillende wijzen geïnterpreteerd.

3.3.1 Onveiligheid als maatgever

Nader onderzoek geeft richting

Over het algemeen wordt de noodzakelijkheid van cameratoezicht gerelateerd aan de vraag: *“Wat rechtvaardigt de inzet van camera's op straat waarbij sprake is van beeldopnamen?”* In de praktijk blijkt dit overwegend 'een ongewenste veiligheidssituatie of ongewenste veiligheidsontwikkeling' te zijn, die duidelijk is geworden uit onderzoek.

De onderzoeksvormen waarvan gebruik is gemaakt zijn: monitoren, stadspeilingen, enquêtes onder buurtbewoners en horeca- en veiligheids- c.q. criminaliteitsanalyses op basis van aangiften- en meldingenregistraties bij de politie.

Deze onderzoeken worden veelal door de gemeente of de politie zelf uitgevoerd, of in opdracht van deze organisaties door een stagiair van een hogeschool of universiteit of door een werkstudent, zoals in Apeldoorn en Ede. In tegenstelling tot de uitwerkings- of implementatiefasen is een onafhankelijke partij in deze ontwikkelingsfase nog zelden betrokken.

In sommige gevallen voedden de uitkomsten de politieke discussie (zoals in Bergen op Zoom), in andere gevallen werd juist nader onderzoek nodig geacht naar aanleiding van de politieke discussie (zoals in Leeuwarden). Er wordt dus gezocht naar onderbouwingen van het eerder genoemde gevoel dat camera's nodig zouden kunnen zijn (zie paragraaf 3.1), maar ook naar aanknopingspunten voor een verdere aanpak. Opmerkelijk is dat - op Leeuwarden na - in alle gevallen uit onderzoek zou blijken dat cameratoezicht 'nodig' is, terwijl in *geen* van de gevallen het omslagpunt ('wanneer doen we het *niet*') vooraf aangegeven is.

Nader onderzoek geeft inhoud

Nader onderzoek bepaalt ook mede de noodzaak van cameratoezicht voor wat betreft de veiligheidsbeleving en de ernst van de geregistreerde criminaliteit. Bergen op Zoom vindt bijvoorbeeld een aandeel van 48% van de binnenstadsbewoners dat zich onveilig voelt te groot en legitimeert mede hiermee het cameratoezicht. Dit geldt ook voor de gemeente Breda, waar uit onderzoek uit 1997 blijkt dat 50% van de binnenstadsbewoners zich onveilig voelt in het uitgaansgebied.

De verschillen in de geregistreerde criminaliteit tussen gemeenten zijn groter. Zo is bijvoorbeeld in Venlo sprake van gemiddeld één geweldsincident in de twee maanden terwijl in Breda het om een gemiddeld aantal van acht geweldsincidenten per twee maanden gaat. In Groningen is 36 geweldsincidenten in twee maanden onacceptabel gebleken.

Daarnaast gaat het niet altijd om het bepalen van de noodzaak van geweldsbestrijding alleen: in Venlo bijvoorbeeld heeft juist de drugserelateerde criminaliteit (diefstal en overlast door dealers en gebruikers) en de daarmee gepaard gaande onrust en onveiligheidsgevoelens onder ondernemers en bevolking de noodzaak bepaald; in het Zeefrontgebied in Den Haag ging het juist primair om overlast door groepen jongeren.

Niet alle betrokken respondenten uit het onderzoek kunnen overigens concreet aangeven wanneer cameratoezicht met beeldopnamen 'noodzaak' is en wanneer niet. Sommigen geven aan dat het onveiligheidsniveau 'gewoon' te hoog is, anderen dat 'de veiligheid naar een aanvaardbaar niveau terug moet'. Dat rechtvaardigt naar hun mening de inzet van camera's

op straat voldoende. Zoals eerder gezegd speelt ook hierin uiteindelijk de lokale politiek een doorslaggevende rol.

3.3.2 Aanpak als maatgever

In twee gemeenten is het vooral het succes van de reeds bestaande aanpak geweest (zonder camera's) dat de noodzaak heeft bepaald; bij de één om vooralsnog af te zien van camera-toezicht, bij de ander om er juist mee te gaan beginnen.

In Leeuwarden achtte men cameratoezicht vooralsnog niet noodzakelijk, omdat men daar tijdens het besluitvormingstraject over camera's op straat merkte dat met de reeds getroffen maatregelen al een verbetering in de veiligheidssituatie optrad. Ook vonden betrokken partijen dat er nog wel meer en andere maatregelen getroffen konden worden die cameratoezicht overbodig maken; het geloof in een samenhangend pakket aan maatregelen zonder camera's - waarover meer in het volgende hoofdstuk - is groot.

In Zwolle is daarentegen, bij een vergelijkbare gunstige trend in de veiligheidssituatie als in Leeuwarden, juist besloten om door te gaan met de ingeslagen weg, omdat volgens een betrokken ambtenaar een verbetering in de veiligheid nog niet wil zeggen dat het 'veilig genoeg' is en "*...als wij geweld kunnen voorkomen door af te schrikken of eerder te signaleren en tegelijkertijd oplossingspercentages kunnen vergroten, dan is cameratoezicht een noodzakelijk en aanvullend hulpmiddel in de Veilig op Straat-aanpak.*"

3.4 De subsidiariteit en de maatregelenmix

Subsidiariteit: definitie en interpretatie

Een voorwaarde die aan cameratoezicht in de openbare ruimte gesteld wordt, komt voort uit het zogenoemde '*subsidiariteitsbeginsel*'. Dit houdt in dat zorgvuldig moet worden afgewogen of de met cameratoezicht beoogde doelstelling niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden gerealiseerd. Pas als aannemelijk is dat andere maatregelen niet toereikend zijn, kan videocameratoezicht een aanvaardbaar middel zijn. Cameratoezicht dient dus 'subsidiar' te zijn ten opzichte van andere maatregelen.

Of nu ook in alle gevallen *bewust* voldaan is aan het vereiste dat cameratoezicht pas 'een aanvaardbaar middel kan zijn als aannemelijk is dat andere maatregelen niet toereikend zijn' is moeilijk te beoordelen. Cameratoezicht is als maatregel immers vaak nieuwer dan het probleem dat ermee bestreden moet worden. Het vormt zo een extra middel, dat wordt ingezet als een nieuwe kans in de bestrijding van een probleem dat zich misschien al jarenlang voordoet. Zo wordt als het ware automatisch aan de 'subsidiariteitseis' voldaan in die zin dat het 'volgt op andere maatregelen die blijkbaar onvoldoende effect ressorteren'.

Ervaren succes van cameratoezicht zet het principe van subsidiariteit volgens ons wel onder druk, zoals te zien is in voorbeeld Bergen op Zoom. Cameratoezicht wordt hier door bedrijven en bewoners als dermate succesvol ervaren dat de roep om meer cameratoezicht toeneemt. Ditzelfde is ook al merkbaar in Venlo en Ede. Dit roept echter de vraag op of men zich voldoende realiseert dat het vastgestelde succes niet het gevolg is van cameratoezicht alleen, maar juist van de inzet van een mix aan maatregelen. En of ook daar andere mogelijkheden al ten volle zijn benut.

De maatregelenmix

Alle onderzochte gemeenten onderstrepen het uitgangspunt dat cameratoezicht onderdeel moet zijn van een zekere ‘maatregelenmix’. Cameratoezicht is als op zichzelf staande maatregel onvoldoende effectief.

In de praktijk komen we legio maatregelen tegen. Daarbij is in zekere zin onderscheid te maken naar een aantal typen:

- Communicatie en voorlichting als instrument.
- Meer politie of andere vormen van menselijk toezicht.
- (Juridische) maatregelen tegen (potentiële) daders of dadergroepen.
- Maatregelen gericht op (horeca-)ondernemers, repressief en preventief.
- Fysieke maatregelen.
- Toe- en afvoer van personen.

Een tweede onderscheid dat we waarnemen is dat er maatregelen zijn gerealiseerd ter directe ondersteuning van het cameratoezicht en maatregelen die parallel aan cameratoezicht zijn geïntroduceerd. De eerste categorie maatregelen zou dus zonder cameratoezicht niet hebben bestaan, de tweede kan ook zelfstandig functioneren.

Het onderstaande schema is een overzicht van de verschillende maatregelen die we in de onderzochte gemeenten met cameratoezicht zijn tegengekomen ³, onderscheiden naar ‘ondersteunende maatregelen’ en ‘andere maatregelen in de mix’.

Schema 3.2 De maatregelenmix.
Communicatie en voorlichting als instrument

Ondersteunend voor cameratoezicht	Andere maatregelen in de mix
• Voorlichtingscampagne die (effectiviteit van) maatregel aankondigt, met bijeenkomsten, artikelen, flyers, brochures en posters en/of video. • Waarschuwbordjes dat er cameratoezicht plaatsvindt.	• Studenten-preventieteam dat publiek waarschuwt. • Waarschuwen publiek over risico’s in het gebied (auto-inbraak, zakkenrollers enzovoorts). • Campagne om gedragsregels te benadrukken.

Meer politie of andere vormen van menselijk toezicht

Ondersteunend voor cameratoezicht	Andere maatregelen in de mix
• Gerichte surveillance. • Efficiënter optreden.	• Extra politie-inzet. • Inzet geüniformeerd personeel bij groepsvorming. • Inzet vrijwillige politie, met name bij evenementen en in de weekeinden.

Schema 3.2 De maatregelen in vervolg
(Juridische) maatregelen tegen (potentiële) daders

Ondersteunend voor cameratoezicht	Andere maatregelen in de mix
• Vroegtijdig ingrijpen bij jongeren om erger te voorkomen.	• Intensivering lik-op-stuk-beleid/ versneld voor de rechtbank. • Aandacht voor wapenbezit onder publiek. • Lokaalverboden aan geweldplegers. • Plan van aanpak gericht op overlast gevende jeugd.

Maatregelen gericht op (horeca-)ondernemers, repressief en preventief

Ondersteunend voor cameratoezicht	Andere maatregelen in de mix
• Opbouwen informatie bij horeca. • Samenwerking horeca-ondernemingen en gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld door contactpersonen).	• Controles op drank- en horecawet, bedrijfsvoering en sluitingstijden/ intensivering controles. • Vergunningensysteem. • Andere sluitingstijden. • Centraal klachtennummer tegen horeca-ondernemingen. • Trainingen voor horecapersoneel (voor omgaan met alcohol, drugs en geweld).

Fysieke maatregelen

Ondersteunend voor cameratoezicht	Andere maatregelen in de mix
• Verplaatsing straatmeubilair of lichtzuilen die camera-opnamen hinderen. • Structureel onveilige stegen, binnen gebied maar buiten reikwijdte camera's, afsluiten.	• Betere fietsenstalling. • Speciale calamiteitenverlichting/ betere verlichting. • Intensivering fysiek beheer. • Openbare toiletten en maatregelen tegen wildplassen. • Aanpassen openbare ruimte. • Verbetering kwaliteit openbare ruimte. • Regelmatig schouwen van het gebied.

Toe- en afvoer van personen

Ondersteunend voor cameratoezicht	Andere maatregelen in de mix
• Geen waarnemingen.	• Verbetering taxivervoer. • Verkeersmaatregelen. • Meer taxibusjes op uitgaansavond en inrichten standplaatsen.

Behalve de hier geschetste structuur tekent zich uit het onderzoek geen duidelijk beeld af van de mate waarin de andere maatregelen vaak of minder vaak worden genoemd, of het moest zijn dat er in alle gevallen een relatie is gelegd tussen het cameratoezicht en de inzet van de politie. Hierop gaan we in de volgende hoofdstukken nader in.

In alle negen gemeenten waren in voorgaande jaren reeds maatregelen getroffen om de veiligheid - in termen van (gewelds)incidenten en veiligheidsbeleving - in het uitgaansgebied te verbeteren. Als voorbeelden van genomen maatregelen kunnen worden genoemd: de inzet van extra politiecapaciteit, een versnelde afhandeling van delicten, fysieke aanpassingen aan de openbare ruimte, intensivering van controle horecagelegenheden en publieksvoorlichting.

Voor acht gemeenten heeft dat vervolgens, vanwege het aanhouden van een ongewenste (veiligheids)situatie, geleid tot het inzetten van cameratoezicht als 'sluitstuk' in een mix van bestaande en aanvullende maatregelen. In Leeuwarden was zoals gezegd het succes van andere maatregelen juist reden om voorlopig af te zien van cameratoezicht. Bij die andere maatregelen ligt in sterke mate de nadruk op persoonlijk contact en netwerken tussen personen en instanties.

3.5 Conclusie

Alles overziend kunnen we concluderen dat de besluitvorming rondom cameratoezicht overwegend zorgvuldig, maar ook op emotionele gronden en op gevoel plaatsvindt.

In alle gevallen is er een duidelijke aanleiding die cameratoezicht op de politieke agenda heeft gezet, in sommige gevallen zijn dat één of meerdere ernstige incidenten binnen de eigen gemeente, in veel gevallen gaat het om een constatering (uit kwartaal- of jaarcijfers van de politie) dat er sprake is van lichtere naar zwaardere incidenten in uitgaansgebieden, vooral op het gebied van geweld. Externe factoren, zoals dodelijke slachtoffers in een uitgaansgebied elders en uitspraken van ministers, worden voor twijfelende raadsleden een reden om toch voor cameratoezicht te kiezen.

Een verdere oriëntatie in binnen- en buitenland, die overigens betrokken ambtenaren bij gemeente, politie en (in minder mate) het Openbaar Ministerie veel tijd en moeite hebben gekost, maakt menigeen vervolgens enthousiast over de mogelijkheden. Onmogelijkheden of onduidelijkheden over bijvoorbeeld effectiviteit of eisen aan de organisatie worden al dan niet bewust naar achteren geschoven in het traject. Ook zien we dat nader onderzoek de 'noodzakelijkheid' of althans 'het probleem' beter belicht.

De ernst, en niet zozeer de omvang van de onveiligheid, blijkt richtinggevend te zijn in de besluitvorming. Dit leidt in vrijwel alle gevallen tot de conclusie dat deze onveiligheids-situatie ongewenst is (door een tekortschietende aanpak). Het voorbeeld Leeuwarden laat zien dat deze conclusie echter niet vanzelf tot een keuze voor cameratoezicht leidt indien de huidige aanpak als voldoende effectief wordt beschouwd.

Opmerkelijk is dat in vrijwel alle gevallen, mede naar aanleiding van nader onderzoek, door de lokale politiek geconcludeerd wordt dat cameratoezicht nodig is, zonder dat vooraf is bepaald in welk geval dat zo zou zijn. Een omslagpunt ('in dit geval doen we het wel, in dat geval niet') is daarmee niet eenduidig aan te geven.

Een tekort aan draagvlak onder bewoners of horeca blijkt, vermoedelijk ook door de (on)veiligheidssituatie of ernstige incidenten, geen struikelblok te zijn geweest tijdens de besluitvorming: tijdens de oriëntatiefase, maar ook later tijdens de uitwerking (waarover meer in het volgende hoofdstuk) blijkt het draagvlak groot, al willen velen wel zeggenschap of inspraak over de voorwaarden waarop.

In de betrokken negen gemeenten zijn de voorwaarden van noodzakelijkheid en subsidiariteit, zoals door de Registratiekamer verwoord, goed overgekomen, al zijn de interpretaties van deze begrippen breed. Daarmee wordt weliswaar tegemoet gekomen aan de grote mate van eigen verantwoordelijkheid van lokale partijen, maar wordt ook een grote variatie tussen gemeenten, korpsen en parketten indirect in de hand gewerkt. Niettemin geldt voor de negen betrokken gemeenten dat cameratoezicht als betrekkelijk 'nieuwe' maatregel al gauw

‘subsidiar’ is en dat beeldopslag bij cameratoezicht ‘noodzakelijk’ is om (preventief) daders af te schrikken en de oplossingspercentages te vergroten.

4. De uitwerking

4.1 De werkgroep als wegbereider

In de onderzochte gemeenten is, nadat de beslissing is gevallen, de verdere uitwerking en voorbereiding van de implementatie in handen gelegd van een ambtelijke werkgroep. Soms was de werkgroep al eerder samengesteld om een aantal activiteiten ten behoeve van de besluitvorming voor te bereiden. Zij heeft zich onder meer bezig gehouden met het opstellen van diverse schriftelijke stukken, zoals het plan van aanpak, een privacyreglement, een procedurehandboek, een technisch bestek, een communicatieplan en een evaluatieplan.

In de werkgroepen hebben in alle gevallen vertegenwoordigers zitting van de gemeente en de politie. Bij de gemeente zijn veelal ambtenaren betrokken vanuit Algemene Bestuurlijke Juridische Zaken en Openbare Orde en Veiligheid. Ad hoc wordt daarbij ook de inzet gevraagd van vertegenwoordigers van Stadsontwikkeling, Stadsbeheer en/of Stadstoezicht, Openbare Werken, Vergunningen en Monumentenzorg.

De vertegenwoordiging van de politie is eveneens gemêleerd. Wanneer de werkgroep zich aanvankelijk nog richt op politiek-bestuurlijke vraagstukken, zijn vooral districtschefs, team- en wijkchefs betrokken bij het proces ('managementcops'). Al naar gelang de werkgroep zich meer richt op operationele vraagstukken worden er meer horeca-contactfunctionarissen, gebiedsagenten en politiesurveillanten ('streetcops') bij het proces betrokken. Binnen de politie zijn in het geval van operationele vragen vaak ook technisch specialisten, mensen van I&A (Informatie en Automatisering) en leden van de Centrale Meldkamers ad hoc aanwezig.

De betrokkenheid van justitie is veelal 'op afstand'; terwijl gemeente en politievertegenwoordigers de stukken in concept voorbereiden, kiezen vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie voor een reactieve rol door conceptteksten kritisch te beoordelen op zorgvuldigheid en rechtmatigheid (zie paragraaf 2.3). In een enkel geval wordt dat gedaan door een officier van justitie, in de meeste gevallen een beleidsmedewerker van het parket. In Den Haag is er, als enige van de negen onderzochte gemeenten, juist voor gekozen om de betrokkenheid van het OM meer 'pro-actief' te laten zijn, door een beleidsmedewerker vanaf de eerste dag actief mee te laten draaien in de werkgroep. Op deze wijze trachtte het OM in Den Haag meer vooraf mee te denken over beleidskeuzen rond cameratoezicht en er niet achteraf mee geconfronteerd te worden.

De horeca, winkeliers en de bewoners zijn meestal als klankbord betrokken en niet zozeer als lid van de werkgroepen die het cameratoezicht tot stand brengen.

Behalve de tijdsinspanning van betrokken werkgroepleden (waarover later meer) heeft de totstandkoming van werkgroepen en het functioneren daarvan volgens de betrokken sleutelpersonen uit het onderzoek niet tot noemenswaardige problemen geleid.

4.2 Het plan van aanpak

Om cameratoezicht te ontwikkelen hebben de onderzochte gemeenten veelal een plan van aanpak of startnotitie gemaakt. In deze plannen wordt aandacht besteed aan verschillende aspecten en randvoorwaarden waaraan het cameratoezicht moet voldoen.

Het gaat dan om aspecten als:

- De veiligheidsproblematiek in het betreffende gebied.
- De beoogde doelen en effecten.
- De waarborgen voor privacy (en privacyreglement).
- De organisatie en verantwoordelijkheden rondom het cameratoezicht.
- De samenwerking tussen verschillende partijen (en procedureafspraken).
- Communicatie en voorlichting.
- Begroting, kosten en dekking.
- De tijdsplanning.

Het maken van het plan is door de meesten niet als moeilijk ervaren, in grote lijnen behelst een plan van aanpak cameratoezicht dezelfde onderdelen als bij ieder willekeurige (crimineelpreventie-) maatregel. Bij het maken van de plannen blijken veel betrokken ambtenaren zich evenwel te hebben gerealiseerd dat er voortdurend keuzes gemaakt moesten worden, die ieder voor zich het effect op de veiligheid - en daarmee succes van het cameratoezicht - zouden beïnvloeden.

Dit onderscheidde het ontwikkelen van het plan van aanpak voor cameratoezicht wel van andere plannen. Vooral het pionierskarakter en de vele nog onbeantwoorde vragen droegen hiertoe bij. Het gaat dan om vragen als: 'Is de mogelijkheid tot identificatie van daders nu wel of geen vereiste?' 'Moeten we nu alle avonden live gaan meekijken om het veiligheidsgevoel te waarborgen of is meekijken op de risico-avonden voldoende?' 'Wat betekent het veranderen van een doelstelling voor de organisatie en de effectiviteit van het cameratoezicht?' 'Gaan we nu meer of juist minder politiemensen inzetten als er camera's operationeel zijn?'.

Geconstateerd wordt echter ook dat, volgens verschillende geïnterviewde ambtenaren, de gemeenteraad of de korpsleiding de planvorming vaak al in werking zetten zonder goed zicht te hebben op de (uitvoerings)consequenties. Vooral de onderschatting van de benodigde tijd voor de voorbereiding, uitwerking en uitvoering en de kosten van huur of aanschaf worden daarbij genoemd. Wat deze aspecten betreft - waarover later meer - wordt door de meeste geïnterviewden wel aangegeven dat in de onderzochte gemeenten de gemeenteraad wel erg snel een beslissing heeft genomen. Volgens hen moeten eerst de uitvoeringsconsequenties helder zijn voordat er een plan van aanpak wordt gemaakt of voordat het cameratoezicht geïmplementeerd wordt. In praktijk is men nog al eens met de uitwerking van cameratoezicht begonnen voordat deze zaken in grote lijn helder waren.

4.3 Beoogde doelen en effecten

Een van de uitgangspunten voor cameratoezicht in openbare ruimten waarbij sprake is van beeldopnamen of beeldregistratie, is dat het doel van de registratie bepaalt welke gegevens opgenomen mogen worden. Ook bepaalt het doel van de registratie of beelden bewaard mogen worden en zo ja, voor hoelang. De beelden mogen verder niet zomaar voor andere doeleinden worden gebruikt.

Alle negen gemeenten hebben in de beginfasen van het cameratoezicht hun doelstellingen en beoogde effecten geformuleerd en daarmee de hier genoemde richtlijn gevolgd; dit gebeurde soms nog tijdens de besluitvorming, soms tijdens de uitwerking ervan.

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de doelen die men formeel heeft aangegeven voor het cameratoezicht. De gekozen formuleringen blijken ver uiteen te lopen en niet altijd aan de SMART-vuistregels voor beleidsdoelstellingen te voldoen (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Vooral op meetbaarheid, realisme en tijdgebondenheid laten sommige doelen te wensen over, zoals ‘verbetering van de hulp aan slachtoffers’ (Groningen) of ‘het wegblijven van collectieve onrust’ (Venlo). Op deze wijze is het niet goed mogelijk om te bepalen of een doel ook daadwerkelijk behaald is en er sprake is van succes.

Daarnaast zijn sommige doelen heel algemeen gesteld (‘Verhoging van de veiligheid van het uitgaanspubliek’) en andere juist zeer specifiek (‘Een vermindering van het aantal aangiften van geweldsmisdrijven van 20% in één jaar tijd’).

Tabel 4.1 Formeel beoogde doelen en effecten.

Gemeente	Minder onveiligheidsgevoelens	Minder criminaliteit en openbare orde problemen	Minder geweld	Minder inbraak en diefstal	Minder overlast van drugsdealers en -gebruikers	Minder jongerenoverlast	Minder vernielingen	Meer kwaliteit van het gebied	Vroegtijdiger signalering en aansturing; betere slachtofferzorg	Betere opsporing, pakkans en vervolging
Apeldoorn	X	X			X					
Bergen OZ	X	X				X	X			
Breda	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Den Haag	X	X	X	X	X	X				
Ede	X	X	X	X	X					
Groningen	X	X	X						X	X
Leeuwarden	X	X	X						X	X
Venlo	X	X	X	X	X				X	
Zwolle	X	X	X						X	X

Aan een exact in percentages uitgedrukte reductie waagt slechts een enkele gemeente zich: Zwolle neemt geen genoegen met een daling die minder sterk is dan de aangegeven ‘minus 20%’. De gemeenteraad stond op deze concrete doeldefiniëring of prestatie-eis. *“Als je deze reductie niet kunt realiseren, moet je eigenlijk geen cameratoezicht willen, daarvoor is de maatregel te ingrijpend en te kostbaar,”* aldus de gemeentelijke projectleider cameratoezicht. Veel geïnterviewde sleutelpersonen gaven aan dat dit één van de moeilijke onderdelen was bij het opstellen van het plan van aanpak; de meeste gemeenten beperken zich daarom tot algemene doelen in termen van ‘reductie’ en ‘verminderen’, doelen waarvan je zou kunnen zeggen dat die in deze niet nader ingevulde formulering een grote slaagkans hebben.

Opvallend is verder dat - behalve Zwolle - geen van de gemeenten aangeeft wanneer er nu feitelijk sprake zal zijn van ‘succes’. Dit geldt zelfs voor de maatregelen die nadrukkelijk als ‘experiment’ in de boeken zijn verschenen, zoals in Groningen. Er wordt duidelijk gekozen, om na één, twee of drie jaar, de maatregel te evalueren en pas op dat moment te bepalen of de beoogde doelen en effecten ook ‘naar de wensen van dat moment’ zijn behaald. *“Logisch dat dit gebeurt”*, lichtte één van de geïnterviewde veiligheidscoördinatoren toe, *“de politiek wil nu eenmaal niet graag zijn vingers branden aan harde doelstellingen of succescriteria, daar worden ze op afgerekend”*. De districtchef in Groningen geeft een andere verklaring voor de ‘open’ doeldefiniëring: *“In wezen gaat het niet om de cijfers, maar om wat er achter die cijfers gebeurt. Bij stagnerende cijfers kun je niettemin enkele tientallen ernstige*

incidenten voorkomen hebben door vroegtijdig ingrijpen. Dat is belangrijker dan die kille cijfers die suggereren dat je het niet goed doet”.

Overigens is ook duidelijk geworden dat de verschillende betrokken partijen andere achterliggende doelen hebben. Zo brengen gemeenten meestal het doel ‘minder onveiligheidsgevoelens’ in, politiekorpsen ‘grotere pakkans, dalende criminaliteitscijfers’ en het OM ‘grotere oplossingspercentages’. Dit zijn doelen die in het verlengde liggen van de eigen kerntaak en bovendien niet onderling tegenstrijdig zijn.

4.4 Toezicht- of opsporingsaccent

Zonder dat daartoe bewust voor lijkt te zijn gekozen, zien we twee accenten binnen de negen gemeenten:

- Een ‘toezichtaccent’, waarbij opsporing een ‘bijkomstigheid’ c.q. neven doel is van cameratoezicht en waarbij de persoonsregistratie onder de Wet Persoonsregistraties (WPR)⁴ valt.
- Een ‘opsporingsaccent’, waarbij de persoonsregistratie een ‘politie registratie’ betreft zoals bedoeld in de Wet Politie registers; het beeldmateriaal dient daarbij primair de opsporing.

In twee gemeenten, Groningen en Breda, is ervoor gekozen om de Wet Politie registers van toepassing te laten zijn. In Groningen geldt dat voor het opslaan van de beelden, in Breda geldt dit voor de (digitale) bewerking van (analoog) opgenomen beelden en opslag van de bewerkte beelden in een database. Voor de analoog opgenomen beelden is in Breda overigens wel gewoon een privacyreglement opgesteld.

Er zijn uit het onderzoek verschillende redenen naar voren gekomen om juist voor de Wet Politie registers te kiezen:

- Hoewel de burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde, bedient hij zich van de politie om die te handhaven. Ingevolge artikel 2 van de Politiewet 1993 is de politie belast met de handhaving van de rechtsorde.
- Opsporing is een politietaken en het beeldmateriaal wordt opgenomen ten behoeve van de opsporing; beheer en bewerking van beelden mag volgens sommigen dus uitsluitend door de politie geschieden en is (daardoor) beter gewaarborgd tegen misbruik van derden. De privacyreglementen die gebaseerd zijn op Wet Persoonsregistraties laten volgens sommige sleutelpersonen nog te veel mogelijkheden open voor beheer en gebruik door andere partijen.
- Gelet op het gesloten verstrekkingen regime van de Wpolr zou een zo groot mogelijke bescherming gewaarborgd zijn van de persoonlijke levenssfeer van de in beeld gebrachte personen.
- Een praktisch en tijdsbesparend voordeel (van de Wpolr) zou zijn dat de politie niet bij verstoringen van de openbare orde of na het plaatsvinden van ernstige delicten in elk voorkomend geval binnen 24 uur een formeel en schriftelijk verzoek tot overdracht hoeft in te dienen bij de gemeente (c.q. de houder van de registratie, namelijk de burgemeester) om beeldmateriaal ter beschikking te stellen. Indien de houder daar niet welwillend

⁴ Ten tijde van het uitwerken en implementeren van het cameratoezicht in de negen gemeenten was er nog sprake van de Wet Persoonsregistraties (WPR). Deze Wet zou later vervangen worden door de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), met op onderdelen andere vereisten. Deze wet treedt naar verwachting begin 2001 in werking.

tegenover staat, zou op grond van strafvordering tot inbeslagname van de beelden moeten worden overgegaan.

- De politie kan op een gestructureerde wijze een databank aanleggen met beeldmateriaal van daders en/of verdachten, voor nadere analyse en/of voor latere opsporingsdoel-einden, zoals in Breda gebeurt. Binnen de WPR gelden striktere regels voor dit gebruik.

Als nadeel van het opsporingsaccent en de Wet Politierregisters wordt genoemd:

- De gemeenteraad zou minder directe invloed hebben op het verkrijgen en het gebruik van het opgeslagen beeldmateriaal, omdat de korpsbeheerder verantwoordelijk is. Formeel gesproken zou deze bijvoorbeeld een wens van de raad om de bewaartermijn te verkorten of om geen gezichtsherkennings-software te gebruiken (omwille van de privacy van de burger) naast zich neer kunnen leggen. De raad kan dergelijke eisen en wensen 'slechts' via de eigen burgemeester in de driehoek inbrengen en heeft geen garanties vooraf.

Voor die gemeenten die voor de opslag van beelden hebben gekozen voor een model met een toezichtaccent, geldt dat de persoonsregistratie onder de (eisen van de) WPR valt. Dit houdt onder meer in dat er een privacyreglement opgesteld dient te zijn. Dit is een ten behoeve van het cameratoezicht opgesteld reglement waarin wordt vastgelegd op welke wijze en met welk doel de persoonsgegevens worden verkregen, bewaard, bewerkt en vernietigd en wie waarvoor verantwoordelijk is. Al deze gemeenten hebben inderdaad ook een privacyreglement opgesteld. In het volgende hoofdstuk, over de implementatie van het cameratoezicht, gaan we hier nader op in.

Eerder constateerden we al dat de privacyreglementen van de verschillende gemeenten een meer dan opvallende gelijkenis vertonen. Dit komt niet alleen omdat de WPR nu eenmaal eisen stelt aan de inhoud ervan, het komt vooral ook omdat veel gebruik is gemaakt van ervaringen en van ontwikkelde documenten in andere gemeenten.

In hoeverre de ambtelijke werkgroepen bij het 'vertalen' van andere privacyreglementen nu alle bepalingen die in andere gemeenten gelden hebben aangepast aan de lokale eisen en behoeften, is moeilijk te zeggen.

4.5 Het procedurehandboek

Een ander onderdeel dat in deze fase van de uitwerking van cameratoezicht moet worden ontwikkeld is het protocol of het procedurehandboek. Dit beschrijft de handelingen van personen, zowel bij normaal gebruik als bij incidenten en de volgorde waarin deze handelingen moeten plaatsvinden. Het bevordert een consistente en eenduidige manier van handelen en draagt er zorg voor dat verschillende betrokkenen voor zichzelf en van elkaar weten wat ze in welke situatie moeten doen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de inhoud van de procedurehandboeken en de handelingen zelf. Wij concentreren ons hier op de totstand-koming ervan.

Leeuwarden heeft geen procedurehandboek omdat daar van cameratoezicht is afgezien, Den Haag en Zwolle hebben er een in ontwikkeling omdat zij pas over enige maanden overgaan tot implementatie. Groningen had de eerste vijf maanden van haar operationeel cameratoezicht geen procedurehandboek, maar heeft er gaandeweg wel eentje ontwikkeld, door voortdurend op alle voorkomende vragen een breder geldend antwoord te formuleren en vast te leggen. Door deze 'learning by doing' aanpak, gebaseerd op de meest gestelde vragen, wordt

weliswaar goed aangesloten bij de praktijk en de actualiteit, maar is de kans op fouten door onduidelijke of niet sluitende samenwerkingsafspraken tussen partijen en personen groter.

De andere gemeenten hebben allen vanaf het begin van de implementatie een procedurehandboek opgesteld. Net als bij de privacyreglementen geldt ook hiervoor dat er zich een opvallende gelijkenis voordoet tussen de handboeken, al zijn zij meer op de lokale situatie afgestemd dan de 'meer algemeen geldende' privacyreglementen.

In een enkel geval is bekend dat het procedurehandboek na een jaar geactualiseerd wordt; het is niet duidelijk of deze actualisering ook in andere plaatsen plaatsvindt.

4.6 Draagvlak, communicatie en voorlichting

Tijdens de uitwerkingsfase wordt veelal een communicatieplan gemaakt, waarin aandacht wordt geschonken aan draagvlak, (interne) communicatie en (externe) voorlichting. Veel onderdelen daarvan vinden al plaats vanaf het moment dat een bepaalde aanleiding camera-toezicht op de politieke agenda's heeft gezet. Andere onderdelen vinden pas plaats wanneer het cameratoezicht operationeel is. De afdelingen voorlichting bij gemeente en politie hebben in de verschillende stadia in veel gevallen een (bescheiden) rol gehad in het meedenken over de juiste manier van overdracht.

Het juiste 'moment' voor het aandacht schenken aan draagvlak, communicatie en voorlichting hoort niet exclusief bij één van de ontwikkelingsfasen. Het speelt in alle fasen. Reden waarom wij in deze paragraaf de verschillende ervaringen en lessen schetsen gedurende de fasen van besluitvorming, uitwerking en implementatie.

Meer draagvlak dan verwacht

Gemeenten besteden veel tijd en aandacht aan de realisatie van maatschappelijk draagvlak. Ons valt op dat gemeenten zich hierover voorafgaand aan de maatschappelijke discussie misschien wel grotere zorgen maakten dan achteraf nodig bleek: in de gemeenten waar uiteindelijk voor cameratoezicht werd gekozen, was meestal slechts een klein aantal bewoners en ondernemers en een even klein aantal politieke partijen nog tegenstander van camera-toezicht.

Opvallend is verder dat gemeenten de maatschappelijke discussie in de meeste gevallen niet aangaan met een vooringenomen standpunt *dat* er sowieso cameratoezicht komt, maar vooral *of er draagvlak voor is*, en zo ja *onder welke voorwaarden*. In Bergen op Zoom heeft de burgemeester zelfs expliciet aan de raadscommissie Algemene Zaken gevraagd of zij het maatschappelijk debat over cameratoezicht mocht aangaan nog voordat er een concreet besluit op tafel lag. Er is met andere woorden veelal expliciet voor gekozen pas ná de maatschappelijke discussie ook de politieke discussie te voeren.

De rol van de burgemeester

Doordat openbare orde en veiligheid in de portefeuille van de burgemeester zit, is hij of zij vaak de drijvende kracht achter de politiek-maatschappelijke discussie over cameratoezicht. De relatief politiek onafhankelijke positie van een burgemeester kan er verder toe bijdragen dat de discussies over cameratoezicht open verlopen. Betrokken ambtenaren noemen de betrokkenheid van de burgemeester in het hele proces een 'zeer bepalende', eentje die in de meeste gevallen 'van doorslaggevende betekenis' genoemd kan worden in de besluitvorming.

Veel aandacht voor communicatie en voorlichting, in drie fasen

Alle betrokkenen in het onderzoek geven aan dat het raadzaam is de communicatie en voorlichting over cameratoezicht zorgvuldig ter hand te nemen. Zelfs als het zou gaan om het tweede project in een gemeente is dat zinvol teneinde burgers en bedrijven er daadwerkelijk bij te betrekken en draagvlak te creëren.

Hoewel bewoners of horeca-eigenaren niet bij ons onderzoek betrokken zijn geweest, leiden wij uit de interviews met de sleutelpersonen bij gemeente, politie en OM, en uit de verschillende bestudeerde documenten af, dat er in alle onderzochte gemeenten veel aandacht is geweest voor een zorgvuldig communicatie- en voorlichtingstraject.

Dit blijkt ook uit de verschillende fasen die binnen een communicatietraject over cameratoezicht onderscheiden zouden kunnen worden. Zoals gezegd gaat het dan om fasen die niet hoeven te sporen met de ontwikkelingsfasen die wij binnen de beleidsontwikkeling omtrent cameratoezicht zien. Grosso modo onderscheiden wij drie fasen binnen het communicatie- en voorlichtingstraject.

4.6.1 Draagvlak creëren

Het creëren van politiek en maatschappelijk draagvlak zou de eerste fase genoemd kunnen worden. Gedurende deze fase staat de discussie binnen de raad, met burgers en bedrijven en ook met andere betrokken partijen (politie en Openbaar Ministerie) centraal. Het doel is het toetsen en/of creëren van draagvlak. Een belangrijk aspect is daarbij het bepalen van de doelstellingen en grenzen van het cameratoezicht. Vraagpunten zijn daarbij:

- Welke vormen van gedrag of welke delicten moet het bestrijden?
- Wat is het gewenste effect van het cameratoezicht?
- Staat het systeem in dienst van preventie, betrapping, opsporing of vervolging?
- Is het systeem gericht op de *objectieve* veiligheid of de *subjectieve* veiligheid?
- Wat is de grens die gesteld wordt aan het cameratoezicht, in het bijzonder ten aanzien van de bescherming van de privacy van burgers in het algemeen en omwonenden en horeca in het bijzonder?

We zien dat in veel gevallen de gemeenten de moeite nemen om het gesprek aan te gaan met bewoners en horeca, veelal door informatieavonden met sterk 'tweerichtingenverkeer'. Ter voorbereiding daarvan bereiden de werkgroep cameratoezicht of individuele vertegenwoordigers vanuit gemeente, politie en (in sommige gevallen ook het) Openbaar Ministerie de avonden gezamenlijk voor, mede om zelf gemeenschappelijke vertrekpunten en doelen te bepalen. De verantwoordelijke ambtenaar in Ede noemde dit voorwerk zelfs van essentieel belang voor het verkrijgen van draagvlak: *"Eerst je huiswerk goed doen en allerlei vragen en antwoorden voorbereiden, daarna de discussie met de bevolking aangaan"*.

De ervaringen hiermee zijn ronduit positief. De meeste vragen vanuit de bevolking blijken niet zozeer te gaan over de noodzaak van het cameratoezicht, maar gaan meer over 'privacygerelateerde' onderwerpen: 'Komen ze aan mijn woning of horecagelenheid?' 'Kunnen zij ook bij mij naar binnen kijken?' 'Wie bekijkt er de beelden; kunnen dat bekenden van mij zijn?' 'Wat gebeurt er met opgenomen beeldmateriaal?'. Kortom, de maatschappelijke discussie in de onderzochte gemeenten ging niet zozeer over de vraag of het er moet komen, maar vooral *hoe*.

4.6.2 Voorlichting geven over de maatregel

Is het raadsbesluit genomen en wordt cameratoezicht een feit, dan volgt de tweede fase in de communicatie en voorlichting, waarin het accent ligt op voorlichting: wat gaat er gebeuren, waarom en wat zijn de regels? De communicatieplannen, die in vrijwel alle gemeenten zijn gemaakt, hebben vooral betrekking op deze 'voorlichtingsfase'.

In alle communicatieplannen of communicatieparagrafen van plannen van aanpak werden de volgende onderwerpen uitgewerkt:

- Berichtgeving in lokale kranten, lokale omroep, kabelkrant en het uitgeven van een persbericht.
- Uitgeven van informatiefolders.
- Organiseren van informatie-/discussieavonden voor de burgers.

Net als bij de privacyreglementen en de procedurehandboeken geldt ook bij de communicatieplannen dat veelvuldig gebruik is gemaakt van het plan dat door Ede is ontwikkeld. De opzet is evenwel door de verschillende gemeenten aangepast aan de eigen situatie.

Het gebruikte communicatiemateriaal is in deze fase ook duidelijk anders; de discussieavond voor communicatie in twee richtingen maakt plaats voor de strooifolder of een brochure. Groningen heeft als enige van de onderzochte gemeenten in samenwerking met politie, justitie en Horeca Nederland ook een videoband ontwikkeld, om de maatregel toe te lichten.

In alle gemeenten is gedacht aan informatie en kenbaarheid ter plaatse, bijvoorbeeld door het plaatsen van bordjes waarop staat vermeld dat er cameratoezicht plaatsvindt. De gemeenten zijn verplicht om aan het publiek zichtbaar, duidelijk en permanent informatie over cameratoezicht te verstrekken en zij doen dat zonder uitzondering. Ook voldoen zij aan de vereiste dat de identiteit van degenen die opdracht heeft gegeven tot het cameratoezicht duidelijk moet zijn.

In alle gemeenten zijn daartoe als standaardmaatregel bij de toegangswegen tot het camera-gebied borden geplaatst. Met de borden wordt aan bezoekers van het gebied kenbaar gemaakt dat video-opnamen worden gemaakt. De mate waarin op de informatieborden aanvullende informatie wordt verstrekt over waar burgers voor meer informatie of met vragen terecht kunnen alsook de zichtbaarheid van de borden, verschilt per gemeente. Zo staat in de gemeente Groningen redelijk uitgebreid op de borden vermeld wat het doel is en wie de opdrachtgever(s) is/zijn van het cameraproject. Ook wordt een telefoonnummer vermeld waar bezoekers voor verdere informatie terecht kunnen. In Ede daarentegen wordt uitsluitend vermeld dat de gemeente opdracht heeft gegeven voor het cameratoezicht. In Venlo staat zelfs op alle borden een Duitse vertaling.

Naast de informatieborden wordt in sommige gemeenten (waaronder Apeldoorn en Groningen) ook informatie over cameratoezicht verstrekt door middel van posters, folders of flyers.

Of alle geïnteresseerden nu ook daadwerkelijk in staat zijn om op eenvoudige wijze de informatie te verkrijgen over de wijze waarop zij hun recht van inzage kunnen uitoefenen, of waar zij bijvoorbeeld een klacht kunnen indienen, is uit dit onderzoek niet duidelijk geworden. De geïnterviewde sleutelpersonen geven wel aan dat dit op zich allemaal goed geregeld

is en dat vragen en klachten altijd op een of andere wijze wel bij de projectleider, werkgroep, burgemeester of korpsbeheerder terecht komen.

4.6.3 Voorlichting geven over de resultaten

In de derde fase in het communicatie- en voorlichtingstraject staan de resultaten van het cameratoezicht centraal, al of niet rondom een formele evaluatie. Het accent ligt weer meer op communicatie in twee richtingen, maar de gemeente gaat er veelal niet meer blanco in. De inmiddels opgedane ervaringen met cameratoezicht geven de gemeente immers een handvat voor een inzet van de discussie: stoppen, uitbreiden of doorgaan. Een belangrijk communicatiemiddel in deze fase is het rapporteren over resultaat, bijvoorbeeld op basis van registraties of evaluatie-onderzoek.

Het ‘voorlichting geven over resultaten’ is ook van belang voor het beïnvloeden van kennis, houding en gedrag van (potentiële) daders en slachtoffers, en hoeft niet beperkt te blijven tot een tussentijdse of periodieke evaluatie. Veel betrokkenen realiseren zich dat en kiezen ervoor om (kleine) successen - zoals het aanhouden van een dader - snel te melden via de media. Nadeel hiervan is overigens wel, dat wanneer mensen na verloop van tijd niets meer horen, het effect, zowel op (potentiële) daders als slachtoffers, verloren kan gaan. Het is niet duidelijk in hoeverre alle communicatieplannen bewust rekening hebben gehouden met deze dader- en slachtoffergerichte voorlichting.

Van belang in deze laatste voorlichtingsfase is ook dat gemeenten zich rekenschap geven van de informele communicatie die over cameratoezicht plaatsvindt, zoals de mensen die erover praten; zullen zij objectieve informatie over effecten en resultaten interpreteren. In Bergen op Zoom heeft dat ertoe geleid dat de aanvankelijke initiatiefnemers nu degenen zijn die cameratoezicht relativeren: gevoed door succes is het draagvlak voor cameratoezicht inmiddels omgeslagen in een roep om (meer) cameratoezicht.

4.7 Personele inzet

Gezien de ervaringen in de onderzochte gemeenten kan gesteld worden dat zowel de organisatorische en personele als de financiële consequenties (waarover meer in de volgende paragraaf) tot de meest onderschatte deelaspecten behoren bij het ontwikkelen en uitvoeren van cameratoezicht.

Meer inzet dan gehoopt en verwacht

Zij die hoopten dat enkele betrokken ambtenaren het ‘er wel bij konden doen’ moesten dit standpunt na verloop van tijd herzien. Voor velen is het langzaam maar zeker en onbedoeld toch vrijwel een dagtaak geworden. Gemeenten of politiekorpsen die een ambtenaar vrijwel fulltime hadden vrijgemaakt zeggen achteraf ook dat die inzet ‘minimaal nodig was’ (dit gebeurde in elk geval in Groningen, Ede en Den Haag). Voor velen is de extra personele inspanning, vooral tijdens de uitvoering van de maatregel, in zekere zin een domper, want van cameratoezicht wordt ook efficiencywinst verwacht: de politie zou meer zichtbaar op straat kunnen zijn, zoals in Venlo en Bergen op Zoom inderdaad gemerkt lijkt te worden. Het is op dit moment nog niet te beoordelen of de afhandeling van zaken waarbij beelden gebruikt worden als bewijsmateriaal beter en sneller zal gaan door minder opsporings-onderzoek, minder noodzakelijke getuigen(verklaringen) en een sneller bekende verdachte.

Indicatie voor de politie

Omdat rekenmodellen op dit moment ontbreken, kunnen wij slechts op basis van de gesprekken eerste indicaties geven van het aantal FTE's dat in directe zin met cameratoezicht gemoeid is. Voor cameratoezicht met de grootte, reikwijdte en organisatiegraad als in de betrokken gemeenten, moet voor de politie gedacht worden aan één tot drie FTE's in het eerste jaar (van oriëntatie tot en met de eerste implementatie). Hierbij zou in elk geval nader onderscheid gemaakt moeten worden in verschillende functie(schalen) omdat er na een aanvankelijke inspanning van leidinggevend en beleidsmedewerkers, er meer inspanningen volgen voor het operationele kader tijdens de implementatie. Daarnaast lijkt er in de uitvoering van het cameratoezicht ook sprake te zijn van een verschuiving binnen de huidige politieformatie van (minder) 'donkerblauw' recherche- en opsporingswerk naar (meer) 'lichtblauwe' agenten en politiesurveillanten.

Indicatie voor de gemeenten

Afgaande op de betrokken gemeenten, moet voor andere vergelijkbare gemeenten indicatief gedacht worden aan 0,5 tot één FTE voor het eerste jaar. De verwachting is dat dit de eerste twee tot drie jaren van de maatregel, bij gelijkblijvende opzet, zal afnemen en stabiliseren. Daarbij moet in de gaten worden gehouden dat niet alleen een coördinerend veiligheidsambtenaar zich (ook) met cameratoezicht gaat bezighouden, maar ook mensen van bijvoorbeeld Juridische Zaken, Openbare Werken, Stadsbeheer, Toezicht, Vergunningen en Monumentenzorg.

Indicatie voor het Openbaar Ministerie

Voor het OM is voor de fase van implementatie nog geen inschatting te maken, daarvoor zijn er nog te weinig zaken voorgekomen. Voor een beleidsmedewerker of officier van justitie is in de fase van de ontwikkeling van de maatregel naar schatting twee dagen per maand voldoende gebleken.

Indicatie voor de centralisten

Voor monitorbedienaars, centralisten of operators is op basis van verder onderzoek in de gemeenten in een later stadium wel een rekenmodel denkbaar, mede gebaseerd op het aantal uren dat zij volgens werkgever en Arboret (aaneengesloten) werkzaam mogen zijn, de wisseldiensten die zij (moeten) draaien, het aantal en type monitoren en het aantal en de kleur van de beelden die zij bekijken. Vooralsnog is hiervoor geen tijdsindicatie te geven.

4.8 Financiering

Veel afhankelijke variabelen

De kosten die gemoeid zijn met cameratoezicht zijn sterk afhankelijk van de omvang van de maatregel, de personele inzet en de tijdsduur van het live meekijken, de gekozen doelstellingen en de kostprijs van het systeem. Hierdoor is het antwoord op de vraag 'wat kost cameratoezicht' niet eenduidig te geven. Het onderhavige onderzoek biedt wel aanknopingspunten hiertoe, maar moet niettemin vooral als indicatief worden beschouwd.

Geen (of wel) kosten voor personele inzet

Het is allereerst duidelijk geworden dat alle gemeenten en politiekorpsen eigen begrotingsregimes hebben, die nu personele inzet voor een maatregel wel meecalculeren maar meestal niet. Dit bemoeilijkt al het geven van een goede schatting van de totale kosten. Desalniettemin kan de indeling in (eenmalige) investeringskosten en (voortdurende) exploitatiekosten helpen.

Investeringskosten

Al met al zien we in het onderzoek dat de investeringskosten in de verschillende gemeenten uiteen lopen van f200.000,- in Venlo tot f475.000,- in Groningen. Gemiddeld komen de investeringskosten in de onderzochte gemeenten uit op circa f270.000,- per gemeente. Dit zijn alle kosten zonder het doorrekenen van personele inzet, en die kunnen juist in de beginperiode voor beleidsmedewerkers bij gemeente en politie, en in mindere mate ook bij justitie, fors zijn (zie paragraaf 4.7).

Exploitatiekosten

Op het oog lijken met name de investeringskosten cameratoezicht duur te maken. De jaarlijkse exploitatiekosten, die vooral liggen in de sfeer van onderhoud, beheer en vervanging, komen namelijk gemiddeld uit op 'slechts' 7 % van de investering: de meeste onderzochte gemeenten besteden tussen de f20.000,- en f25.000,- per jaar aan de exploitatie. De ondergrens ligt hier bij Venlo, die uitkomt op f4.500,-. De bovengrens kan worden getrokken bij de gemeente Ede, waar de jaarlijkse exploitatiekosten uitkomen op f25.000,-.

Toch geldt ook hiervoor dat personele kosten in de meeste gevallen niet worden meegerekend, en die zullen tijdens de implementatie van de maatregel vooral ten laste komen van politie, operators en toezichthouders. Groningen, die in zijn cameratoezichtbegroting de personele inzet van politie tijdens de exploitatie wel meerekent, komt bijvoorbeeld uit op f400.000,- aan politiepersoneel en huur van glasvezellijnen, verspreid over de experimentperiode van drie jaar, dus jaarlijks zo'n f133.300,-.

Gemeente investeert, politie draagt kosten voor exploitatie

Als vuistregel lijkt te gelden dat de gemeente zorgdraagt voor de investeringskosten en exploitatiekosten en dat de politie zorg draagt voor de 'exploitatiekosten' in de vorm van de inzet van politiepersoneel.

In Groningen is de politie zelfs co-financier: de gemeente en de regiopolitie nemen respectievelijk f475.000,- en f400.000,- van de totaalkosten van f875.000,- over een periode van drie jaar voor hun rekening. De bijdrage (voor camerabedienslaars en huur glasvezellijnen) van de regiopolitie Groningen is strikt bedoeld voor exploitatie (waartoe de politiekorpsen bestedingsvrijheid hebben) en niet voor de investeringskosten (die onder goedkeuring van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vallen). Deze onderverdeling kwam overigens niet alleen op basis van deze redenen tot stand; een puur pragmatische indeling lag hieraan mede ten grondslag: gezien de verplichting van een Europese aanbesteding boven een bepaald bedrag, is de gemeente daar net onder gaan zitten; dit om de voortgang van het traject niet in gevaar te brengen.

Breda kent nog weer een andere opzet: hier namen de Nederlandse Spoorwegen een belangrijk deel van de totale investeringskosten van f423.000,- voor hun rekening en ook in de jaarlijkse exploitatie dragen zij fors bij.

Het cameratoezicht in Breda en Ede is mede gefinancierd in het kader van het interdepartementale stimuleringsprogramma Technologie en Samenleving.

Het primaat van de overheid

In andere gemeenten is juist afgezien van co-financiering, omdat de zorg voor openbare orde en veiligheid tot de exclusieve verantwoordelijkheid van de gemeente wordt gerekend. Co-financiering door bedrijven zijn we niet tegengekomen. Gemeenten zien er bewust van af burgers en bedrijven te laten meebetalen aan cameratoezicht, zodat ook de

verantwoordelijkheid voor het gebruik ervan zuiver in handen van de gemeente of politie kan blijven. De burgemeester van Groningen heeft om deze reden een (aantrekkelijk) miljoenen-aanbod vanuit de particuliere sector om de camera's te betalen afgeslagen. De gemeente Venlo heeft om deze reden er zelfs van afgezien camera's aan de muren van particulieren op te hangen; er zijn palen met camera's geplaatst om het helemaal in eigen hand te houden.

De bijdrage van de NS in Breda lijkt hierop een uitzondering; hier is geld van een onderneming aangewend. Wij zouden echter de NS niet gelijk willen stellen aan een horecaonderneming in een uitgaansgebied. De bijdrage van de NS hangt samen met de aard van het project. Zowel het publieke als private domein (stationshal en de looptunnel) worden met de camera's bestreken.

Reguliere middelen en begrotingen

In de meeste gevallen worden reguliere budgetten aangesproken om de maatregel te financieren, in een enkel geval wordt ook uit het Grote Stedenbeleid geld gebruikt ten behoeve van cameratoezicht. Het blijkt niettemin dat veel betrokken personen bij gemeente en politie grote moeite hebben gehad met het inschatten van de kosten van cameratoezicht. In de meeste gevallen bleken de aanvankelijke begroting en de schattingen veel te laag te zijn geweest. Vaak bedroegen de uiteindelijke kosten het dubbele van de aanvankelijk geschatte kosten. Net als bij de inschatting van de personele inzet, tijdens de besluitvorming, uitwerking en implementatie moet ook over de inschatting van de kosten worden geconcludeerd dat men het zwaar onderschat heeft. Iemand vatte dit samen als: *“Je loopt tegen zoveel dingen aan die je van tevoren niet kunt bedenken.”*

Verkenningen op voorhand van de consequenties voor het cameratoezicht voor de betrokken gemeenten, politiekorpsen of arrondissementsparketten (bijvoorbeeld naar functie en aantal FTE's) of het doorrekenen van kosten of opbrengsten (minder vandalismeschades, meer omzet en dergelijke) zijn wij in ons onderzoek niet tegengekomen. Volgens een aantal respondenten wordt wel af en toe vergeleken met andere gemeenten of korpsen en daarna op gevoel een inschatting gemaakt.

4.9 Conclusies en aanbevelingen

Werkgroepsamenstelling voortdurend aanpassen

Na de formele beslissing om cameratoezicht in te zetten, zijn ambtelijke werkgroepen aan de slag gegaan met het verder uitwerken van een aantal noodzakelijke randvoorwaarden. Het is goed geweest dat de werkgroep gedurende het gehele proces geen vast omlijnende groep mensen is geweest vanuit gemeente, politie en OM. De gemaakte groepen bestonden aanvankelijk vooral uit beleidsmedewerkers en later uit meer operationele mensen van andere afdelingen en sectoren; de samenstelling sluit daarmee goed aan bij de behoefte van het moment. Voor de continuïteit is het denkbaar om wel een soort kernteam te hebben. Het OM blijkt in veel gevallen pas laat bij de werkgroepen betrokken te zijn; het is raadzaam om deze betrokkenheid eerder in het traject te realiseren zodat het parket kan meebepalen en vooraf in plaats van achteraf voorwaarden kan stellen aan een aanpak.

Meer duidelijkheid vooraf bevordert het proces

Dat de uitwerking meer tijd heeft gekost dan verwacht constateerden we reeds in hoofdstuk 2. In de anderhalf jaar die deze uitwerkingsfase gemiddeld beslaat, merkt men namelijk dat er eigenlijk voortdurend nieuwe beslissingen genomen moeten worden. Zo werd duidelijk dat het ogenschijnlijk enige doel (meer veiligheid) en die ene weg daar naar toe (het organiseren ervan met mensen, middelen, formele documenten, techniek en communicatie) er

veel meer bleken te zijn. Het is daarom aan te bevelen om al in de fase van politieke besluitvorming, die in de regel weliswaar zorgvuldig blijkt te verlopen, meer voorwaarden te stellen voor de uitwerking, heldere doelen te bepalen en op basis daarvan de uitvoeringsconsequenties voor de verschillende betrokken partijen door te rekenen.

Geen ambitieuze doelstellingen

De feitelijke doelstelling van cameratoezicht bepaalt in grote mate de omvang en het succes van de maatregel. Het cameratoezicht in de negen onderzochte gemeenten richt zich in alle gevallen op het verminderen van onveiligheidsgevoelens en het voorkomen en verminderen van strafbare feiten in het algemeen, de meeste gemeenten richten zich daarnaast op het voorkomen van geweld. Ook doelen die meer aansluiten bij de kernwerkzaamheden van de betrokken organisaties zijn terug te vinden in de doelstellingen: vroegtijdiger signaleren, snellere aansturing, het verbeteren van de opsporing (politie), grotere pakkans, oplossingspercentages en meer vervolging (OM).

Opvallend is dat slechts één van de onderzochte gemeenten ‘succes’ ook daadwerkelijk heeft benoemd door het formuleren van een ambitieuze prestatie-eis. Zwolle noemt het cameratoezicht pas geslaagd als er sprake is van een daling in het aantal aangiften van geweldsdelicten van 20% in één jaar tijd. Het is op zijn minst opmerkelijk dat er niet meer gemeenten zijn die de doelen nader hebben geformuleerd, omdat de uitgesproken verwachtingen van cameratoezicht groot zijn. In veel gevallen zien we echter dat de geformuleerde doelstellingen niet aan de (SMART)-vuistregels voor beleidsdoelstellingen voldoen; zij zijn in veel gevallen te algemeen gesteld en daardoor niet realistisch en meetbaar. Ook zijn zij vaak niet tijdgebonden. Het verdient aanbeveling om de doelen juist goed te formuleren: dit schept niet alleen duidelijkheid naar de burgers over het ambitieniveau maar geeft - zoals gezegd - ook richting voor de betrokken ambtenaren die het cameratoezicht verder moeten vormgeven. Bovendien is een heldere doelstelling, die niet persé zeer ambitieus hoeft te zijn, ook een graadmeter voor het succes van het beleid.

Toezicht en opsporing

Zonder uitzondering zien we dat het cameratoezicht zowel een toezichts- als een opsporingsfunctie heeft. De twee accentverschillen die we waarnemen lijken dit te onderstrepen, maar dat is enigszins misleidend. Die hebben namelijk betrekking op de verantwoordelijkheid over en eigendom van de informatiedragers. Daarbij zien we immers bij zeven gemeenten een werkvorm waarbij het opgenomen beeldmateriaal een persoonsregistratie is als bedoeld in de Wet Persoonsregistraties (WPR) - dit zou een toezichtaccent genoemd kunnen worden. Daarnaast zien we in de twee andere gemeenten dat er gebruik wordt gemaakt van een politieregister, zoals bedoeld in de Wet Politieregisters (Wpolr) - een opsporingsaccent. Hoewel degenen die kiezen voor een opsporingsaccent dit weloverwogen doen, om redenen van de rol van de korpsbeheerder, opsporing, tijdsbesparing, privacy en nadere analyses, is er nog veel onduidelijk over de voor- en nadelen van de twee verschillende vormen en welke consequenties dit heeft. Het verdient daarom aanbeveling om voorafgaand aan de uitwerking goed na te gaan wat de wensen, eisen en mogelijke consequenties van beide accenten zijn.

Privacyreglement en procedurehandboek

Alle gemeenten hebben een privacyreglement en procedurehandboek opgesteld, of werken daar momenteel aan. Dat bij het ontwikkelen daarvan sterk is geleund op de ontwikkelde documenten van andere gemeenten is op zich goed, maar men moet zich daarbij ook goed realiseren dat de doelen, het toezichtsgebied, de samenwerking tussen gemeente, politie en OM sterk kunnen verschillen en andere eisen stellen aan de documenten.

Dat de Registratiekamer in deze fase een belangrijke rol kan spelen door de werkwijzen op papier onder de loep te nemen en vervolgens adviezen te geven voor verbeteringen is een goede zaak. Het zou echter ook goed zijn wanneer tijdens de implementatie een vinger aan de pols blijft worden gehouden, om niet alleen te bewaken of men nog wel steeds met de goede dingen bezig is, maar ook of deze ook goed worden verricht. Als eerste aanspreekpunt kan gedacht worden aan de privacy functionaris van de politie en de functionaris van de gegevensbescherming van de gemeente. De Registratiekamer kan de implementatie op afstand volgen.

Veel aandacht voor draagvlak, communicatie en voorlichting

Opvallend genoeg blijft de storm die gemeenten verwachten bij de maatschappelijke en politieke discussies meestal uit. Uiteindelijk blijkt het aantal mensen met echt zwaarwegende principiële bezwaren beperkt tot een kleine minderheid. Dit zal in de komende jaren vermoedelijk alleen maar doorzetten.

Het uitblijven van een heftige maatschappelijke en politieke discussie komt ons inziens niet alleen doordat de acceptatie in brede zin voor cameratoezicht toeneemt. Wij zien in het grote draagvlak als het ware ook 'de beloning' voor de eigen zorgvuldigheid. De gemeenten in het onderzoek hebben veel tijd en aandacht besteed aan deze discussie en hebben bewoners, horeca en andere belanghebbenden uitvoerig betrokken door communicatie en voorlichting. De rol van de burgemeester is daarbij belangrijk.

Veel en duidelijke (tweezijdiger) communicatie en (eenzijdige) voorlichting is dan ook een succesfactor gebleken in het verkrijgen van draagvlak voor de maatregel en om draagvlak te behouden tijdens het uitvoeren cameratoezicht. Het levert gemeente, politie en OM bovendien aanwijzingen, suggesties en voorwaarden op waaraan cameratoezicht volgens bewoners en horeca moet voldoen. Om cameratoezicht ook zijn preventieve werking goed te laten vervullen is het is overigens zaak om vooral tijdens de uitvoering weer meer aandacht te geven aan eenzijdige voorlichting door bijvoorbeeld (grote en kleine) successen naar buiten te brengen.

Personele inzet: meer dan gehoopt en verwacht

Cameratoezicht kost tijd. Hoeveel precies is een vraag die de meesten zich vooraf wel stellen, maar waar nog maar weinigen het antwoord op konden geven. Dit komt vooral omdat het door nogal veel variabelen wordt bepaald. De ervaringen met het ontwikkelen en uitvoeren van cameratoezicht in de negen gemeenten levert niettemin een aantal indicaties op. Zo moet in het eerste jaar (met ingang van de uitwerkingsfase tot de eerste implementatie) toch al gauw gedacht worden aan één tot drie FTE's, vooral afhankelijk van de mate waarin de politie betrokken is bij het live uitkijken. Ook kiezen de meesten toch voor de inzet van meer politie op straat ter ondersteuning van de maatregel, maar daarin lijkt zich vooral een verschuiving voor te doen van (minder) 'donkerblauw' naar (meer) 'lichtblauw'. Bij gemeenten kan indicatief gedacht worden aan 0,5 tot één FTE voor het eerste jaar, bij het OM aan nog geen 0,1 door de betrokkenheid van een beleidsmedewerker. Voor centralisten is de rekensom makkelijker te maken omdat die direct afhangt van het aantal uren dat er live wordt meegekeken.

Er is vooral nog veel onduidelijkheid over de mogelijke *vermindering* van werkzaamheden: hoeveel tijdswinst is er gemoeid met het sneller oplossen van een zaak en met het voorkomen van een ernstig geweldsdelict? Het is raadzaam om over tijdsinspanning en tijdswinst een zo goed mogelijke inschatting te maken. Nader onderzoek naar mogelijke rekenmodellen lijkt daarom wenselijk.

Financiën: goed rekenen en regelen

Ook bij de personele inzet zijn de kosten afhankelijk van veel variabelen. In alle gevallen pakte de kosten hoger uit dan verwacht. In de regel draagt de gemeente zorg voor de investerings- en onderhoudskosten en levert de politie een bijdrage aan de exploitatiekosten door middel van personele ondersteuning. De variatie binnen de negen gemeenten liep uiteen tussen de f200.000,- en f475.000,- aan investeringskosten, en nog eens gemiddeld tussen de f20.000,- en f25.000,- aan exploitatiekosten, vooral aan onderhoud. Voor co-financiering door het bedrijfsleven blijkt weinig draagvlak. De angst dat 'wie meebetaalt, ook wil meebepalen' is aanwezig en daarbij vinden de meeste betrokkenen de waarborging van de openbare orde en veiligheid een primaire taak en verantwoordelijkheid voor de overheid. Het verdient daarom aanbeveling dat de betrokken partijen het gezamenlijk en vroegtijdig eens worden over wie wat gaat betalen (en wie niet) en in welke vorm: geld of mensen.

5. De installatie

5.1 Het opstellen van een technisch bestek

5.1.1 De functie en inhoud van het bestek

Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat het maken van een bestek van groot belang is omdat op zo'n manier de technische eisen waaraan het cameratoezicht moet voldoen, helder op schrift worden gesteld. Verder vond men een bestek functioneel omdat het gebruikt kan worden als basis om offertes aan te vragen bij verschillende installateurs.

In bijna alle gemeenten is een technisch bestek opgesteld, uitzonderingen vormen Bergen op Zoom en Breda. In Breda hebben de werkgroepleden de locaties van de camera's bepaald en op basis daarvan hebben proefopstellingen plaats gevonden. Daarna zijn twee offertes aangevraagd bij installateurs. In Bergen op Zoom zijn de werkgroepleden ondersteund door een technische man van de politie. Daarnaast heeft een technisch adviesbureau, dat later ook de installatieopdracht gekregen heeft, in de voorfase onbetaald technisch advies gegeven.

Bij het opstellen van het technisch bestek, ook wel programma van eisen genoemd, stonden de werkgroepen voor de opdracht om de operationele eisen die aan cameratoezicht gesteld worden, te 'vertalen' naar functionele, technische eisen. Deze operationele eisen zijn door de werkgroepen onder meer ontleend aan:

- De doelstellingen en effecten die men wil bereiken met het cameratoezicht.
- Een nadere analyse van de veiligheidsproblemen.
- Een nadere studie van de locatie.

Als de verschillende technische bestekken met elkaar vergeleken worden, blijkt dat in ieder geval de volgende technische aspecten nader uitgewerkt zijn in het bestek:

- het type camera's;
- het aantal camera's;
- de locatie van de camera's;
- de wijze van transmissie;
- de wijze van opname.

Voor een nadere en meer complete uitwijding over het technisch bestek wordt verwezen naar de rapportage van TNO-FEL.

5.1.2 Aanwezige technische expertise

De oriëntatie op de techniek en het opstellen van het bestek bleken in de praktijk vaak moeilijke processen. Door alle betrokkenen is aangegeven dat aanwezigheid van voldoende technische expertise in de werkgroep noodzakelijk is. Getracht is op de volgende wijzen deze expertise te realiseren:

- Een betrokken werkgroep lid met een technische achtergrond verdiept zich in de technische materie.
- Vanuit de eigen organisatie wordt een materiedeskundige bij de werkgroep betrokken.
- Er wordt externe expertise aangetrokken.

Ook zijn combinaties van bovengenoemde mogelijkheden aangetroffen.

Tabel 5.1 Aanwezige interne en/of externe adviseurs.

Gemeente	Intern technisch adviseur	Extern technisch adviseur
Apeldoorn	Nee	Ja
Bergen op Zoom	Ja	Ja
Breda	Nee	Ja
Den Haag	n.b.	n.b.
Ede	Ja	Ja
Groningen	Ja	Ja
Venlo	Ja	Nee
Zwolle	Ja	Nee (wel vanuit de offertesfeer)

De interne deskundigen zijn vaak afkomstig van de politie. Hierbij wordt met name gebruik gemaakt van technische camera-expertise die bij de politie aanwezig is in het kader van de opsporing en bestrijding van zwaar georganiseerde criminaliteit.

De externe adviseurs zijn in alle gevallen afkomstig van bedrijven waarvan de 'core business' bestaat uit het leveren van camera's en het uitvoeren van installatiewerkzaamheden. Zij hebben soms betaald, soms onbetaald, de werkgroepen van advies voorzien.

Nagevraagd is of deze 'twee-petten-situatie' tot conflicten heeft geleid. Vanuit één gemeente werd expliciet aangegeven dat de niet-onafhankelijke adviezen van de technische bureaus als knelpunt bij de oriëntatie op de techniek werd ervaren. "*De bureaus hebben immers baat bij hun eigen advies*", aldus de respondent. In de andere gemeenten is getracht voorwaarden te creëren om zulke problemen te voorkomen. Zo heeft in Bergen op Zoom en Groningen de werkgroep er nadrukkelijk op toegezien dat belangenverstrengeling voorkomen werd; de (gratis) adviezen van het installatiebureau in Bergen op Zoom zijn telkens beoordeeld door de interne deskundige van de politie. In Groningen heeft de bedrijfsjurist vooraf getoetst of zich juridische problemen zouden voordoen wanneer het adviesbureau ook zou meedingen naar de uitvoeringsopdracht (dit bleek niet het geval) en hebben de technisch specialisten van de politie de adviezen telkens beoordeeld. Argumenten die werden gebruikt om alleen vanuit de eigen organisatie technische deskundigen bij de werkgroep te betrekken, zijn het kostenaspect en de neutraliteit. Een argumenten dat genoemd werd om juist ook externe technische deskundigen aan te trekken was dat het bij de interne technische mensen aan de benodigde marktexpertise ontbrak. Verder zouden interne deskundigen geneigd zijn vooral naar het belang van hun eigen organisatie te kijken (i.c. de politie).

5.2 Het selecteren van een installateur

Indien er een technisch bestek aanwezig was, vormde dat de basis van het offerteverzoek aan de benaderde installatiebedrijven. De offertes waren dan goed door de werkgroep te vergelijken, aangezien de technische specificaties in het bestek al helder waren uitgewerkt. Het aantal aangevraagde offertes varieerde van één tot zeven.

Tabel 5.2 Aanwezigheid technisch bestek, aantal aangevraagde offertes en dubbelrol externe adviseur.

Gemeente	Technisch bestek	Aantal aangevraagde offertes	Extern adviesbedrijf krijgt ook de installatieopdracht
Apeldoorn	Ja	7	Nee
Bergen op Zoom	Nee	5	Ja
Breda	Nee	2	Ja
Den Haag	n.b.	n.b.	n.b.
Ede	Ja	1	Ja
Groningen	Ja	2	Ja
Venlo	Ja	4	n.v.t.
Zwolle	Ja	3	n.b.

De gemeenten geven aan bij de beoordeling van de offertes niet alleen gekeken te hebben naar de prijs, maar ook naar expertise, opgebouwde relatie en de mate waarin het bedrijf creatief meedacht.

Zo is in Ede een bepaald bedrijf op basis van haar goede naam vroegtijdig bij het proces betrokken. Dit bedrijf heeft veel geld, tijd en expertise in het Edese project geïnvesteerd. Het college van burgemeester van wethouders van Ede besloot op basis hiervan, en het feit dat een meer dan marktconforme offerte was uitgebracht, dat de opdracht voor installatie aan dit bedrijf werd gegeven.

Opvallend is dat in het merendeel van de gemeenten het bedrijf dat al als extern technisch adviseur betrokken was bij het proces, bijvoorbeeld bij het opstellen van het technisch bestek, ook uitgekozen is voor het uitvoeren van de installatiewerkzaamheden.

Dat deze 'twee-petten-situatie' niet altijd zonder risico is, blijkt uit het feit dat in twee steden door een teleurgestelde installateur, die de opdracht was misgelopen, met een proces is bedreigd omdat 'achterkamertjespolitiek' vermoed werd.

5.3 De camera's

In veel gemeenten zijn zowel vaste als beweegbare camera's geplaatst. De beweegbare camera's, veelal zogenaamde dome-camera's, hebben ook inzoommogelijkheden. Het is mogelijk om bij de dome-camera's een zogenoemde preset of tour in te stellen. Bij presetinstellingen zwenkt de camera automatisch naar een bepaalde plaats wanneer daartoe commando wordt gegeven. Bij een tour werkt de camera een surveillance patroon af. Verschillende camera's kunnen op elkaar worden afgesteld.

Tabel 5.3 Aantal en type camera's.

Gemeente	Aantal beweegbare camera's	Aantal vaste camera's	Totaal aantal camera's
Apeldoorn	12	2	14
Bergen op Zoom	2	4	6
Breda	0	32	32
Ede	2	17	19
Groningen	8	6	14
Venlo	7	0	7
Zwolle	n.b.	n.b.	10-15 (nog niet geplaatst)*

*In Zwolle heeft men het aantal camera's overgelaten aan de partijen die offerte uitbrengen. Die geven op basis van het programma van eisen en de situatieschets aan hoeveel en welk type camera's nodig zijn.

N.B.: Het aantal en type camera's per gemeente wordt bepaald door vier hieronder uitgewerkte factoren.

Er blijken verschillende argumenten ten grondslag te liggen aan de keuzes die ten aanzien van de camera's worden genomen. Deze keuzes blijken samen te hangen met de volgende factoren:

De aard en omvang van de veiligheidsproblemen in het toezichtgebied

Het blijkt dat de onderzochte gemeenten vrijwel allemaal de veiligheidsproblemen in het toezichtgebied nader hebben geanalyseerd. Doordat men dus meer inzicht kreeg in de vormen van onveiligheid die men wilde tegengaan en het type daders dat men preventief zou willen beïnvloeden dan wel opsporen, kon men de te maken keuzes ten aanzien van cameratoezicht beter afstemmen op de problemen van die locatie.

Zo werd bijvoorbeeld in Den Haag en Venlo duidelijk dat de problemen in het uitgaansgebied vooral door een relatief beperkte dadergroep veroorzaakt wordt; de meesten daarvan zijn bekenden van de politie of justitie. Omdat het gedrag in veel gevallen bekend en (dus) voorspelbaar is, is hiermee in sommige gemeenten rekening gehouden door de plaatsing (de risicoplekken zijn in elk geval voortdurend in beeld) en de mogelijkheden van de camera's (pan-tilt-zoomcamera's) voor goede identificatiemogelijkheden.

In de andere onderzochte gemeenten is geen specifieke dadergroep de aanleiding geweest en is vooral gekozen voor een aanpak gericht op alle mogelijke problemen die zich in en door het uitgaanspubliek in brede zin kunnen voordoen. Dit stelt andere technische eisen aan het systeem.

De doelstellingen en effecten die men wil bereiken met het cameratoezicht

Gemeenten realiseren zich dat preventie andere technische eisen aan een camerasysteem stelt dan opsporing. Indien preventie wordt beoogd, wordt meestal volstaan met camera's die overzichtsindrukken genereren. Als (daarnaast) het doel is om beelden te gebruiken voor opsporing en identificatie van personen, worden er andere eisen gesteld aan de camera's. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de kwaliteit van het systeem hoger is indien opsporing en identificatie van personen wordt beoogd dan wanneer preventie het doel is.

Indien opsporing en identificatie een doel zijn, stuurt dit dus de keuze van de toegepaste technieken. Volgens een respondent geven dome-camera's een grotere kans op herkenning en identificatie van personen. Opgemerkt wordt dat dit alleen geldt indien er geen vaste identificatiezones zijn. Dit zijn zones die het cameragebied omsluiten waarbij betreding

vrijwel automatisch leidt tot herkenning of identificatie. Bij de entrees van het station van Breda zijn zulke identificatiezones aangebracht. Niet ieder gebied is volgens de respondenten echter geschikt om identificatiezones aan te leggen.

De specifieke kenmerken van het toezichtgebied

Verschillende werkgroepen hebben op een bepaald moment een bezoek gebracht aan het gebied dat door de camera's bestreken moest worden. Dit bleek vaak verhelderend. Meestal was het plan gericht op één of enkele aaneengeschakelde straten in het centrum van een stad. De locatiebezoeken bleken dan echter veel los te maken: men vond in de regel al gauw dat er eigenlijk meer straten en plekken in aanmerking moesten komen. Men kwam daarnaast veelvuldig tot de ontdekking dat de camera's die men geselecteerd had nooit alles zouden kunnen waarnemen wat men wilde. De locatiebezoeken leidden derhalve tot nuttige discussies en eventuele bijstellingen van het plan.

De proportionaliteit van de maatregel

De Registratiekamer stelt in haar rapport *'In beeld gebracht'* dat het aanbeveling verdient om cameratoezicht op een selectieve wijze uit te oefenen en om derhalve cameratoezicht zodanig in te richten dat niet meer plaatsen en personen worden vastgelegd dan voor het doel noodzakelijk is.

Gemeenten blijken rekening te houden met dit aspect. Zo heeft bijvoorbeeld in het besluit van de gemeente Leeuwarden om af te zien van cameratoezicht meegespeeld dat het uitgaanscentrum in Leeuwarden een uitgestrekt gebied is, waardoor er direct veel camera's zouden moeten worden geplaatst om daadwerkelijk effectief te zijn. Zowel de gemeente als politie vreesde de ontwikkeling dat *'...als de camera's er eenmaal hangen, het er vermoedelijk meer worden, er ook langer 'live' meegekeken wordt en uiteindelijk ook nog zeven maal 24 uur opnamen plaats vinden'*. De eventuele invoering van cameratoezicht zou daarmee niet in verhouding staan tot de nagestreefde doelstelling.

In de gemeenten die wel van cameratoezicht gebruik maken, zijn de uitgaansgebieden over het algemeen redelijk 'afgeschermd' ruimten; een paar straten of een (stations)plein. De plaatsing en ophanging van camera's bracht daardoor minder belemmeringen met zich mee voor de proportionaliteit van de cameraregistraties. Door alle gemeenten zijn bovendien beperkingen gesteld aan de dagen en tijdstippen waarop beelden worden vastgelegd teneinde niet langer beelden op te nemen dan nodig is (zie verder hoofdstuk 5).

5.4 Transmissie van beelden naar de toezichtcentrale

Om de camerabeelden te kunnen verzenden van het toezichtgebied naar een toezichtcentrale is een communicatie-infrastructuur noodzakelijk. Tabel 5.4 geeft een overzicht van de verschillende vormen van transmissie waar de gemeenten voor hebben gekozen. Ook staat aangegeven hoeveel toezichtcentrales er zijn in een gemeente en wat voor type locatie het betreft.

Tabel 5.4 Transmissietechniek en locatie toezichtcentrale.

Gemeente	Transmissie	Locatie
Apeldoorn	Glasvezelkabel	Politiebureau
Bergen op Zoom	Glasvezelkabel	Politiebureau
Breda	Coaxkabel en ISDN-lijnen	Ruimte spoorwegpolitie en Politiebureau (twee centrales)
Den Haag	Glasvezelkabel	Politiebureau
Ede	Glasvezelkabel	Politiebureau
Groningen	Glasvezelkabel	Politiebureau
Venlo	Glasvezelkabel	Kantoor stadswachten in parkeergarage
Zwolle	Straalverbinding	Politiebureau

In vrijwel alle gemeenten vindt de transmissie van de beelden via glasvezelkabels plaats. Glasvezel heeft als voordeel dat het geen tijdverlies van beelden oplevert. De kwaliteit van de beelden is volgens de respondenten hoog. Daarnaast blijft de kwaliteit van de beelden over een lange afstand optimaal. Door de vele toepassingsmogelijkheden van glasvezel levert de besturing van de camera's geen problemen op. In Bergen op Zoom is op het allerlaatste ogenblik afgezien van ISDN-lijnen en alsnog voor glasvezel gekozen. De reden hiervoor was dat door de snelle technologische ontwikkelingen het financiële omslagpunt tussen ISDN-lijnen en glasvezelkabels niet meer ver uit elkaar lag. Een ander argument was dat de glasvezelkabels ook voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden, zoals de aansturing van verzinkbare paaltjes ter afsluiting van straten.

De meeste glasvezelnetwerken zijn eigendom van de gemeente. Alleen in Groningen wordt het glasvezelnetwerk gehuurd. De reden hiervoor is dat cameratoezicht een experiment betreft voor drie jaar. Er is geen zekerheid dat het voortgezet wordt na deze drie jaar. Door deze onzekerheid wegen de kosten voor het zelf aanleggen van een glasvezelnetwerk niet op tegen het huren. Bepaalde gemeenten kijken bij graafwerkzaamheden vooruit. Zo zijn in Venlo en Bergen op Zoom bij graafwerkzaamheden direct mantelbuizen, al dan niet voorzien van glasvezelkabels, aangebracht.

Alleen bij het stationsgebied Breda vindt de transmissie via ISDN-lijnen plaats. Hiervoor is gekozen omdat de beelden verzonden moeten worden naar twee toezichtcentrales: de beelden kunnen zowel uitgekeken worden bij de spoorwegpolitie in Roosendaal als door de politie Breda op bureau Vlaanderenstraat. Daarnaast wordt door de politie alleen selectief meegekeken op basis van een (mogelijke) calamiteit. De kosten van een glasvezeltoepassing zouden hier derhalve niet in verhouding staan tot het gebruik. Aangegeven is wel dat door de schokkerige opbouw van het beeld, ISDN-toepassingen niet geschikt zijn om een langere tijd live naar te kijken.

In Zwolle is voor een straalverbinding gekozen. Argumenten hiervoor waren:

- De grote afstand tussen het toezichtgebied en de toezichtcentrale.
De toezichtcentrale, i.c. het politiebureau, ligt op een bedrijventerrein dat buiten het stadscentrum, en meer specifiek, buiten de stadsgracht is gelegen.
- De bestaande bezwaren tegen graafwerkzaamheden:
Vanwege de vele monumenten in het gebied zijn er strikte eisen verbonden aan aldaar uit te voeren graafwerkzaamheden. Bovendien zijn er door de gemeente recent harde toezeggingen gedaan aan de winkeliers dat er niet meer gegraven zal worden, om (verdere) overlast voor de winkeliers te voorkomen.

Aangezien cameratoezicht in Zwolle nog niet operationeel is, kan niet niets gezegd worden over de ervaringen die zijn opgedaan met deze wijze van transmissie.

Indien besloten wordt tot transmissie via glasvezelkabels of ISDN-lijnen, staan er in principe twee opties open:

1. De infrastructuur wordt gehuurd.
2. De infrastructuur wordt op eigen kosten aangelegd; dit betekent dat er graafwerkzaamheden uitgevoerd moeten worden om de kabels te kunnen leggen.

Op lange termijn verdient het zelf aanleggen van een glasvezelnetwerk de voorkeur. Gemeenten anticiperen hier soms op door al mantelbuizen aan te leggen, waar vrij makkelijk kabels doorheen getrokken kunnen worden. Indien cameratoezicht expliciet een proef is waarbij het in hoge mate onzeker is of het na de proefperiode voortgezet wordt, verdient huren de voorkeur.

Het zelf aanleggen van de infrastructuur is een erg kostbare zaak. Deze optie is volgens een respondent eigenlijk alleen financieel haalbaar indien de toezichtcentrale vlak bij het toezichtgebied ligt. Als deze optie overwogen wordt, dan adviseert een andere respondent om te kijken of je 'mee kunt liften' met andere graafwerkzaamheden die de gemeente in het gebied wil uitvoeren.

De planning van de graafwerkzaamheden blijkt volgens alle betrokkenen veel aandacht te verdienen. In praktijk zijn de graafwerkzaamheden nog wel eens vertraagd door onvoorziene omstandigheden. In twee gemeenten is expliciet aangegeven dat de graafwerkzaamheden vertraging opliepen. Hierdoor kwam de oplevering van het camerasysteem onder druk te staan. De belangrijkste oorzaak die genoemd werd is de onverwachte aanwezigheid van puinfundering. In een andere gemeente werd als bijkomstige oorzaak genoemd dat het graafbedrijf de afspraken niet nakwam.

Ook vorst in de grond kan vertraging veroorzaken. Enkele sleutelpersonen gaven aan dat het daarom van belang is om rekening te houden met dit soort knelpunten en te proberen ze zoveel mogelijk te voorkomen of - indien dat niet mogelijk is - in te plannen. Uiteraard moet ook van tevoren nagegaan worden of er op de locatie wel gegraven mag worden of dat de Monumentenwet, de APV of eerder gemaakte gemeentelijke toezeggingen dit belemmeren.

Volgens verschillende respondenten worden de kosten van de transmissie door alle betrokkenen meestal hooglijk onderschat. *"Die camera's kosten op zich niks, tussen de acht- en tien duizend gulden per stuk. De technische infrastructuur is het meest kostbaar van alles"*.

5.5 Aandachtspunten bij de installatie

De sleutelpersonen bij de gemeenten gaven aan dat de volgende zaken aandacht verdienen bij de installatie.

Het maken van proefopnamen

In alle gemeenten hebben proefopstellingen plaatsgevonden om het technisch bestek op kleine schaal uit te testen. Dit gebeurde met behulp van een mobiel camerasysteem. Op basis van de resultaten en beeldkwaliteit werd bepaald of de vooraf vastgestelde cameralocaties voldeden of aangepast moesten worden. In Zwolle waren de resultaten van de proefopstelling reden om het gehele technische bestek te herzien.

Hoewel het erg voor de hand ligt, werd toch nog wel eens vergeten om ook proefopnamen te maken bij slecht weer, 's avonds en 's nachts.

De montage van de camera's

Camera's worden op zowel palen als aan (private) gebouwen gemonteerd. In Venlo heeft men er bewust vanaf gezien om camera's te monteren aan de pui van (private) gebouwen. Men wilde de burgers niet belasten met de beslommeringen van cameratoezicht.

In Groningen, Bergen op Zoom en Apeldoorn zijn wel camera's aan particulier eigendom gemonteerd. Bij de eigenaren bestond aanvankelijk de vrees voor schade door vandalisme. Deze vrees werd weggenomen doordat de gemeente verklaarde garant te staan voor eventuele schade die verband zou houden met de aanwezigheid van de camera's. Overigens is in Groningen recent een ruit ingegooid bij een restaurant waar een camera gemonteerd is; de eigenaar claimt nu dat deze vernieling samenhangt met de aanwezigheid van de camera. De gemeente vindt echter dat een direct verband niet aangetoond kan worden.

Een andere vrees bij sommige bewoners was dat de camera's het aanzicht van de woningen ernstig zouden aantasten. Dit blijkt in de praktijk mee te vallen. De behuizing van de zogenaamde domecamera's kan mooi (in klassieke stijl) gevormd worden, waardoor het niet opvallend is dat het een camera betreft.

Soms worden camera's wel erg goed verwerkt in armaturen. Zo werd door de politie van Bergen op Zoom het volgende verteld: *“Een buurtbewoner zei: nu hebben jullie een paar weken geleden die lamp daar gemonteerd, maar hij heeft nog geen seconde licht gegeven”*.

Ook in Venlo bleek dat de camera's niet dominant in het straatbeeld aanwezig zijn. De gemeente kreeg daar een klacht van een Duitse cameraploeg. Deze wilde een rapportage maken over cameratoezicht: ze konden de camera's echter niet vinden.

Wanneer de camera's gemonteerd worden aan palen blijkt de stugheid van de palen van belang te zijn. Indien de palen bewegen als gevolg van wind worden namelijk de beelden van slechtere kwaliteit. Dit geldt des te sterker indien het camera's met inzoommogelijkheden betreft.

Het regelen van de kenbaarheid van cameratoezicht

Burgers moeten op de hoogte worden gebracht dat in het betreffende gebied video-opnamen worden gemaakt. De gemeenten zijn verplicht om aan het publiek zichtbaar, duidelijk en permanent informatie over cameratoezicht te verstrekken. Ook moeten de betrokkenen in staat worden gesteld om informatie te verkrijgen over de wijze waarop zij hun rechten van inzage kunnen uitoefenen.

In alle acht gemeenten zijn als standaard maatregel bij de toegangswegen tot het cameragebied borden geplaatst. Met de borden wordt aan bezoekers van het gebied kenbaar gemaakt dat video-opnamen worden gemaakt. De mate waarin op de informatieborden aanvullende informatie wordt verstrekt over waar burgers voor meer informatie of met vragen terecht kunnen, alsook de zichtbaarheid van de borden, verschilt per gemeente.

Zo staat in de gemeente Groningen redelijk uitgebreid op de borden vermeld wat het doel, en wie de opdrachtgever(s) zijn van het cameraproject. Ook wordt een telefoonnummer vermeld waar bezoekers voor verdere informatie terecht kunnen. In Ede daarentegen wordt

uitsluitende vermeld dat de gemeente opdracht heeft gegeven voor het cameratoezicht. Venlo heeft er voor gekozen om op de borden ook in het Duits aan te geven dat er cameratoezicht is.

Naast de informatieborden wordt in sommige gemeenten (waaronder Apeldoorn en Groningen) ook informatie over cameratoezicht verstrekt middels posters, folders of flyers.

5.6 Tussentijdse bijstellingen

In alle gemeenten blijken in de praktijk tussentijdse aanpassingen aan het systeem plaats te vinden. Dit kan gaan om het verhangen van camera's zodat een beter beeld wordt verkregen. Een enkele keer wordt een vaste camera voor een flexibele domecamera verwisseld. Hierdoor kunnen bepaalde situaties en een groter gebied beter in beeld worden gebracht. In Ede is het aantal camera's uitgebreid toen bleek dat bij gebruik van de inzoomcamera's het totaaloverzicht verloren ging.

Door verschillende respondenten wordt gesteld dat met name het verlichtingsaspect aanvankelijk sterk onderschat is. Soms moet de verlichting worden aanpast, omdat blijkt dat de verlichting in de camera schijnt of omdat last ondervonden wordt van verblindende autolampen of omdat het verlichtingsniveau niet voldoende is. Om de laatstgenoemde soort bijstellingen te voorkomen is in Ede en Apeldoorn vooraf dynamische verlichting aangebracht: op het moment dat er zich een calamiteit voordoet kan de lichtsterkte omhoog worden gebracht.

Ede wil op termijn het cameratoezicht verder uitbreiden en linken aan het NS-station, de horeca en winkeliers. Men overweegt ook cameratoezicht met kentekenherkenning te gebruiken voor de verkeershandhaving in het centrum.

Zwolle wordt in haar besluitvormingsproces het sterkst gehinderd door de nadelen van voortschrijdend inzicht. Verschillende technische keuzes die in de voorbereidende fase reeds waren gemaakt, werden weer ter discussie gesteld op het moment dat de werkgroep op de hoogte kwam van relevante technologische ontwikkelingen. Dit leidde verschillende malen tot het bijstellen van eerder gemaakte technische keuzes.

“Nieuwe ontwikkelingen zijn zo interessant dat voortgang van het proces voortdurend getemperd wordt. Twee jaar geleden praatten we nog over telefoonlijnen, een jaar geleden over kabel/glasvezel en nu al over draadloze transmissie op afstand.... Zelfs KPN moest in 1999 nog nadenken over hoe ze dit allemaal zouden willen aanpakken”

Ook het aantal camera's is in Zwolle ondertussen flink uitgebreid. Was er oorspronkelijk sprake van drie camera's, inmiddels lopen drie offertes die variëren van tien tot vijftien camera's. Ook het type camera is verschoven. Na de werkbezoeken in andere gemeenten heeft men het doel van het cameratoezicht aangepast en is gekozen voor meer identificatiecamera's in plaats van preventieve overzichtscamera's. Recent is ook een extra toevoeging bedacht. Men wil portiers voorzien van een panieknop, zodat de camera's in geval van nood zich op de portiers kunnen richten. Door al deze bijstellingen schuift de implementatie in Zwolle steeds verder vooruit.

5.7 Conclusies en aanbevelingen

Inschakelen van externe technische adviseurs en installateurs

Indien er binnen (de werkgroep van) de gemeente te weinig technische deskundigheid aanwezig is, wordt er meestal overgegaan tot het inschakelen van een externe adviseur. Dit is in principe een goede zaak, aangezien de technische oriëntatie op cameratoezicht en het opstellen van een goed technisch bestek in de praktijk geen eenvoudige zaak blijkt te zijn en voldoende technische expertise essentieel is. Minder positief is dat de onafhankelijkheid en objectiviteit van deze adviseurs meestal slecht gewaarborgd zijn, hetgeen tot juridische claims kan leiden van installateurs die zich benadeeld voelen.

Het verdient daarom aanbeveling om het technisch advies en de installatie duidelijk (financieel) te scheiden. Voor het advies dient ook betaald te worden. Dit schept duidelijkheid naar de bedrijven en voorkomt problemen.

Ook met de installateur moet een duidelijk contract worden afgesloten. Meestal vormt het technisch bestek een heldere basis voor een gedetailleerde offerte. Indien er echter geen technisch bestek is gemaakt, moeten er contractueel heldere prestatie-eisen worden geformuleerd. Verder verdient het aanbeveling om in elk contract een boeteclausule op te nemen als stok achter de deur om partijen aan de afspraken te houden. Dit om vertraging, frustratie en verstoorde verhoudingen te voorkomen.

Camerakeuze

Welke camera's in een gemeente het meest geëigend zijn, hangt samen met de aard en omvang van de veiligheidsproblemen in het potentiële toezichtgebied, de doelstellingen en effecten die men beoogt en de specifieke kenmerken van het toezichtgebied. Verder wordt deze keuze begrensd door het beginsel van de proportionaliteit: er dienen niet meer camera's opgehangen te worden dan noodzakelijk is voor het beoogde doel.

Met name de vraag of de camera's een preventief doel hebben of juist repressief ingezet worden ter identificatie en opsporing van daders is essentieel. Dit stelt namelijk andere eisen aan het camerasysteem. Ook de opstelling van de camera's wordt mede bepaald door het doel van het cameratoezicht. Indien identificatie een doel is, dan blijkt het zinvol te zijn om identificatiezones aan te leggen die het gebied omsluiten. Op die wijze kan namelijk altijd onomstotelijk worden vastgesteld dat bepaalde personen wel of niet in het gebied aanwezig zijn geweest. Indien het gebied niet gedekt kan worden door identificatiezones, worden domecamera's meestal verkozen boven vaste camera's, aangezien de flexibiliteit van de domecamera's de kans op herkenning en identificatie blijkt te verhogen.

In het algemeen geldt dat er technologisch veel mogelijk is, maar dat alleen die technische apparatuur gekozen moet worden die absoluut noodzakelijk is voor het beoogde doel. Bij verschillende gemeenten bestaat de neiging om, als men eenmaal toch bezig is, steeds meer en steeds geavanceerdere apparatuur te willen aanschaffen. Voor deze neiging moet gewaakt worden. Niet alleen bestaat anders het risico dat het cameratoezicht niet proportioneel is, maar ook zal de maatregel dan kostbaarder zijn dan nodig is.

Transmissie

Glasvezel is de meest gekozen transmissiemethode. Beelden die verzonden worden via ISDN-lijnen blijken in praktijk niet geschikt te zijn om langere tijd live naar te kijken. Voor reactief uitkijken kan het eventueel wel, maar aangezien het prijsverschil tussen ISDN en

glasvezel steeds kleiner wordt, lijkt ISDN-transmissie steeds minder voor de hand te liggen. Als er echter geen glasvezelinfrastructuur aanwezig is en het aanleggen daarvan ook geen haalbare kaart is (vanuit financieel oogpunt of omdat er geen graafwerkzaamheden uitgevoerd mogen worden in het gebied) vormt een straalverbinding een optie. Of deze transmissiemethode in de praktijk goed werkt, is nog niet bekend.

Tussentijdse bijstellingen

Gemeenten proberen door een goed technisch bestek en proefopnamen tussentijdse aanpassingen zoveel mogelijk te voorkomen. Dit is ook verstandig om onnodige fouten en bijstellingen te voorkomen. Toch blijkt in de praktijk dat aanpassingen onvermijdelijk zijn. Gezien het feit dat cameratoezicht nog in een ontwikkelfase zit en bovendien de technische mogelijkheden blijven toenemen, is het echter belangrijk dat gemeenten een open oog houden voor relevante technische ontwikkelingen, prijsdalingen en lessen die in de praktijk geleerd zijn. Indien noodzakelijk dienen deze nieuwe inzichten te leiden tot tussentijdse bijstellingen. Wel moet worden gewaakt voor te frequente bijstellingen van het technisch bestek, zoals in Zwolle. Dit kan namelijk de implementatie ernstig vertragen.

6. Cameratoezicht in werking

6.1 Het procedurehandboek

Gemeenten geven aan dat het, om cameratoezicht tot een succes te maken, essentieel is dat het duidelijk is welke handelingen op welk moment verricht moeten worden door de mensen van de toezichtcentrale. Ook is het van belang om de handelingen van de centralisten soepel af te stemmen op de activiteiten die andere betrokken partijen uitvoeren. Alle gemeenten hebben een procedurehandboek opgesteld waarin dit soort organisatorische zaken zijn geregeld. Als we de verschillende procedurehandboeken naast elkaar leggen, blijkt dat in al deze handboeken (ook wel operationele plannen genoemd) onder andere de volgende zaken zijn opgenomen en uitgewerkt:

- Organisatie en verantwoordelijkheden in het algemeen.
- Organisatie van de monitorruimte en opnameruimte: wie heeft er toegang tot de beelden.
- Procedures over het gebruik van het camerasysteem: wie voert wanneer cameratoezicht uit.
- Proces van het beheer, zoals procedures van behandeling van videobanden, procedures over overdracht aan (anderen dan) de politie.
- Personele aangelegenheden, zoals goede training en een vertrouwelijkheidclausule in de arbeidsovereenkomst van personen die de beelden bekijken.
- Periodieke controles op deugdelijkheid en kwaliteit van het camerasysteem.
- Afstemming en verantwoording, zoals overleg met de politie en rapportage aan burgemeester en gemeenteraad.

Het procedurehandboek van Ede en Apeldoorn is qua opzet identiek. In Groningen had men in eerste instantie verzuimd een procedurehandboek op te stellen. Dit is alsnog gedaan toen het cameratoezicht al operationeel was.

De verschillende activiteiten die in de procedurehandboeken geregeld worden, blijken in hoofdlijnen betrekking te hebben op de volgende drie stappen die elkaar logischerwijs opvolgen:

1. Het uitkijken van de beelden.
2. Het in gang zetten van een adequate reactie ter plaatse op het moment dat een incident wordt opgemerkt, of als er incident dreigt plaats te vinden.
3. Het opnemen, bewaren en beheren van de beelden, zodanig dat de beelden benut kunnen worden voor opsporing en vervolging. Het deel van het procedurehandboek waarin regels zijn vervat over het opnemen, bewaren en beheren van beelden, wordt ook wel het opnameprotocol genoemd. Dit opnameprotocol geeft een organisatorische invulling van de juridische kaders die zijn vastgelegd in het privacyreglement (zie 5.4.1).

In onderstaande paragrafen staat beschreven hoe de verschillende gemeenten deze stappen geregeld hebben.

6.2 Het uitkijken van de beelden: preventief of reactief

Cameratoezicht heeft een preventief doel. Door middel van het live uitkijken van de beelden hoopt men snel in te kunnen spelen op (dreigende) incidenten en criminaliteit en onveiligheid te voorkomen. Daarnaast is er een kleiner aantal gemeenten, dat cameratoezicht vooral

inzet voor de opsporing en vervolging. Langdurig preventief live meekijken is in dat geval minder van belang.

Er zijn kortom door de verschillende gemeenten twee modellen van uitkijken gehanteerd:

- 1 *Er wordt permanent live uitgekeken.*
Dit is een preventieve vorm van cameratoezicht. Overigens betekent permanent hier niet per definitie 24 uur per dag. Er kunnen ook bepaalde uren aangewezen worden waarop onafgebroken uitgekeken wordt.
- 2 *Het systeem wordt pas geactiveerd nadat er een incident is gemeld en pas dan wordt er uitgekeken.*
In dit geval is het cameratoezicht primair gericht op het beter kunnen coördineren van een reactie op optredende incidenten en uiteraard op de volgende stappen in de veiligheidsketen: de opsporing en vervolging van daders.

In theorie kan nog een derde model onderscheiden worden. Dit is het model waarin uitsluitend ‘teruggekeken’ wordt na een aangifte of melding. Er is dan geen sprake van live uitkijken; niet preventief maar ook niet reactief als zich een incident voordoet. Dit derde (uitsluitend repressieve) model is niet aangetroffen bij de onderzochte gemeenten.

Tabel 6.1 Tijdvak dat de beelden live bekeken worden.

Gemeente	Tijdvak dat de beelden live bekeken worden
Apeldoorn	Donderdag tot en met zaterdag van 22.00 tot 07.00 uur. Andere dagen op afroep, naar aanleiding van een (mogelijke) calamiteit.
Bergen op Zoom	Vrijdag, zaterdag en zondag van 11.00 tot 06.00 uur. Bij calamiteiten ook op andere tijden.
Breda	Op afroep, naar aanleiding van (mogelijke) incidenten.
Den Haag	Dagelijks van 20.00 tot 02.00 uur.
Ede	Op afroep, naar aanleiding van (mogelijke) incidenten.
Groningen	Donderdagavond 21.00 tot 07.00 uur, vrijdag, zaterdag en zondagavond 23.00 tot 07.00 uur.
Venlo	Dinsdag, woensdag, vrijdag en zaterdag overdag. Donderdagmiddag en avond.
Zwolle	Donderdag tot en met zaterdag van 23.00 tot 07.00 uur.

In de meeste gemeenten wordt preventief live meegekeken. Dit live meekijken gebeurt in het algemeen tijdens de meest risicovolle uren.

In Bergen op Zoom bijvoorbeeld is ervoor gekozen cameratoezicht in te zetten als extra ogen voor de politie, met als doel dat de politie meer kan zien op verschillende plaatsen tegelijk en snel ter plaatse kan zijn. Daarom is er hier bij de introductie van het cameratoezicht tevens gekozen voor intensieve surveillance in het uitgaansgebied: als tijdens uitgaansavonden de beelden van de camera’s permanent worden bekeken op de meldkamer van de politie, is er ook veel blauw op straat. Zodra er op de meldkamer een (dreigend) incident wordt waargenomen, gaat er een melding uit naar de surveillerende agenten op straat. Zo is men altijd snel aanwezig en kan erger vaak worden voorkomen.

In Venlo kent cameratoezicht een vergelijkbare achtergrond: het moet eraan bijdragen dat er meer politie op straat is en dat kan als er minder bureauwerk is te doen om aangiftes te verwerken en af te handelen. Cameratoezicht zet aldus twee elkaar versterkende effecten in gang: het vermindert het aantal incidenten en dus heeft de politie minder bureauwerk te doen; daardoor is zij meer op straat hetgeen weer een extra effect heeft op de veiligheid. Voorwaarde is dan natuurlijk wel dat er niet teveel politiecapaciteit aan het uitkijken van de beelden wordt besteed; in Venlo is dat opgelost door medewerkers van Stadstoezicht naar de

beelden te laten kijken en hen alleen op speciale piekmomenten te laten bijstaan door (beter geschoolde) politiemensen. Het uitkijken van beelden gebeurt in Venlo permanent.

Breda en Ede vormen uitzonderingen: er wordt daar niet live meegekeken. In deze twee gemeenten wordt alleen meegekeken bij optredende (dreigende) incidenten.

In Ede kan een agent bij ongeregelde heden de wachtcommandant vragen de monitoren te activeren. De wachtcommandant geeft vervolgens aanwijzingen aan de dienstdoende agenten. Ook horecaondernemers die een incident opmerken, kunnen de keten in gang zetten. Voor hen is er een speciaal telefoonnummer om de wachtcommandant te vragen de monitoren in te schakelen. Op het station van Breda is er een beeldverbinding met zowel de politie als de toezichtruimte van NS-Stations in Roosendaal. Indien er een alarmmelding komt, wordt er een beeldverbinding tot stand worden gebracht. De politie kan dan waarnemen wat er gaande is en een adequate reactie geven. In Ede is de keuze voor reactief uitkijken gemaakt omdat, zoals reeds vermeld, cameratoezicht een beladen onderwerp was. Indien in Ede de camera's nu zouden worden geplaatst, zou er wel live worden meegekeken. In Breda is de keuze gemaakt omdat de kosten bij reactief uitkijken lager zijn. Daarnaast worden efficiency en effectiviteit als argumenten gebruikt: de politie kijkt nu alleen indien er echt aanleiding is.

Overigens was men in Bergen op Zoom oorspronkelijk van plan om alleen reactief uit te kijken. Toen tijdens de proefperiode bij wijze van test de monitoren echter langdurig aanstonden, bleken de politiefunctionarissen automatisch mee te kijken. De informatie die het meekijken opleverde werd dusdanig gewaardeerd, dat besloten is om het plan bij te stellen en de beelden preventief te gaan uitkijken.

6.3 Het reageren op een incident

De organisatie die de camerabeelden (live) bekijkt, speelt een sleutelrol bij de eerste reactie op een incident.

De volgende functionarissen kunnen in principe ingeschakeld worden bij het uitkijken van de beelden:

- politieagenten;
- politiesurveillanten;
- vrijwillige politie;
- buitengewone opsporingsambtenaren (boa's);
- toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid;
- particuliere beveiligingsbeambten;
- beheer- en servicefunctionarissen.

De eerste drie typen functionarissen vallen onder de Politiewet, boa's onder art. 142 van het Wetboek van Strafvordering, en particuliere beveiligingsbeambten onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, terwijl toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid en beheer- en servicemedewerkers geen wettelijke basis kennen.

Tabel 6.2 geeft een overzicht van de organisaties die in de onderzochte gemeenten de centralisten leveren.

Tabel 6.2 Type centralist per gemeente.

Gemeente	Type centralist
Apeldoorn	Politiesurveillanten
Bergen op Zoom	Politiesurveillanten
Breda	Politiemensen KLPD (Divisie Spoorwegpolitie) Politiemensen Regiopolitie
Den Haag	Medewerker service-organisatie en medewerker orde en bewaking, in dienst van de regiopolitie
Ede	Politiemensen
Groningen	Camerabediens, in dienst van de regiopolitie
Venlo	Toeziethouders en Politiemensen (projectmatig)
Zwolle	Particuliere beveiligingsbeambten en/of Politiemensen (nog niet operationeel)

In vijf van de zes gemeenten waar cameratoezicht operationeel is, worden de beelden uitgekeken door de politie. Het besluit om de politie de beelden te laten uitkijken is in de gemeenten weloverwogen genomen. Als argument wordt over het algemeen gebruikt dat er een duidelijke link en wisselwerking is tussen de politiemensen die meekijken en de politiemensen die in het gebied surveilleren. “*Ze spreken dezelfde taal*”, aldus een respondent. Het wordt niet functioneel en wenselijk geacht dat anderen dan politiemensen de straatagenten direct aansturen.

In Ede en Breda kijken politiemensen alleen reactief naar de beelden, op basis van meldingen van (mogelijke) incidenten. In Ede zet de chef van dienst na een melding direct de monitoren aan en vraagt achteraf toestemming aan de hulp officier van justitie. In Breda moet er eerst toestemming van een hulp officier van justitie worden verkregen. In Breda kan zowel de spoorwegpolitie als de regiopolitie de beelden live bekijken.

In Ede en Breda is het een bewuste keuze geweest om politiemensen te laten uitkijken. De overwegingen zijn eenzelfde als bij de andere gemeenten waar politiemensen de beelden preventief bekijken. Door een respondent in Ede wordt daarnaast een extra argument genoemd dat pleit voor het inzetten van politiemensen. Volgens hem is het namelijk van belang dat mensen die beelden uitkijken beschikken over (bijzondere) opsporingsbevoegdheid. Voordeel hiervan is dat wanneer er strafbare feiten worden waargenomen ambtshalve een verbaal van bevinding kan worden opgemaakt. Indien degene die de beelden live bekijkt geen opsporingsbevoegdheid heeft, zou hij telkens gehoord moeten worden door de politie, hetgeen erg onhandig is volgens de respondent.

Indien er gekozen is voor preventief (dus langdurig) uitkijken, is er meestal voor goedkopere politiekrachten gekozen zoals politiesurveillanten of camerabediens. Dit is het geval in Bergen op Zoom, Apeldoorn en Groningen.

In Bergen op Zoom worden de surveillanten exogeen gefinancierd door de gemeente. De betreffende surveillanten waren aanvankelijk aangenomen in het kader van het parkeerconvenant tussen gemeente en politie. Na overleg met de burgemeester is besloten om de taak van de politiesurveillanten uit te breiden met cameratoezicht.

In Apeldoorn worden de beelden ook bekeken door politiesurveillanten. De surveillanten zijn hier geheel voor vrijgemaakt.

In Groningen wordt een model toegepast waarbij zogenaamde ‘camerabediens’ tijdens de piekuren live meekijken. Dit gebeurt onder regie van de politie. De camerabediens zijn met een werkgelegenheidssubsidie in dienst van de regiopolitie Groningen. De

camerabedienshouders bevinden zich in dezelfde ruimte waar de regionale meldkamer van de regiopolitie gevestigd is. Wanneer een camerabedienshouder mogelijk afwijkende situaties waarneemt, kan hij de beelden direct doorschakelen naar de centralist van de politie. Die heeft op zijn meldtafel een monitor staan en kan meteen de situatie inschatten. Vervolgens bepaalt de centralist van de politie welke acties uitgevoerd moeten worden. Hij stuurt de politiemensen op straat aan. Dit is een vorm van 'top-down' sturing.

Het blijkt dat ook 'bottom-up' sturing plaats vindt. Hierbij sturen de politiemensen op straat de camerabedienshouder aan. Ook hier zit de centralist van de politie als schakel tussen. Alleen de coördinator van de zogenaamde politie voetposten kan via zijn GSM telefoon direct contact hebben met de camerabedienshouder. In de praktijk blijkt dat de camerabedienshouders een ander belang hebben dan de politiemensen op straat. Camerabedienshouders hebben vooral baat bij overzichtsbeelden, zodat de algemene situatie goed is in te schatten. Politiemensen op straat hebben vooral baat bij detailbeelden. Zij kunnen die vervolgens gebruiken voor een opsporingsonderzoek. De verschillende belangen hebben enkele keren tot irritaties geleid. De keuze om camerabedienshouders in te zetten en geen politiemensen is volgens een respondent een next best option. Door capaciteitstekort op de meldkamer was het onmogelijk politiemensen voor dit werk in te zetten. Volgens de respondent zou dit echter wel wenselijk zijn geweest.

"Politiemensen kijken namelijk vanuit de praktijk en opsporingsgericht naar de beelden. De camerabedienshouders moesten nog een beetje finger spitzen gefühl ontwikkelen, maar dat bleek een kwestie van tijd", aldus de respondent. De politie is inmiddels zeer tevreden over de manier waarop de camerabedienshouders hun werk doen.

Er wordt nu in Groningen overlegd om naast de camerabedienshouders ook toezichthouders van de gemeente in te zetten. Het is dan wel wenselijk dat de toezichthouders straatervaring hebben opgedaan, aldus de zeggeman.

Venlo is de enige gemeente waarbij de beelden niet door de politie worden uitgekeken. In Venlo bekijken toezichthouders, volgens een vast rooster, de beelden. Dit gebeurt voornamelijk overdag. In het kantoor van de parkeergarage onder het Monseigneur Nolensplein is een monitortafel ingericht. Het kantoor, dat bovengronds gelegen is, biedt ook ruimte aan de beveiliging van de parkeergarage. Wanneer de toezichthouder onregelmatigheden waarneemt, kan hij de beelden niet doorschakelen naar de politiemeldkamer. Dit is echter wel wenselijk. In de voorbereidingsfase zijn hier geen afspraken over gemaakt. In de toekomst is het wel mogelijk de beelden direct door te zenden naar de politie. Dan is het nieuwe politiebureau aan het Monseigneur Nolensplein geopend. De politie kijkt nu soms wel projectmatig live mee. Bijvoorbeeld in het kader van het project Voorkoming Motordiefstallen. Er wordt door de politiemens dan gericht gekeken. Tegelijkertijd is er rond het Monseigneur Nolensplein een politieauto of motorsurveillance aanwezig. Deze kunnen door de politiemens achter de monitoren direct aangestuurd worden. Het cameratoezicht wordt bij het projectmatig meekijken door de politie met name repressief gebruikt.

In Zwolle, waar het cameratoezicht nog niet operationeel is, overweegt men net als in Venlo om de beelden niet (alleen) door politiemensen te laten uitkijken. In tegenstelling tot in Venlo denkt men hierbij niet aan gemeentelijke toezichthouders, maar is er een plan om particuliere beveiligingsbeambten in te gaan zetten. Een besluit hierover is nog niet definitief genomen.

Verschillende gemeenten hebben nader onderzoek gedaan naar de aard van de onveiligheid in het cameragebied. Deze kennis kan soms doorwerken in de werkwijze van de centralisten.

Zo heeft bekendheid van daders in sommige gemeenten geleid tot het opstellen van een dader top 10 (zoals in Ede). Als personen van deze lijst gesignaleerd worden kan dit – in geval van live meekijken – leiden tot extra alertheid van de monitorbedienaars. Hoewel bij het onderzoek betrokken sleutelpersonen ontkennen dat dit gebeurt, erkennen zij dat in de uitvoeringspraktijk de scheidslijn tussen ‘gewoon’ observeren en ‘stelselmatig’ observeren (waaraan strikte regels gebonden zijn in het kader van de Wet BOB) niet duidelijk is.

6.4 Opnemen, bewaren en beheren van de beelden

6.4.1 Het privacyreglement

Indien er videobeelden worden opgenomen, is er meestal sprake van een persoonsregistratie. Aangezien persoonsregistraties privacy-gevoelig zijn, eist de huidige wet (WPR) dat er in zo’n geval een privacyreglement wordt opgesteld. De Wpolr vereist ook een privacyreglement.

Bij de bestudering van de privacyreglementen blijkt dat in alle reglementen de volgende onderwerpen vastgelegd en geregeld zijn:

- Begripsbepalingen, zoals wat er wordt verstaan onder houder, beheerder en cameratoezicht.
- Wie zeggenschap heeft over de persoonsregistratie (eindverantwoordelijke).
- Doel van de persoonsregistratie.
- Wie belast is met de dagelijkse zorg voor de registratie.
- Omschrijving van de categorieën personen die opgenomen zijn in de persoonsregistratie, zoals bezoekers uitgaansgebied.
- Soorten van gegevens en wijze van verkrijging, zoals beelden die tot identificatie kunnen leiden; beelden die worden verkregen met camera’s op bepaalde dagen en tijden.
- Het beheer en de bewerking van de persoonsregistratie.
- Wie toegang hebben tot de persoonsregistratie, zoals de houder, de beheerder, door de beheerder aangewezen personen en de politie.
- Verbanden met andere persoonsregistraties, zoals een verband met politiegegevens in het kader van een opsporingsonderzoek.
- Verstrekken aan gemeentelijke organisatieonderdelen en niet gemeentelijke organisaties, zoals het verstrekken van gegevens aan politie en justitie.
- Verwijdering en vernietiging van gegevens; hier wordt de bewaartermijn van de beelden benoemd.
- Registratieplicht voor het verstrekken van gegevens aan politie en justitie.
- Rechten van de geregistreerde, zoals het kenbaar maken van cameratoezicht op de toegangswegen van het gebied.
- Inzagerecht.
- Beveiliging gegevens.
- Slotbepalingen, zoals de inzagenmogelijkheid van het reglement.

De verschillende reglementen zijn wat betreft opbouw identiek. De inhoud van de verschillende reglementen is aangepast aan de lokale situatie. Het reglement in Groningen wijkt iets af. De reden is dat in Groningen aansluiting is gezocht bij de Wpolr, terwijl in andere gemeenten de WPR als uitgangspunt is gekozen.

De juridische regels voor de persoonsregistratie, zoals neergelegd in het privacyreglement, werken door in de wijze waarop het opnemen, bewaren en beheren van beelden georgani-

seerd wordt. Deze organisatorische aspecten van de persoonsregistratie zijn door de gemeenten nader uitgewerkt in een opnameprotocol, dat onderdeel vormt van het procedure-handboek (zie 5.1).

6.4.2 De wijze van opname

Beelden kunnen analoog of digitaal opgenomen worden. Van de zes gemeenten waar cameratoezicht operationeel is, maken er vier gebruik van analoge opnametechnieken (Breda, Ede, Bergen op Zoom en Apeldoorn) en de overige twee van digitale. Zwolle, waar cameratoezicht bijna operationeel is, overweegt digitale opname. In de gemeenten waar cameratoezicht als eerste toegepast werd, is voor analoge toepassingen gekozen. Hiervoor zijn twee redenen aangevoerd. Op de eerste en belangrijkste plaats was cameratoezicht op het moment van invoering een zeer beladen onderwerp. Men was daarom extra voorzichtig en wilde de privacy zo veel mogelijk waarborgen. Analoge opnamen boden de meeste garanties, vond men, omdat het terugzoeken van beelden minder makkelijk gaat dan bij digitale toepassingen en men in de veronderstelling verkeerde dat het manipuleren van beelden minder makkelijk was dan bij digitale opname. Een andere reden was dat de digitale opnametechniek op dat moment nog volop in ontwikkeling en relatief kostbaar was. Inmiddels zijn digitale opnametechnieken geperfectioneerd en zijn de aanschafkosten ook lager. De beeldkwaliteit van digitale opnamen zijn volgens respondenten superieur aan analoge opnamen. Daarnaast kan efficiënter en effectiever teruggezocht worden naar beelden.

Alhoewel de meerderheid van de gemeenten momenteel gebruik maken van analoge opnametechnieken, wordt uit de gesprekken duidelijk dat digitale opname steeds meer terrein wint. Zo gaat Bergen op Zoom binnenkort over op digitale beeldopnamen. Ede gebruikt al digitale tapes. In Breda worden analoge beelden van bepaalde personen digitaal door de regiopolitie bewerkt. Deze bewerkingen worden in een zogenaamd “smoelenboek” geplaatst.

6.4.3 De momenten waarop de beelden worden opgenomen

De momenten waarop live wordt uitgekeken blijken niet altijd geheel samen te vallen met de perioden waarin er beelden worden opgenomen.

Tabel 6.3 Momenten waarop opnamen gemaakt worden.

Gemeente	Tijdvak dat opnamen gemaakt worden
Apeldoorn	Donderdag tot en met zaterdag van 22.00 tot 05.00 uur Zondag tot en met woensdag van 23.00 tot 04.00 uur
Bergen op Zoom	Vrijdag, zaterdag en zondag van 11.00 tot 06.00 uur. Bij calamiteiten op andere tijden
Breda	24 uur per etmaal
Den Haag	24 uur per etmaal
Ede	Vrijdag en zaterdag van 22.00 tot 05.00 uur Overige dagen van 23.00 tot 05.00 uur
Groningen	Dagelijks van 19.00 tot 07.00 uur
Venlo	24 uur per etmaal
Zwolle	Nog niet besloten, waarschijnlijk 24 uur per etmaal

In Ede, Bergen op Zoom, Apeldoorn en Groningen is gekozen voor een meer beperkte persoonsregistratie. Alleen gedurende risicovolle uren worden opnamen gemaakt. In de regel

zal hierdoor de privacy van burgers minder aangetast worden. In Venlo en Breda worden 24 uur per etmaal opnamen gemaakt, Zwolle overweegt het. Aldus kan optimaal van het cameratoezicht gebruik worden gemaakt, zo luidt het argument.

6.4.4 De bewaartermijn

De Registratiekamer stelt als norm dat opgenomen beeldmateriaal niet langer bewaard mag worden dan strikt noodzakelijk is. Zij adviseert in beginsel een bewaartermijn van 24 uur. De Registratiekamer geeft echter aan dat van deze termijn kan worden afgeweken, mits de noodzakelijkheid daartoe kan worden aangetoond. Een geldig argument kan zijn dat incidenten niet altijd direct, maar pas na enige tijd worden geconstateerd of gemeld. Bij constatering van een incident kunnen de daarop betrekking hebbende beelden vervolgens worden bewaard zolang ze nodig zijn voor een vervolgactie. De gemeenten blijken deze normen van de Registratiekamer ter harte te nemen. Tabel 6.4 geeft een overzicht van de bewaartermijn per gemeente.

Tabel 6.4 Procedure om beelden te bekijken en bewaartermijn beelden.

Gemeente	Beelden achteraf bekijken	Bewaartermijn beelden
Apeldoorn	Ja	24 uur
Bergen op Zoom	Ja	7 dagen
Breda	Ja	7 dagen
Den Haag	Ja	7 dagen
Ede	Ja	24 uur
Groningen	Ja	24 uur
Venlo	Ja	3 dagen
Zwolle	Ja	Overweegt 7 dagen

In drie gemeenten wordt de bewaartermijn van 24 uur aangehouden. Deze groep kan verder worden onderverdeeld naar gemeenten waar op bepaalde tijdstippen altijd live wordt meegekeken (Apeldoorn en Groningen) en gemeenten waar alleen wordt meegekeken wanneer de politie dit noodzakelijk acht (Ede en Breda).

In Ede is voor een bewaartermijn van 24 uur gekozen omdat men destijds als ‘pionier’ zeer voorzichtig was, vooral waar het ging om het waarborgen van de privacy. Men geeft nu echter aan dat 24 uur te kort is. Het is voorgekomen dat aangifte werd gedaan terwijl de banden reeds gewist waren. In Apeldoorn en Groningen wordt daarentegen gesteld dat de bewaartermijn van 24 uur wel werkbaar is. Doordat er actief live wordt meegekeken en er voetsurveillance is, kan er vrijwel niets gebeuren dat niet onopgemerkt blijft. Opgemerkt zij overigens wel dat Groningen en Apeldoorn pas een paar maanden operationeel zijn, terwijl de ervaring in Ede is gebaseerd op een periode van ruim anderhalf jaar.

De andere vier gemeenten hanteren een langere bewaartermijn voor de videobanden. De motivatie van deze gemeenten om een langere bewaartermijn te hanteren komt grotendeels overeen; zij achten het vanuit de doelstelling van cameratoezicht van belang dat de beelden enige dagen worden bewaard, omdat de praktijk uitwijst dat pas enkele dagen na een incident aangifte wordt gedaan. Daarnaast speelt ook het al dan niet live meekijken een rol: als er weinig live wordt meegekeken is de kans groter dat incidenten pas achteraf worden gesignaleerd, bijvoorbeeld nadat er een aangifte is gedaan of na het steekproefsgewijs terugkijken. Ook wordt in de regel het politieonderzoek niet direct na de aangifte gestart; een verbalisant kan immers niet altijd direct actie ondernemen (dat wil zeggen: beslag leggen op het beeldmateriaal).

6.4.5 Beheer en gebruik van de beelden

Beheer

De term beheer wordt op twee manieren gebruikt. Je hebt een beheerder die de zeggenschap heeft over de registratie: degene die bevoegd is het doel, de inhoud en het gebruik van de registratie te bepalen en die beslist over de aanleg en de beëindiging van de registratie. Men noemt hem houder. Daarnaast heb je de dagelijkse beheerder. Die is vaak door de houder aangesteld en onder verantwoordelijkheid van de houder belast met de dagelijkse zorg voor de registratie. Verder kent men de bewerker van een persoonsregistratie. Deze heeft geheel of gedeeltelijk de (technische) apparatuur onder zich waarmee een persoonsregistratie wordt gevoerd, maar heeft niet de zeggenschap over de daarmee gevoerde administratie. Het dagelijks beheer is in de gemeenten verschillend geregeld. In tabel 6.5 zijn verschillende varianten weergegeven.

Tabel 6.5 Uitvoerder dagelijks beheer.

Gemeente	Beheerder
Apeldoorn	Gemeente, Hoofd afdeling veiligheid en recht
Bergen op Zoom	Politie, Teamchef politieteam Bergen op Zoom - Zuid
Breda	Regiopolitie, KLPD (Divisie Spoorwegpolitie) en NS: Perronopzichter NS draagt zorg voor bandenmanagement Regiopolitie, teamchef, bij de digitale bewerking van beelden
Ede	Gemeente, Hoofd afdeling toezicht
Groningen	Politie, Korpschef regiopolitie Groningen
Venlo	Gemeente, Hoofd afdeling stadstoezicht
Zwolle	Politie, districts chef

Bij die projecten waar de WPR van toepassing is, is het houderschap ondergebracht bij de gemeente. Daar waar een dienst toezicht bestaat, is de dagelijks beheerder veelal het hoofd van de afdeling toezicht. Bergen op Zoom vormt een uitzondering. In deze gemeente is het gehele cameratoezicht in handen van de politie. De registratie is echter geplaatst onder WPR- regime. Deze constructie is op zich merkwaardig. Verondersteld kan worden dat bij het Bergen op Zoomse model de registratie is aangelegd voor een goede uitvoering van de politietaak. Het lijkt dan logisch dat er sprake is van een politieregister, vanwege het opsporingsaccent.

In Groningen en Zwolle, die met de registratie onder de Wpolr vallen, is het operationele beheer bij de politie neergelegd. Dit is het meest logisch maar hoeft overigens geen automatisme te zijn. Het is mogelijk dat het beheer van de registratie, ook indien het onder de Wpolr valt, verzorgd wordt door de gemeente. De politie blijft dan overigens wel eindverantwoordelijk.

Onder het dagelijkse beheer wordt verstaan de dagelijkse zorg en verantwoordelijkheid voor de persoonsregistratie. In praktijk behelst dit in hoofdzaak de volgende taken:

- Het verstrekken van beelden aan derden. Hierover hebben de gemeenten formeel geregeld (in het privacyreglement) dat de beelden alleen na toestemming van de houder aan derden mogen worden verstrekt. Om de houder niet met deze dagelijkse zaken te belasten is deze taak echter in alle gevallen gedelegeerd aan de dagelijkse beheerder. De dagelijks beheerder heeft dus mandaat om beelden aan derden te verstrekken. De houder blijft uiteraard wel formeel eindverantwoordelijk.
- Het bijhouden van een register waarin vermeld staat wie bepaalde gegevens uit de registratie heeft ontvangen. Meestal worden de volgende gegevens bijgehouden: unieke bandnummer, naam en paraaf van de behandelend functionaris, aard van de

handelingen met de band, datum en tijd van de handeling, gegevens van de opvrager.

- De waarborging van veiligheid en privacyaspecten met betrekking tot de opname-apparatuur en de videobanden. Dit betekent in de praktijk dat de beheerder ervoor zorgt dat de apparatuur en de banden altijd achter slot en grendel zitten, zodat onbevoegden niets kunnen stelen, vernielen of manipuleren. De beheerder heeft de sleutel en is verantwoordelijk voor het sleutelbeheer.
- Het zorgdragen voor een adequate bezetting van de monitorruimte.
- Het verzorgen van periodieke rapportages. In Apeldoorn gebeurt dit bijvoorbeeld eens per drie maanden. De rapportage is gericht aan de burgemeester. Deze rapportages worden o.m. gebruikt tijdens het periodieke overleg dat de burgemeester en de districtschef hebben over de werking van het cameratoezicht en de efficiency en de privacyaspecten ervan.
- Het zorgen voor het onderhoud van het camerasysteem teneinde de kwaliteit van het beeldmateriaal te waarborgen. Het reguliere technisch onderhoud wordt vaak uitbesteed aan een bedrijf.

Ede benadrukt het belang van het dagelijks controleren van de opnameapparatuur. Aanvankelijk deden zij dat slechts een keer per maand, totdat bleek dat de beelden wekenlang niet goed opgenomen waren.

Het bewaken van de kwaliteit van het beeldmateriaal behelst ook het periodiek nagaan of het zicht van de camera's niet belemmerd wordt door 'dynamische' obstakels zoals parasollen en (groeierende) groenvoorzieningen. Om belemmeringen door parasols te voorkomen is overigens in Bergen op Zoom in de APV opgenomen dat parasollen na een bepaald tijdstip ingeklapt moeten worden. Uiteraard is het niet perse nodig om dit in de APV te regelen. Soms wordt ook volstaan met afspraken met de betrokken horecaondernemers. Verder moet rekening gehouden worden met andere obstakels zoals vlaggetjes en spandoeken tijdens evenementen, te hoog groeiende groenvoorzieningen en dergelijke.

Ook is uiteraard de mate van verlichting erg belangrijk voor de beeldkwaliteit. In het technisch bestek is door de gemeenten aandacht besteed aan de benodigde verlichtingseisen. In de praktijk kan het gebeuren dat de verlichting tijdelijk uitvalt; een spoedig herstel wordt dan door de beheerder geregeld.

Het gebruik van de beelden bij opsporing en vervolging

In alle gemeenten worden beelden opgenomen. Deze beelden worden achteraf geraadpleegd wanneer:

- Politie, toezichthouder of camerabedienaar strafbare feiten of andere incidenten waarneemt op het moment dat hij of zij live meekijkt.
- De politie op straat kennis heeft genomen van strafbare feiten of andere incidenten.
- Er aangifte is gedaan van strafbare feiten.

Er zijn verschillende procedures om de beelden achteraf te bekijken. Over het algemeen is bij de projecten waar de WPR van toepassing is het beheer in handen van de gemeente. Een verzoek van de politie om de beelden te mogen bekijken moet dan binnen 24 uur aan de houder worden gedaan. In de praktijk beslist de dagelijkse beheerder hierover onder verantwoordelijkheid van de houder.

Alleen de beheerder of de door hem aangewezen personen hebben toegang tot het beeldmateriaal. Het blijkt dat in de gemeenten zorgvuldige procedures ten grondslag liggen aan de overdracht van het beeldmateriaal. Zo worden in het logboek alle relevante gegevens

genoteerd die van belang zijn voor de overdracht. Daarnaast wordt alleen van het relevante beeldmateriaal een kopie gemaakt.

Indien het operationeel beheer bij de politie ligt en veelal de Wpolr van toepassing is, vindt verstrekking van beeldmateriaal plaats volgens een vaste procedure. In Groningen wordt beeldmateriaal alleen beschikbaar gesteld op verzoek van een groepschef of teamleider van een onderzoek.

Het systeem dat in Breda wordt gebruikt, heeft een video-database. Hiermee worden rubrieken gecreëerd, waardoor de politie beelden van daders per soort incident of delict kan opslaan. Zij bouwt hiermee een dossier op van verschillende typen schade en criminaliteit. Vooralsnog ontbreekt een link met het BPS of HKS van de politie. In de toekomst zal die wel worden gerealiseerd; de video-database zal volgens de politie dan pas echt van waarde zijn.

Bij gebruikmaking van beelden voor vervolging speelt uiteraard ook het OM een rol. Als regel streven gemeenten ernaar in de voorbereiding van het cameratoezicht afspraken met het OM te maken, zodanig dat opgenomen beelden te gelegener tijd ook worden geaccepteerd door het OM. Bij een klein aantal gemeenten was het maken van afspraken met het OM voorafgaand aan de inwerkingtreding van het cameratoezicht echter nog niet gerealiseerd. Gemeenten gaan hiermee het risico aan nul op het rekest te krijgen indien zij beelden willen aanbieden als bewijsmateriaal bij een vervolging, vooral gezien het feit dat het OM zich in veel gevallen opwerpt als hoeder van de zorgvuldigheid.

6.5 Conclusies en aanbevelingen

Organisatorische en juridische procedures

Om cameratoezicht goed te laten werken dienen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen en de procedures waarlangs gewerkt wordt helder geregeld te zijn in een procedurehandboek. Alle gemeenten kennen een (meer of minder uitgewerkt) procedurehandboek, dat ook wel operationeel plan genoemd wordt. Een onderdeel van het procedurehandboek vormt het opnameprotocol, waarin regels zijn vervat over het opnemen, bewaren, beheren en gebruiken van beelden. Dit opnameprotocol vormt een organisatorische uitwerking van de juridische regels ten aanzien van de persoonsregistratie, die zijn vastgelegd in het privacyreglement.

Gemeenten maken bij het opstellen van het opnameprotocol, het procedurehandboek in brede zin en het privacyreglement veelvuldig gebruik van voorbeelden uit andere gemeenten. Dit is positief want het scheelt een hoop ontwikkelwerk. Er moet echter voor gewaakt worden dat bepaalde essentiële keuzen klakkeloos worden overgenomen. Bepaalde zaken, die puur operationeel lijken, kunnen namelijk wel degelijk beleidsmatige afweging verdienen. Het betreft hier met name keuzen voor het opnemen, bewaren en beheren van beelden. Dat lijken op het oog wellicht keuzen die operationeel van karakter zijn, waarbij efficiency een doorslaggevend argument zou moeten zijn bij de nadere invulling. Niets is echter minder waar. Gezien de privacygevoeligheid van deze onderwerpen dienen deze keuzen op beleidsniveau gemaakt te worden en goed onderbouwd te worden. Efficiency is daarbij slechts een argument. Waarborging van privacy en kwaliteit zijn andere, belangrijkere argumenten.

Het verdient in dit verband aanbeveling om het OM zo vroeg mogelijk te betrekken bij het organiseren van cameratoezicht. Het OM stelt zich vaak op als hoeder van de (juridische) zorgvuldigheid. Deze kwaliteit kan benut worden. Hoe eerder het OM betrokken wordt bij het cameratoezicht, hoe 'vloeiender' de verdere ontwikkeling in de regel ook loopt. Vroeg-

tijdige afstemming met het OM kan ook problemen met het accepteren van camerabeelden als bewijslast in de fase van vervolging voorkomen.

De centralisten

Er kunnen twee vormen van live meekijken onderscheiden worden.

1. Live meekijken, permanent gedurende piekuren.
2. Geactiveerd live meekijken op basis van (mogelijke) incidenten.

Er wordt voornamelijk nog live meegekeken door politiemensen.

Efficiency speelt voor gemeenten/politie echter wel een belangrijke rol bij het selecteren van de centralisten. Met name als een gemeente gekozen heeft voor (langdurig) live meekijken, wordt het inzetten van politieagenten voor het uitkijken van beelden te kostbaar geacht. Goedkopere politieursurveillanten bieden veelal een goede uitkomst. Ook worden stadswachten en camerabediensers ingezet. Het inzetten van camerabediensers die geen straatervaring hebben, leidt in de praktijk echter ook niet altijd tot optimale resultaten, aangezien zij de geobserveerde situaties soms niet goed kunnen inschatten. Ook wordt het onhandig gevonden als centralisten geen (buitengewone) opsporingsbevoegdheid hebben. Al met al lijkt elk type centralist zo zijn eigen voor- en nadelen te kennen. De verschillende voor- en nadelen worden meestal echter niet systematisch door de gemeenten tegen elkaar afgewogen. Ook is nog niet helder uitgekristalliseerd welke functionarissen al dan niet ingezet mogen worden voor deze taak. Zwolle overweegt om particuliere beveiligingsbeambten in te zetten voor het uitkijken van de beelden. Elders in het land is echter nog volop een maatschappelijke discussie gaande of dit eigenlijk wel gewenst is. Helderheid op dit punt is gewenst.

Bij het instrueren van de centralisten moet ervoor gewaakt worden dat niet de scheidslijn tussen preventief uitkijken en stelselmatig observeren in de zin van de wet BOB wordt overschreden. Met name indien er gewerkt wordt met een dader top 10 (of 50) dreigt men in een schaduwgebied terecht te komen.

De aansturing van surveillerende politiemensen op straat gebeurt altijd door politiemensen, nooit direct door camerabediensers of toezichthouders.

Beeldopname en privacy

De Registratiekamer adviseert in beginsel een bewaartermijn van 24 uur. Van deze termijn kan worden afgeweken mits de noodzakelijkheid aangetoond kan worden. Een bewaartermijn van 24 uur wordt in de praktijk soms als te kort ervaren. Het is voorgekomen dat er aangifte werd gedaan terwijl de banden al gewist waren.

Over de technische aspecten kan geconcludeerd worden dat analoge opnametechnieken hun langste tijd gehad lijken te hebben, omdat digitale opnameapparatuur steeds goedkoper wordt en in kwaliteit superieur is aan analoge apparatuur. Bij verschillende gemeenten is destijds de keuze voor analoge opnameapparatuur gemaakt. Er werd verondersteld dat digitale beelden makkelijker te manipuleren zouden zijn en het gebruik van digitale opnameapparatuur derhalve een grotere bedreiging zou vormen voor de privacy dan analoge apparatuur. Deze veronderstelling is echter onjuist. Het (digitaal) manipuleren van analoge beelden is net zo makkelijk als het bewerken van digitale beelden. Het waarborgen van de privacy zou dus niet zozeer moeten doorwerken in de eisen die gesteld worden aan de opnametechniek (digitaal of analoog), maar meer in de gestelde zorgvuldigheidseisen voor het beheer van de beelden.

7. Evaluatie en effecten van cameratoezicht

7.1 Inleiding

In Nederland is cameratoezicht nog een vrij nieuw instrument bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In veel gemeenten heeft dan ook nog geen uitgebreide evaluatie plaatsgevonden. Tabel 7.1 geeft een overzicht.

Tabel 7.1 Moment van invoering cameratoezicht en beschikbare evaluatierapporten.

Gemeente	Invoering cameratoezicht	Evaluatierapporten
Apeldoorn	December 1999	Geen
Bergen op Zoom	Mei 1999	Beperkte tussenevaluatie eind 1999
Breda	Zomer 1999	April 2000
Ede	December 1998	Tussenevaluatie juni 1999
Groningen	Januari 2000	Geen
Venlo	Januari 2000	In de maak (zomer 2000)
Zwolle	Nog niet operationeel	Geen

De meest uitgebreide evaluaties zijn uitgevoerd in de gemeenten waar cameratoezicht al het langst operationeel is: Ede en Breda. In Bergen op Zoom en Groningen zijn op beperkte schaal cijfers verzameld over de effecten van cameratoezicht op de veiligheid. Effecten die het cameratoezicht zou hebben op de werkwijze van politie en justitie, de samenwerking met externe partners en de effectiviteit van de opsporing en vervolging zijn door de gemeenten zelf nog niet goed in kaart gebracht. Via interviews met sleutelpersonen is in het kader van deze inventarisatie getracht hier toch een indicatie van te krijgen.

Opvallend is overigens dat in alle gemeenten nulmetingen zijn gehouden. Ook draagvlakpeilingen zijn in alle gemeenten uitgevoerd. Dit geeft wel aan dat er zorgvuldig omgesprongen wordt met de maatregel. Veel andere maatregelen worden immers ingevoerd zonder voorafgaande nulmeting en draagvlakmeting.

Gezien de beperkte hoeveelheid informatie over de effecten van cameratoezicht en de korte looptijd van de meeste projecten, is het nog te vroeg om harde conclusies te trekken over de effecten van cameratoezicht. Desondanks kan wel wat gezegd worden over de ervaringen tot nu toe.

7.2 Effecten op de objectieve en subjectieve veiligheid

Om te kunnen bepalen of een maatregel al dan niet succesvol is, moet worden nagegaan of de doelen die beoogd werden met de maatregel ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Als we kijken naar de doelen die de gemeenten nastreven met cameratoezicht (zie ook paragraaf 4.1), dan blijkt dat deze doelen meestal niet erg scherp geformuleerd zijn. Het ontbreekt in het algemeen aan meetbare doelen. Ook wordt meestal geen termijn aangegeven waarbinnen de doelen bereikt moeten zijn. Hierdoor is het onmogelijk om te bepalen of er bij de gemeenten nu al dan niet sprake is van succes.

Om toch een idee te krijgen of de gemeenten 'op de goede weg' zijn, zal voor de gemeenten die een vrij uitgebreide tussenevaluatie kennen (Ede en Breda) nader worden geanalyseerd of er voortgang is geboekt bij het bereiken van de beoogde doelen. Voor de andere gemeenten zal deze analyse, bij gebrek aan voldoende cijfers, meer indicatief plaatsvinden.

Tussenevaluatie Ede en Breda

In Ede is er een evaluatieonderzoek uitgevoerd over de periode januari 1999 tot juni 1999. Op basis van gegevens uit het bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie en de resultaten van uitgevoerde enquêtes worden in de evaluatie de volgende conclusies getrokken:

- Daling van het aantal auto-inbraken en vernielingen.
- Stabilisatie van het aantal lichte en ernstige geweldsdelicten.
- Geen verplaatsing van delicten.
- Bezoekers voelen zich veiliger; men blijft echter wel roepen om meer blauw op straat.
- Cameratoezicht wordt beleefd als ondersteuning voor de politie; agenten voelen zich ook veiliger.
- Overlast is niet afgenomen.
- Indruk horecaondernemers: minder vechtpartijen en vernielingen buiten.
- Verwachting dat overlast in de toekomst afneemt of gelijk blijft.

In Breda heeft een evaluatie plaatsgevonden over de periode juli 1998 tot april 2000.

Uit de evaluatie komt naar voren dat:

- Het aantal geweldsdelicten is gehalveerd.
- Zakkenrollerij is verdwenen in het cameragebied, het heeft zich voor een groot gedeelte verplaatst.
- Het aantal meldingen van overlast is gedaald.
- Er vrijwel geen vernielingen meer plaatsvinden.
- Het aantal auto-inbraken sterk is afgenomen.
- Het aantal fietsendiefstallen onveranderd is gebleven.
- Geen significant verschil valt waar te nemen van het aantal winkeldiefstallen en inbraken.

Onderzoeksopzet Ede en Breda

In Ede bestaat de evaluatie uit een eerste en tweede meting. De eerste meting is gehouden in de periode van januari tot en met juni 1999. De tweede meting is gehouden in de eerste helft van 2000. De gegevens in tabel 7.2 zijn gebaseerd op basis van de eerste meting.

Tabel 7.2 Onderzoeksopzet gemeente Ede.

Ede		
Onderzoekspopulatie	Onderzoeksmethoden	Aantal/respons
• Passanten en bezoekers van het museumplein en omgeving	Mondelinge enquête op locatie	300
• Omwonenden binnen het onderzoeksgebied	Schriftelijke enquête onder huishoudens	1036 zijn benaderd, respons 759 (73%)
• Winkels en bedrijven binnen het onderzoeksgebied	Mondelinge enquête op bedrijfslocatie + interview voorzitter winkeliersvereniging	100 zijn benaderd, respons 80 (80%) 1
• Horecaondernemers van het Museumplein en omgeving	Mondelinge enquête op bedrijfslocatie + Interview voorzitter horecavereniging	24 zijn benaderd, respons 20 (83%) 1
• Taxichauffeurs	Interviews	(aantal n.b.)
• Inwoners van de gemeente Ede (15-34 jarigen)	Schriftelijke enquête	1000 zijn benaderd, respons 473 (47%)
• Betrokken afdelingen van de gemeente	Interviews	(aantal n.b.)
• Politie	Politieregistraties BPS/ Interview	5
• Justitie	Interviews	(aantal n.b.)
• GGD West Meluwe / Vallei en het Gelderse Centrum voor Verslavingszorg	Interviews	(aantal n.b.)

De evaluatie in Breda is zoveel mogelijk toegesneden op de methodiek zoals die gehanteerd is in Ede. Voor het meten van de objectieve veiligheid is gebruik gemaakt van het bedrijfsprocessen systeem (BPS) van de politie en spoorwegpolitie. De subjectieve veiligheid is gemeten door middel van interviews met winkeliers in het station, taxichauffeurs, chauffeurs van streekbussen en treinreizigers /passanten. Van deze laatste groep zijn 1477 personen ondervraagd. Om ook een goed beeld te krijgen van de effecten van cameratoezicht op de organisatorische en economische aspecten die samenhangen met het cameragebruik, zijn er gesprekken gevoerd met de politie, spoorwegpolitie en met vertegenwoordigers van de gemeente Breda, NS-stations en NS-Vastgoed.

Beide evaluaties zijn gedegen uitgevoerd en geven een genuanceerd beeld van de ervaringen en effecten.

Als we de bevindingen uit de evaluaties afzetten tegen de voorgenomen doelen per gemeente, dan ziet het resultaat er als volgt uit (tabel 7.3).

Tabel 7.3 Doelen van cameratoezicht afgezet tegen resultaten tussenevaluaties (Ede en Breda).

Doelen	Resultaten Ede ⁵	Resultaten Breda
Minder onveiligheidsgevoelens	Positief: zowel bezoekers als agenten voelen zich veiliger. Burgers blijven echter wel roepen om meer blauw op straat.	Positief: 40 % van de respondenten (reizigers en passanten) is van mening dat cameratoezicht het eigen gevoel van veiligheid doet toenemen. Van de in het gebied gevestigde ondernemers zegt een kwart zich veiliger te voelen.
Minder geweld	Neutraal: omvang stabiel	Positief: gehalveerd
Minder inbraak	Positief: auto-inbraken afgenomen	Positief: auto-inbraken gehalveerd, afname inbraak bedrijf
Minder diefstal	Onbekend, maar ook geen expliciet projectdoel	Positief: zakkenrollerij verdwenen Neutraal: fietsendiefstal en winkel-diefstal geen effect
Minder drugsoverlast	Negatief	Onbekend, maar was ook geen expliciet projectdoel
Minder jongerenoverlast	Negatief: niet afgenomen, maar was ook geen expliciet projectdoel	Positief: afname
Minder vernielingen	Positief: gedaald	Positief: sterk gedaald

In Breda was ook ‘meer kwaliteit van het gebied’ geformuleerd als doelstelling. Deze doelstelling is echter niet door de gemeente nader geoperationaliseerd. Niet helder is derhalve wanneer hier sprake van is, zodat het ook niet te meten is. Er wordt in de tussenevaluatie verder ook niet op ingegaan.

Ervaringen bij andere projecten

De bevindingen uit Ede en Breda mogen niet veralgemeniseerd worden. Niet alleen omdat elke gemeente op zich bekeken moet worden, maar met name omdat Ede en Breda een ander cameratoezichtmodel kennen (reactief: er wordt pas meegekeken als er een incident plaatsvindt) dan de andere gemeenten (preventief model). Het lijkt waarschijnlijk dat de keuze van het cameratoezichtmodel van invloed is op de resultaten. Wel dient te worden opgemerkt dat zowel in Ede als in Breda in het gebied tijdens piekuren politiesurveillance plaatsvindt, als één van de overige maatregelen naast cameratoezicht.

Het beeld dat bij andere projecten naar voren komt, waar tijdens de piekuren live wordt meegekeken, is dat er juist pro-actiever en preventiever door de politie opgetreden kan worden. Hierdoor zit de politie op straat ‘erbovenop’ en worden veel conflicten in de kiem gesmoord en (gewelds)delicten voorkomen.

In Venlo is in het cameragebied een dalende trend van gepleegde delicten waar te nemen. Het aantal meldingen van overlast is ongeveer met 30 procent afgenomen. Winkeliers en bedrijven zeggen minder problemen te ervaren. Er zijn echter wel verplaatsingseffecten waar te nemen. Zo houden drugsdealers zich nu net buiten het zicht van de camera’s op. “*We zien nu hun voeten nog*”. De gemeente Venlo is bezig het evaluatierapport samen te stellen.

In Bergen op Zoom is het totaal aantal delicten ongeveer met 36 procent gedaald. Het aantal geweldsdelicten is in het cameragebied met ongeveer 50 procent gedaald. Er hebben zich geen auto-inbraken meer voorgedaan en het aantal letsels als gevolg van wapengebruik is ook gedaald tot nul. Voor zover bekend hebben zich geen verplaatsingseffecten voorgedaan.

⁵ Na de formele afronding van dit rapport werd de eindevaluatie van het camera-experiment in Ede gepresenteerd. Uit de eindevaluatie bleek dat het aantal diefstallen uit auto’s met 79 procent is gedaald en het aantal zware delicten zoals steekpartijen en zwaar fysiek geweld met 12 procent. Daarnaast nam het aantal vernielingen met 47 procent af en het aantal lichte geweldsdelicten met 16 procent. Voorts stelt het gemeentebestuur voor om 24 uur per dag de beelden op te nemen, deze live te bekijken op vrijdag- en zaterdagavond en drie dagen te bewaren.

De politie geeft ook aan positieve ervaringen met cameratoezicht te hebben opgedaan. Er zijn tal van conflicten in de kiem gesmoord doordat met behulp van camera's de situatie beter ingeschat kon worden. Hierdoor wordt ook een proportionele inzet van mensen en middelen bewerkstelligd. De beelden worden soms ook voor het evalueren van het politie-optreden gebruikt.

“In de meldkamer kwam eens een melding binnen van een vechtpartij in het centrum. Deze melding is doorgegeven aan de surveillance-auto's op straat. Toen die ter plaatse kwamen was er geen sprake meer van opstootje. Onze aanwezigheid had echter een aantrekkingskracht op allerlei figuren waardoor er een gespannen situatie ontstond. Op de beelden is achteraf te zien dat op het tijdstip dat de melding binnen kwam bij de surveillanceauto's het opstootje al voorbij was. De personen die betrokken waren bij het opstootje en aanvankelijk waren uitgewaaid, kwamen door de aanwezigheid van de politie terug. Het ter plaatse komen van de politie bleek juist escalierend te werken.”

Door vaker de binnenkomende beelden te benutten bij het aansturen van agenten op straat na een melding, zou volgens een respondent nog meer winst geboekt kunnen worden. Escalaties als hierboven geschetst zouden dan voorkomen kunnen worden.

De eerste ervaringen in Groningen zijn positief. In de eerste week werden op basis van de beelden twee geweldsmisdrijven opgelost. De indruk van de politie is dat het *“rustiger wordt op straat”*. Vorig jaar werden gemiddeld negentien geweldsmisdrijven per maand in het gebied gepleegd, nu gemiddeld vijftien geweldsdelicten. Bij de politie bestaat overigens wel het vermoeden dat geweld door portiers zich heeft verplaatst naar binnen: het zou nu meer voorkomen in de horecagelegenheden zelf.

Er zijn bij de onderzochte gemeenten geen gegevens bekend over mogelijke onterechte arrestaties als gevolg van cameratoezicht.

7.3 Effecten op de werkwijze en effectiviteit van politie en justitie

Verandering in politioneel optreden

Cameratoezicht verandert het optreden van de politie volgens de respondenten. Voorwaarde lijkt te wel zijn dat er live meegekeken wordt en er een direct contact is met de in het cameragebied surveillerende politiemensen. Hierdoor kunnen de politiemensen sneller ingrijpen. Verder worden zij van meer informatie voorzien zodat ingrijpen ook proportioneler, effectiever en efficiënter kan plaatsvinden. Tijdens het optreden worden de politiemensen actief ondersteund met behulp van de camera's. De omgeving wordt in de gaten gehouden waardoor tegenacties van bepaalde 'uitgaanders' vroegtijdig kunnen worden onderkend. Cameratoezicht draagt bij aan een meer pro-actief en preventief optreden van de politie.

Een aardig voorbeeld van de preventieve werking die cameratoezicht kan hebben vormt een incident in Groningen. Via de monitor zag men dat er ruzie bij een patattent ontstond. Door tijdig aansturen van de politiemensen op locatie heeft men kunnen voorkomen dat het 'patattentje oorlog' werd. Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat live meekijken een instrument voor de politie is tot pro-actief en preventief optreden.

“We hebben al heel wat opstootjes in de kiem weten te smoren; de agenten ter plaatse horen namelijk vanuit de meldkamer precies waar zij naar toe moeten en wie erbij betrokken zijn. Daarnaast kunnen wij dankzij het cameratoezicht de situatie beter inschatten waardoor onze middelen in evenredigheid met het incident ingezet kunnen worden.”

De Edese politie ziet de voordelen van het preventieve model en heeft daarom de wens geuit om in de toekomst op piekuren live mee te kijken.

Veranderingen in opsporing en vervolging: beelden in de rechtszaal

Wanneer de politie belastend beeldmateriaal aantreft, wordt veelal allereerst toestemming gevraagd aan de officier van justitie of de beelden in een opsporingsonderzoek gebruikt mogen worden. Toestemming wordt dan bij procesverbaal vastgelegd. Indien op basis van de beelden een verdachte wordt aangehouden, kunnen de beelden ook in de rechtszaak worden gebruikt. Het beeldmateriaal dient voor de officier van justitie in de rechtszaal dan als onderbouwing van zijn eis. Van twee zaken is bekend dat beeldmateriaal heeft geleid tot een veroordeling.

In Apeldoorn beriep een verdachte van mishandeling zich in de rechtszaal op noodweer. De beelden lieten echter onomstotelijk zien dat dit niet het geval was. De rechter verwierp dan ook zijn beroep en veroordeelde de man.

In Bergen op Zoom was de surveillant achter de monitoren er getuige van dat een man werd mishandeld. De surveillant herkende de pleger. Het slachtoffer wilde uit vrees geen aangifte van de mishandeling doen. In overleg met de officier van justitie is echter besloten de verdachte op basis van het beeldmateriaal aan te houden. Dit werd hem ook medegedeeld tijdens zijn aanhouding. Het beeldmateriaal is gebruikt in de rechtszaal en de verdachte werd veroordeeld.

Naar schatting heeft de politie in Bergen op Zoom op basis van beeldmateriaal in een jaar tijd tussen de 20 en 30 personen aangehouden. Zoals gezegd hebben nog niet veel evaluaties plaats gevonden. Er kan daarom niet aangegeven worden hoeveel personen in totaliteit op basis van beeldmateriaal zijn aangehouden. Evenmin bestaat er inzicht in het totaal aantal veroordelingen.

Mogelijke verruiming opsporingsmogelijkheden

Bij het openbaar ministerie kan zich op basis van beeldmateriaal een verandering voordoen in de bewijslast. Over de volgende probleemstelling moet nog uitspraak worden gedaan. Beelden worden van een persoon gemaakt, waarop zijn gezicht te zien is. De beelden kunnen tot herkenning leiden. Even later wordt een delict gepleegd waarbij op de beelden een persoon gezien wordt die qua kleding en postuur overeenkomt met de eerder opgenomen persoon. Het verschil is echter dat tijdens het plegen van het delict de persoon zijn gezicht heeft bedekt. Mogen de eerst opgenomen beelden, waarbij de man te herkennen is, gebruikt worden in een opsporingsonderzoek? Indien instemmend op deze vraag beschikt wordt, betekent dit een verruiming van de opsporingsmogelijkheden met cameratoezicht voor politie en justitie.

7.4 Effecten op het tijdsbeslag van de politie

Er kunnen nog geen harde conclusies worden getrokken over de effecten van cameratoezicht op de politiecapaciteit. Wel kan geconstateerd worden dat het gekozen model voor cameratoezicht van invloed is op de omvang van de benodigde politiecapaciteit. In Breda en Ede wordt politiecapaciteit alleen aangewend bij een (mogelijk) delict of calamiteit. Bij dit model lijkt cameratoezicht niet van wezenlijke invloed op de politiecapaciteit.

Bij andere modellen, waar live wordt meegekeken, wordt het volgende geconstateerd:

- Cameratoezicht gaat gepaard met een verhoogde inzet van de politie in het camera-gebied.
- Politiecapaciteit wordt aangewend om live mee te kijken en/of te communiceren met centralisten.
- De omvang van bepaalde (gewelds)delicten neemt af door de combinatie van camera-toezicht en politiesurveillance in het gebied, waardoor minder capaciteit nodig is voor de administratieve afhandeling van aangiften
- Op researchcapaciteit kan worden bespaard als gevolg van minder gepleegde delicten en een effectievere en efficiëntere opsporing.

Geconstateerd wordt dat in een toezichtgebied de totale politie-inzet toeneemt. Dit is het gevolg van een pakket van maatregelen, waarbij naast cameratoezicht extra politie-inzet een onderdeel vormt van een integrale aanpak. Bij de politie-inzet rond cameratoezicht lijkt een verschuiving plaats te vinden van repressieve naar preventieve inzet. Zo is in Bergen op Zoom aangegeven dat in het weekend de researchcapaciteit met twee rechercheurs terug is gebracht door het cameratoezicht.

7.5 Effecten op de samenwerking

Bij alle projecten is er sprake van samenwerking tussen publieke en private partijen. Er is overleg over cameratoezicht tussen politie, gemeente, justitie, bewoners, horeca en winkeliers. De afspraken worden soms alleen mondeling gemaakt, maar in bepaalde gevallen ook op schrift gesteld. Uit de evaluatie van Ede blijkt dat de samenwerking met de horeca verbeterd is. Dit beeld wordt bevestigd bij alle andere projecten.

In verschillende gemeenten wordt geconstateerd dat de samenwerking die door cameratoezicht tussen partijen tot stand is gekomen, ook waardevol blijkt te zijn bij andere trajecten. De verschillende partijen weten elkaar beter te vinden. Daarnaast is er ook meer vertrouwen (en begrip) ontstaan. Bepaalde cameraproject lijken dus te resulteren in een beter samenwerkingsklimaat voor andere projecten.

7.6 Effecten op het draagvlak

Alle gemeenten hebben draagvlakmetingen uitgevoerd. In de meeste gevallen vormde het een onderdeel van de nulmeting, soms is het tussentijds verricht in het kader van een tussen-evaluatie.

In Ede zijn tussentijds, in mei 1999, enquêtes uitgezet. Hieruit blijkt dat van de horecabezoekers 69 procent positief tegenover cameratoezicht staat. Twee procent staat er negatief tegenover. Van de 79 ondervraagde bedrijven in het onderzoeksgebied (dit is niet gelijk aan het cameragebied) staat 87 procent positief tegenover cameratoezicht. Van de horecaondernemers in het cameragebied is eenieder positief. Over het algemeen staan ook de agenten positief tegenover cameratoezicht. Aanvankelijk waren sommige agenten terughoudend. Hun optreden zou immers ook in beeld komen. Daarbij kwam dat de beelden in eerste instantie ook niet optimaal van kwaliteit waren.

In Breda blijkt dat 87 procent van de reizigers positief staat tegenover cameratoezicht. Verder komt naar voren dat 91 procent van de reizigers vindt dat cameratoezicht geen aantasting van de privacy oplevert.

Ook in Venlo staan de omwonenden van het Monseigneur Nolensplein positief tegenover cameratoezicht. Van hen geeft 73% aan dat cameratoezicht een positief effect heeft op de veiligheidsbeleving.

In Bergen op Zoom blijkt uit een eerste inventarisatie dat het merendeel van de bewoners positief is over cameratoezicht. Vanuit andere gebieden in de stad wordt ook gepleit voor camera's. Dit is eveneens het geval in Groningen. In deze stad bleek uit een nulmeting dat de acceptatie van cameratoezicht hoog is. Driekwart van het uitgaanspubliek en van de bewoners staat positief tegenover het toezicht.

Ook in Apeldoorn blijkt uit de nulmeting dat het publiek positief staat tegenover camera-toezicht.

7.7 Conclusies en aanbevelingen

De kwaliteit van de evaluaties

Gezien de ontwikkelfase waarin cameratoezicht zich bevindt en de privacygevoeligheid van de maatregel, is goede evaluatie van de lopende projecten essentieel.

Punten die in dit verband nadere aandacht verdienen zijn:

- *De formulering van de doelen.*
Dit laat nog wel eens te wensen over. De formulering is vaak te vaag, waardoor operationaliseringsproblemen ontstaan. Ook ontbreekt veelal een tijdsaanduiding waarbinnen de doelen bereikt zouden moeten zijn. Het meten van succes wordt hierdoor vrijwel onmogelijk.
- *De gebruikte onderzoeksbronnen.*
Soms wordt volstaan met het analyseren van politiecijfers. Dit geeft echter geen goed zicht op de daadwerkelijke omvang van de criminaliteit. Een omvangrijker onderzoeksdesign verdient daarom aanbeveling.
- *De onafhankelijkheid van de evaluator.*
De direct bij cameratoezicht betrokken partijen zijn vaak positief over de maatregel. Zij hebben er ook vaak belang bij dat het cameratoezicht gecontinueerd of zelfs uitgebreid wordt. Om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen kan het raadzaam zijn om de evaluatie door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren.
- *De wijze waarop de privacy gewaarborgd wordt.*
Dit krijgt nog geen aparte aandacht bij evaluaties. In de fase van de beleidsvoorbereiding wordt hier zorgvuldig mee omgegaan. In de operationele fase ontstaat het risico dat dit wat meer uit het oog verloren wordt. Er worden bijvoorbeeld geen *audits* gehouden om te kijken of beheerders zich wel houden aan de procedures zoals die zijn vastgelegd in het procedurehandboek en het privacyreglement. Dit zou wel aanbeveling verdienen.

Effect op de veiligheid

Er kunnen nog geen harde conclusies worden getrokken over de effecten van cameratoezicht op de veiligheid, gezien het beperkt aantal uitgevoerde evaluaties. Wel bestaan de volgende indrukken:

- Uitgaansgeweld blijft stabiel of vermindert enigszins; problemen lijken zich wel wat te verplaatsen (naar binnen; in de horecagelegenheden zelf).
- Vernielingen nemen duidelijk af.
- Jeugdoverlast vermindert niet of nauwelijks.
- Fietsendiefstallen en woninginbraken verminderen niet of nauwelijks.
- Inbraken in auto's nemen af, maar verplaatsen zich deels.
- Drugsoverlast verplaatst zich praktisch geheel.
- Zakkenrollerij verplaatst zich.

De subjectieve veiligheid lijkt toe te nemen door het cameratoezicht. Zowel burgers als politieagenten geven aan zich veiliger te voelen in het toezichtgebied.

Cameratoezicht als instrument om de politie gericht en preventiever in te zetten

Als er sprake is van live meekijken, blijkt cameratoezicht een nuttig instrument te zijn om de politiefunctionarissen op straat beter aan te sturen. De centralisten kunnen tijdig (dreigende) incidenten signaleren en de surveillanten snel voorzien van relevante informatie. Hierdoor kunnen surveillerende agenten gericht en preventiever ingezet worden.

Draagvlak

Geconcludeerd kan worden dat in alle gemeenten een groot maatschappelijk draagvlak voor cameratoezicht bestaat, zowel bij de start van het cameratoezicht als later. De aanvankelijke angst dat burgers het een te grote aantasting van de privacy zouden vinden blijkt vooralsnog ongegrond. Niet duidelijk is uiteraard in hoeverre dit draagvlak gaat veranderen (groter wordt of wellicht afneemt) indien gemeenten meer en vaker overgaan tot cameratoezicht. Dit dient dus goed te worden gemonitord.

8. Nabeschuwing

De ontwikkeling van cameratoezicht in Nederland

In Nederland is cameratoezicht nog een vrij nieuw instrument bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In Ede, waar deze maatregel als eerste is geïmplementeerd, is cameratoezicht nog niet eens twee jaar operationeel. Men kan dus met recht spreken van een pioniersfase. Dit blijkt ook uit de resultaten van dit inventariserend onderzoek.

De onderzochte gemeenten hebben met vallen en opstaan cameratoezicht ontwikkeld, daarbij sterk leunend op elkaar en op gemeenten in Engeland die al veel langer ervaring hebben met deze maatregel. Een lastige bijkomstigheid is dat de maatschappelijke omgeving waarin de gemeenten opereerden sterk aan veranderingen onderhevig was. Zo was het politieke klimaat in Nederland twee jaar geleden erg kritisch en wantrouwend ten aanzien van cameratoezicht. Deze politiek-bestuurlijke weerstand is momenteel veel minder, mede doordat de pioniers grote zorgvuldigheid hebben getoond bij het ontwikkelen van cameratoezicht. Hierdoor kunnen gemeenten nu andere keuzen maken dan Ede en Breda toen. Ook de technologische ontwikkelingen gaan erg snel. De mogelijkheden nemen snel toe, terwijl de prijzen dalen. Uiteraard verruimt dit ook de keuzemogelijkheden van gemeenten.

De tendens die waargenomen kan worden is dat gemeenten die eenmaal besloten hebben tot cameratoezicht, geneigd zijn om de toepassing steeds verder uit te breiden. Er worden extra camera's bijgeplaatst en technische snufjes toegevoegd. Ook wordt overwogen om in andere gebieden cameratoezicht toe te passen, ofwel omdat de gemeente en/of politie dit voorstelt, ofwel omdat burgers hierom 'roepen'. Hierdoor zou op termijn de maatregel steeds meer gaan uitwaaien over de stad.

Een andere, maar nog iets minder duidelijke tendens is dat identificatiecamera's (domecamera's met inzoommogelijkheden) steeds populairder lijken te worden. Gemeenten die al langer ervaring hebben met cameratoezicht geven aan gemeenten die zich nog oriënteren de boodschap mee dat identificatie een essentieel aspect moet zijn van cameratoezicht. Dit leidt soms tot het bijstellen van het doel, waardoor een lichte verschuiving lijkt te ontstaan van preventie naar opsporing.

Alhoewel de neiging tot steeds meer, intensiever en geavanceerder cameratoezicht niet voor alle gemeenten opgaat, is dit een tendens die nauwkeurig in de gaten moet worden gehouden. Het risico is namelijk dat de proportionaliteit van de maatregel gevaar loopt en de kosten onevenredig worden aan het doel en de te verwachten effecten.

Effecten van cameratoezicht

Als voorlopige conclusie kan worden getrokken dat cameratoezicht enig effect heeft op de veiligheid. Dit mag overigens ook wel verwacht worden van een maatregel die zoveel investering in tijd en geld vergt. Het lijkt met name te werken voor vormen van criminaliteit die zeer locatiegebonden zijn en niet eenvoudig verplaatsen, zoals vernielingen, auto-inbraken en uitgaansgeweld. Verplaatsing van problemen lijkt echter een reëel risico. Het duidelijkst is het verplaatsingseffect bij drugsoverlast en zakkenrollerij. De subjectieve veiligheid in het toezichtgebied lijkt toe te nemen. Bedenklijk is wel dat burgers in bepaalde gevallen weliswaar zeggen zich veiliger te voelen door het cameratoezicht, maar toch nog blijven roepen om meer blauw op straat. Dit terwijl preventief cameratoezicht vaak al gepaard gaat met extra surveillance in het toezichtgebied.

Of het invoeren van cameratoezicht ook leidt tot meer blauw op straat in het algemeen, is niet helder. Sommige gemeenten hopen dat cameratoezicht incidenten en aangiften kan voorkomen, waardoor de tijd die de politie hoeft te besteden aan de administratieve afhandeling van aangiften vermindert en er meer ruimte komt voor surveillance. Er zijn diverse gevallen bekend waarin cameratoezicht inderdaad een preventieve werking heeft en incidenten voorkomen zijn door vroegtijdige signalering en interventie. Er zijn echter niet voldoende cijfers voorhanden om uitspraken te doen over de omvang van dit preventieve effect. Een enkele gemeente geeft het signaal af dat cameratoezicht wel erg veel personele inzet vergt van de politie. Dit zou ten koste gaan van de aandacht die besteed kan worden aan andere locaties en projecten. Anderen geven aan dat het recherchecapaciteit bespaart, althans als er gewerkt wordt met identificatiecamera's.

Cameratoezicht heeft geleid tot tientallen arrestaties, maar nog slechts een vrij beperkte hoeveelheid veroordelingen. Dit zal echter mede samenhangen met de beperkte looptijd van de projecten.

De wenselijkheid van cameratoezicht

Verwacht kan worden dat cameratoezicht steeds vaker toegepast zal gaan worden. Bijna alle betrokkenen van gemeenten waar besloten is tot cameratoezicht zijn positief over de maatregel. Het maatschappelijk draagvlak en politieke klimaat zijn ook gunstig voor het verder ontwikkelen en toepassen van cameratoezicht. Hierdoor wordt het extra belangrijk dat er meer helderheid komt over wat wenselijk is en wat niet ten aanzien van cameratoezicht. Was bij de pioniers grote voorzichtigheid en terughoudendheid het devies, tegenwoordig lijkt het draagvlak voor cameratoezicht dusdanig groot dat er erg veel ruimte wordt geboden aan gemeenten.

Met name het beantwoorden van de volgende vragen lijkt wenselijk:

- Onder welke voorwaarden is het inzetten van cameratoezicht wenselijk en wanneer niet? Momenteel worden subsidiariteit en noodzakelijkheid gehanteerd als randvoorwaarden. Deze begrippen zijn echter vaag en onvoldoende sturend en zouden concreter ingevuld moeten worden.
- Welke functionarissen mogen ingezet worden als centralist en welke niet?
- Onder welke voorwaarden mogen de functionarissen worden ingezet (opleidings-eisen, screening, taakomschrijving, helderheid over de regie en dergelijke)?
- Onder welke voorwaarden mag identificatie-apparatuur ingezet en gebruikt worden (zonder dat men bijvoorbeeld handelt in strijd met de wet BOB)?
- Op welke manier kan zorgvuldig gebruik en beheer gewaarborgd en gecontroleerd worden?

Heldere richtlijnen ten aanzien van deze zaken zijn wenselijk.

De complexiteit van cameratoezicht

Een andere belangrijke conclusie die uit het onderzoek valt te trekken is dat de betrokkenen bijna allemaal hebben onderschat wat er allemaal komt kijken bij het ontwikkelen van cameratoezicht. Het blijkt veel meer tijd en geld te kosten dan men dacht en men wordt telkens weer geconfronteerd met nieuwe beleidsmatige en operationele keuzen en ontwikkelingen. Gezien de kosten en de privacygevoeligheid van de maatregel is grote zorgvuldigheid tijdens het beleidsproces en de uitvoering en het zorgen voor optimale waarborgen essentieel. Voldoende kennis over cameratoezicht vormt hiervoor een randvoorwaarde. En op dat gebied is nog flink wat winst te halen.

De gemeenten moeten worden voorzien van de benodigde kennis over de maatschappelijke, juridische, technische, organisatorische en financiële aspecten van cameratoezicht. Een handreiking kan voorzien in deze behoefte. Aangezien de kennis op dit gebied zich snel ontwikkelt, is het actueel houden van deze kennis essentieel.

9. Samenvatting

9.1 Het onderzoek

Basis voor de handreiking cameratoezicht

Dit rapport is het verslag van een inventariserend onderzoek naar de ervaringen met cameratoezicht in uitgaansgebieden. Het is opgesteld als een van de werkdocumenten bij de voorbereiding van de handreiking cameratoezicht die Senter en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie opstellen voor gemeenten, politie en Openbaar Ministerie. Het onderzoek is uitgevoerd door een gelegenheidsconsortium van het onderzoeks- en adviesbureau DSP (Van Dijk, Van Soomeren en Partners) en het onderzoeks- en adviesbureau ES&E (Eysink Smeets & Etman).

Doel van het onderzoek

Het onderzoek is gehouden onder een selectie van gemeenten en lokale vertegenwoordigers van politie en OM. Het doel van het onderzoek was om inzicht te verkrijgen in hun ervaringen met en de lessen over de volgende aspecten van cameratoezicht:

1. Bestuurlijke en/of beleidsmatige aspecten.
2. Uitvoerende aspecten op technisch, organisatorisch en juridisch gebied.
3. De effecten van het cameratoezicht, zowel op de veiligheid, als op de werklast van de politie en justitie.
4. De informatieverstrekking over cameratoezicht.

Onderzoeksgroep en afbakening

Het onderzoek richt zich op de ervaringen met cameratoezicht in uitgaansgebieden in negen gemeenten. Acht van deze gemeenten hebben cameratoezicht gerealiseerd of in voorbereiding, één van de negen (Leeuwarden) heeft bewust afgezien van cameratoezicht. Hoewel de (stations- en centrum)gebieden in respectievelijk Breda en Venlo iets anders van karakter zijn, is het feit dat zij al enige tijd operationeel cameratoezicht hebben in het centrumgebied ten behoeve van de openbare orde en veiligheid, voor de begeleidingscommissie doorslaggevend geweest om hen toch bij het onderzoek te betrekken.

In tabel 9.1 is te zien welke gemeenten uiteindelijk in het onderzoek zijn betrokken, wat per gemeente de aard van het gebied is en in welk stadium de ontwikkeling van cameratoezicht zich bevindt.

Tabel 9.1. Onderzochte gemeenten, aard van het gebied en ontwikkelingsstadium

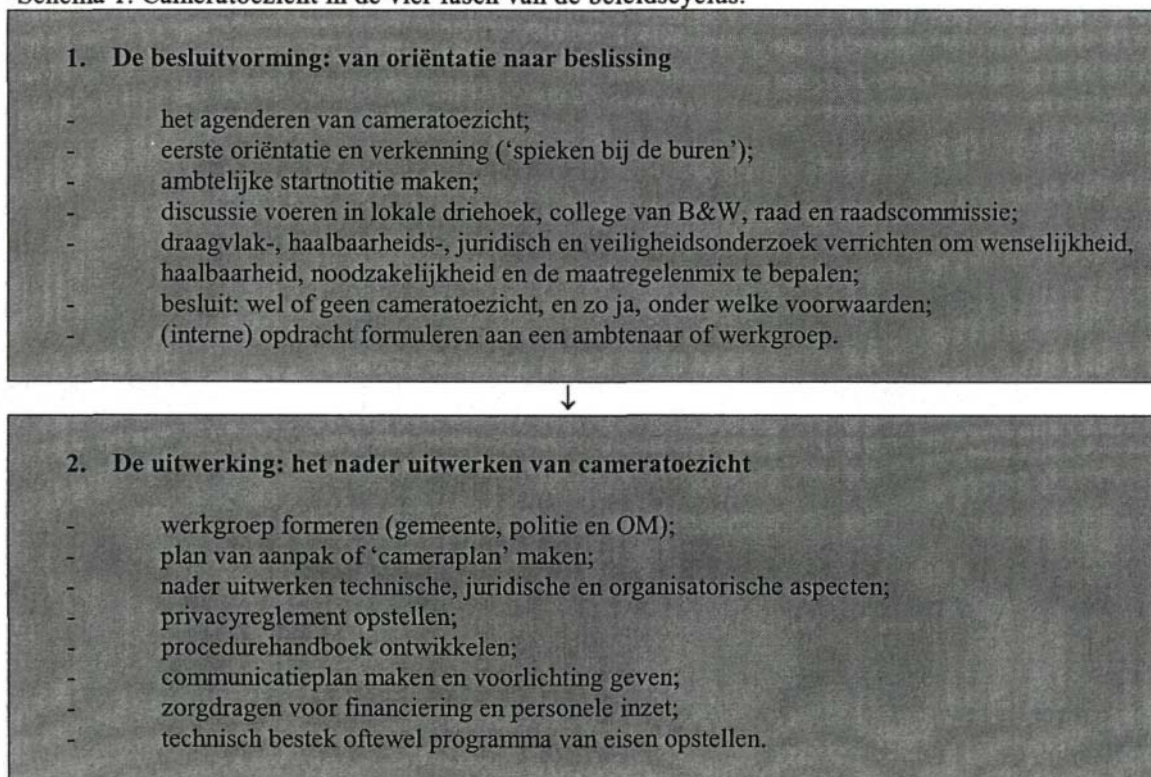
Gemeente	Aard van het gebied	Cameratoezicht operationeel sinds	Cameratoezicht in voorbereiding	Afgezien van cameratoezicht
Apeldoorn	Uitgaansgebied	januari 2000		
Bergen op Zoom	Uitgaansgebied	mei 1999		
Breda	Stationsgebied	mei 1999		
Ede	Uitgaansgebied	januari 1999		
Groningen	Uitgaansgebied	februari 2000		
Venlo	Centrumgebied	januari 2000		
Den Haag	Raamprostitutie in straten. Later ook in uitgaansgebied		X	
Zwolle	Uitgaansgebied		X	
Leeuwarden	Uitgaansgebied			X

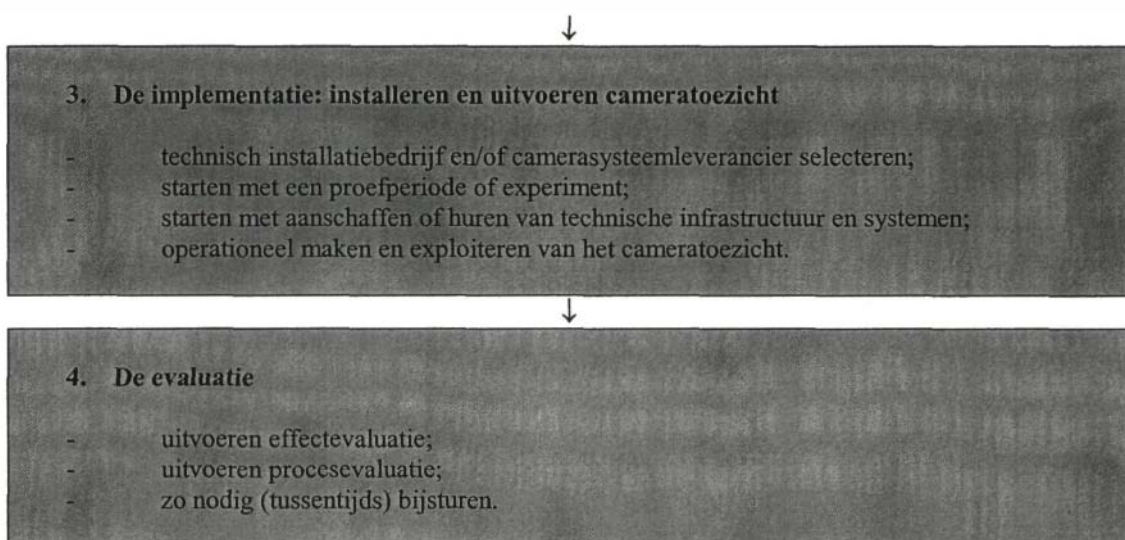
Voor dit kwalitatieve onderzoek is bestaand schriftelijk materiaal over cameratoezicht in de betrokken gemeenten bestudeerd en is een reeks gesprekken gevoerd met betrokken sleutelpersonen vanuit gemeente, politie en OM. Het onderzoek vond plaats in de periode april – juni 2000.

9.2 Cameratoezicht in vier ontwikkelingsfasen

In de totstandkoming van cameratoezicht bij de negen onderzochte gemeenten is in grote lijnen een ontwikkelingspatroon in vier fasen te onderscheiden: besluitvorming, uitwerking, implementatie en evaluatie. Welke activiteiten in de verschillende fasen uitgevoerd worden is in schema 1 samengevat.

Schema 1. Cameratoezicht in de vier fasen van de beleidscyclus.





Volgtijdelijkheid

Het pad en de onderliggende activiteiten zoals in schema 1 geschetst, worden niet altijd langs eenzelfde lijn doorlopen. Soms doordat gemeenten niet alle stappen vooraf hadden voorzien, soms doordat er onderdelen (tijdelijk) worden overgeslagen.

Zorgvuldigheid

Het gehele ontwikkelingstraject in de onderzochte gemeenten laat zich het best karakteriseren als 'zorgvuldig'. Om zo weinig mogelijk fouten te maken is in de meeste gevallen sprake geweest van een uitvoerig oriëntatietraject. Het OM stelt zich in de betrokken gemeenten op als 'hoeder van de zorgvuldigheid' rond bescherming van de privacy en juridische bruikbaarheid van beeldmateriaal. In gevallen waar het OM betrekkelijk laat bij de voorbereidingen betrokken raakte, is deze rol van het OM door gemeenten soms als 'lastig' of 'procesvertragend' ervaren.

Tijdpad

Het tijdpad waarin de betrokken gemeenten het ontwikkelingstraject, van eerste oriëntatie tot en met implementatie, doorlopen hebben, varieert van ruim één tot ongeveer twee jaar.

De eerste fase om te komen tot een (raads)besluit duurde in de regel zo tussen de drie maanden en één jaar. De fasen erna duurden in de regel (veel) langer. Tussen het raadsbesluit ('we gaan het doen') en het daadwerkelijk operationeel hebben van de camera's op straat zit gemiddeld één à anderhalf jaar tijd, een periode die veel langer duurt dan menig een van tevoren inschat. De implementatiefase duurde bij de meeste gemeenten tussen de drie maanden en een half jaar.

9.3 Besluitvorming

Ernst onveiligheid zet cameratoezicht op de agenda

De ernst (niet de omvang) van de onveiligheid blijkt richtinggevend te zijn in de besluitvorming over cameratoezicht. Daarbij kunnen de aanleidingen voor een discussie over camera-toezicht in gemeenten in twee categorieën worden ingedeeld (tabel 9.2).

Tabel 9.2 Aanleiding oriëntatie cameratoezicht.

Gemeente	Ernstig incident in eigen gemeente (de 'druppel')	Algehele verharding criminaliteit in eigen gemeente
Apeldoorn	X	
Bergen op Zoom		X
Breda		X
Den Haag		X
Ede		X
Groningen		X
Leeuwarden	X *)	
Venlo		X
Zwolle		X

*) Merk op dat de tabel weergeeft wat de aanleiding voor de discussie was. Alleen in het geval van Leeuwarden leidde de discussie tot het afwijzen van cameratoezicht

Beide aanleidingen voor de discussie hebben een arbitrair element in zich: wanneer is de situatie ernstig genoeg om cameratoezicht te rechtvaardigen? Het onderscheid tussen beide categorieën is de mate waarin emoties de bovenhand voerden bij de politieke besluitvorming. Waar de aanleiding een ernstig incident was, speelden emoties een doorslaggevende rol: *"Nu is het genoeg!"*. In de andere groep gemeenten is de afweging minder emotioneel tot stand gekomen: *"We moeten die groei ombuigen"*. De ernst van de onveiligheid zet hoe dan ook cameratoezicht op de lokale politieke agenda's.

Indirecte aanleidingen moedigen het serieus overwegen van cameratoezicht bovendien aan. Het gaat dan met name om:

- de groeiende maatschappelijke en politieke acceptatie van cameratoezicht;
- het toenemende aantal gemeenten in Nederland dat (eveneens) cameratoezicht overweegt;
- de bevolking, horeca en winkeliers vragen vaker om het inzetten van camera's;
- het streven naar een zo efficiënt mogelijke inzet van politiecapaciteit.

Een verband tussen 'type aanleiding' en het uiteindelijk doorgang vinden van de maatregel hebben wij in de negen gemeenten overigens niet gevonden.

De oriëntatie op zoek naar de mogelijkheden

De gemeenten in het onderzoek hebben veel tijd en energie moeten steken in het verkrijgen van informatie, kennis en vaardigheden, omdat er nog geen kant en klaar materiaal voorhanden was. Zij hebben vooral gezocht naar mogelijkheden van cameratoezicht, maar geven achteraf aan dat zij ook behoefte hadden aan inzicht in de *dont's*.

Noodzakelijkheid lokaal bepaald

In alle negen gemeenten heeft een afweging plaatsgevonden naar de mate waarin camera-toezicht met beeldopnamen 'noodzakelijk' werd geacht. Dit is conform het rapport van de Registratiekamer. In deze afweging is het begrip noodzakelijkheid echter wel op verschillende wijzen geïnterpreteerd.

Over het algemeen wordt de noodzakelijkheid van cameratoezicht gerelateerd aan de vraag: 'Wat rechtvaardigt de inzet van camera's op straat waarbij sprake is van beeldopnamen?'. In de praktijk blijkt dit overwegend 'Een ongewenste veiligheidssituatie of ongewenste veiligheidsontwikkeling' te zijn, die duidelijk is geworden uit onderzoek naar zowel de objectieve

als subjectieve veiligheid. Maar opmerkelijk is dat daarbij - op Leeuwarden na - in *geen* van de gevallen het omslagpunt ('wanneer doen we het *niet*') vooraf aangegeven is.

In twee gemeenten heeft een beoordeling van het succes van reeds bestaande maatregelen de noodzaak van cameratoezicht bepaald. Opvallend genoeg met twee verschillende uitkomsten. In Leeuwarden achtte men cameratoezicht vooralsnog niet noodzakelijk, omdat men daar tijdens het besluitvormingstraject over camera's op straat merkte dat met de reeds getroffen maatregelen al een verbetering in de veiligheidssituatie optrad. In Zwolle is daarentegen - ondanks een vergelijkbare gunstige trend - juist besloten om door te gaan op de ingeslagen weg, omdat 'veilig' niet gelijk is aan 'veilig genoeg'.

Cameratoezicht altijd subsidair

Cameratoezicht dient 'subsidair' te zijn ten opzichte van andere maatregelen. Pas als aan nemelijk is dat andere maatregelen niet toereikend zijn, kan videocameratoezicht een aanvaardbaar middel zijn. Hier wordt in alle gevallen aan voldaan. Of dat altijd *bewust* het geval is, is moeilijk te beoordelen. Cameratoezicht vormt immers een nieuw instrument, terwijl andere maatregelen operationeel blijven. Hierdoor wordt als het ware automatisch aan het vereiste van subsidiariteit voldaan.

De maatregelenmix

Alle onderzochte gemeenten onderstrepen het uitgangspunt dat cameratoezicht onderdeel moet zijn van een zekere 'maatregelenmix'. Cameratoezicht is als op zichzelf staande maatregel onvoldoende effectief. Andere maatregelen zijn:

- Communicatie en voorlichting als instrument.
- Meer politie of andere vormen van menselijk toezicht.
- (Juridische) maatregelen tegen (potentiële) daders of dadergroepen.
- Maatregelen gericht op (horeca-)ondernemers, repressief en preventief.
- Fysieke maatregelen.
- Toe- en afvoer van personen.

Deze maatregelen maken in sommige gevallen direct onderdeel uit van het cameratoezicht, zoals een voorlichtingscampagne over cameratoezicht. In andere gevallen gaat het om 'zelfstandig functionerende' maatregelen, zoals een campagne gericht op gedragsregels in de horeca.

9.4 De uitwerking

Samenwerking in een werkgroep

In de onderzochte gemeenten is de nadere uitwerking van cameratoezicht in handen gelegd van een werkgroep, in de dagelijkse praktijk overwegend bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente en de politie. De betrokkenheid van justitie is veelal 'op afstand'; door conceptteksten kritisch te beoordelen op zorgvuldigheid en rechtmatigheid. Waar horeca, winkeliers en de bewoners bij een werkgroep betrokken zijn, is dat vooral als klankbord.

Het plan van aanpak

De implementatie vindt plaats op basis van een plan van aanpak dat aandacht besteedt aan:

- De veiligheidsproblematiek in het betreffende gebied.
- De beoogde doelen en effecten.
- De waarborgen voor privacy (en privacyreglement).
- De organisatie en verantwoordelijkheden rondom het cameratoezicht.

- De samenwerking tussen verschillende partijen (en procedureafspraken).
- Communicatie en voorlichting.
- Begroting, kosten en dekking.
- De tijdsplanning.

Het pionierskarakter van cameratoezicht droeg ertoe bij dat werkgroepen bij het opstellen van een plan van aanpak nog op tal van vragen stuitten over de operationalisatie van camera-toezicht. Ook valt op dat planvorming vaak al in werking wordt gezet, zonder dat gemeenten en politiekorpsen goed zicht hebben op de (uitvoerings)consequenties. Vooral de onderschatting van de benodigde tijd voor de voorbereiding, uitwerking en uitvoering zowel als van de kosten van huur of aanschaf worden daarbij genoemd.

Beoogde doelen en effecten

Alle negen gemeenten hebben in de beginfasen van het cameratoezicht hun doelstellingen en beoogde effecten geformuleerd. Dit is conform het rapport van de Registratiekamer. Tabel 9.3 geeft een overzicht van de doelen die men formeel heeft aangegeven voor het cameratoezicht.

Tabel 9.3 Formeel beoogde doelen en effecten.

Gemeente	Minder onveiligheidsgevoelens	Minder criminaliteit en openbare ordeproblemen	Minder geweld	Minder inbraak en diefstal	Minder overlast van drugsdealers en -gebruikers	Minder jongerenoverlast	Minder vernielingen	Meer kwaliteit van het gebied	Vroegtijdiger signalering en aansturing; betere slachtofferzorg	Betere opsporing, pakkans en vervolging
Apeldoorn	X	X			X					
Bergen OZ	X	X				X	X			
Breda	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Den Haag	X	X	X	X	X	X				
Ede	X	X	X	X	X					
Groningen	X	X	X						X	X
Leeuwarden	X	X	X						X	X
Venlo	X	X	X	X	X				X	
Zwolle	X	X	X						X	X

Aan een exact in percentages uitgedrukte beoogde reductie van het aantal incidenten waagt alleen Zwolle zich (‘plusminus 20% in een jaar’). De andere gemeenten hebben niet duidelijk aangegeven wanneer er sprake is van ‘succes’.

Toezihts- of opsporingsaccent

Al is er niet bewust voor gekozen, we zien twee accentverschillen bij de acht gemeenten met cameratoezicht:

- Het ‘toezichtsanscent’, waarbij opsporing een nevendoel is en de persoonregistratie onder de Wet Persoonsregistraties (WPR) ⁶ valt (in zes gemeenten).

⁶ Ten tijde van het uitwerken en implementeren van het cameratoezicht in de negen gemeenten was er nog sprake van de Wet Persoonsregistraties (WPR). Deze Wet zou later vervangen worden door de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), met op onderdelen andere vereisten.

- Het ‘*opsporingsaccent*’, waarbij het beeldmateriaal primair de ‘opsporing’ dient. De persoonsregistratie, of de bewerking van beelden, kan worden opgevat als een ‘politieregistratie’ zoals bedoeld in de Wet Politieregisters (in Breda en Groningen).

Er zijn verschillende redenen naar voren gekomen om juist voor de Wet Politieregisters te kiezen:

- Hoewel de burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde, bedient hij zich van de politie om die te handhaven. Ingevolge artikel 2 van de Politiewet 1993 is de politie belast met de handhaving van de rechtsorde.
- Opsporing is een politietaak en het beeldmateriaal wordt opgenomen ten behoeve van de opsporing; beheer en bewerking van beelden mag volgens sommigen dus uitsluitend door de politie geschieden en is (daardoor) beter gewaarborgd tegen misbruik van derden. De privacyreglementen die gebaseerd zijn op Wet Persoonsregistraties laten volgens sommige sleutelpersonen nog te veel mogelijkheden voor beheer en gebruik door andere partijen.
- Gelet op het gesloten verstrekkingen regime van de Wpolr zou een zo groot mogelijke bescherming gewaarborgd zijn van de persoonlijke levenssfeer van de in beeld gebrachte personen.
- Een praktisch en tijdsbesparend voordeel (van de Wpolr) zou zijn dat de politie niet bij verstoringen van de openbare orde of na het plaatsvinden van ernstige delicten in elk voorkomend geval binnen 24 uur een formeel en schriftelijk verzoek tot overdracht hoeft in te dienen bij de gemeente (c.q. de houder van de registratie; namelijk de burgemeester) om beeldmateriaal ter beschikking te stellen. Indien de houder daar niet welwillend op zou beschikken, moet op grond van strafvordering tot inbeslagname van de beelden worden overgegaan.
- De politie kan op een gestructureerde wijze een databank aanleggen met beeldmateriaal van daders en/of verdachten, voor nadere analyse en/of voor latere opsporingsdoeleinden, zoals in Breda gebeurt; binnen de WPR gelden striktere regels voor dit gebruik.

Een nadeel is dat de gemeenteraad minder directe invloed heeft op het verkrijgen en het gebruik van het opgeslagen beeldmateriaal, omdat de Korpsbeheerder verantwoordelijk is.

Het procedurehandboek

Het protocol of het procedurehandboek beschrijft de handelingen van personen, zowel bij normaal gebruik als bij incidenten, en de volgorde waarin deze handelingen moeten plaatsvinden. De meeste gemeenten met cameratoezicht hebben vanaf het begin van de implementatie een procedurehandboek opgesteld (behalve Den Haag en Zwolle). In Den Haag zal dit voor het operationeel worden van het systeem klaar zijn. Groningen heeft het ontwikkeld, door middel van een ‘learning by doing’-aanpak, gebaseerd op de meest gestelde vragen.

Draagvlak, communicatie en voorlichting: noodzakelijk en goed geregeld

Tijdens de uitwerkingsfase, of zelfs al eerder, stelden alle onderzochte gemeenten een communicatieplan of communicatieparagraaf op, waarin aandacht wordt geschonken aan draagvlak, (interne) communicatie en (externe) voorlichting. Grosso modo zien wij daarbij drie opeenvolgende fasen.

Draagvlak creëren

Het creëren van politiek en maatschappelijk draagvlak is de eerste fase. Gedurende deze fase staat de discussie binnen de raad, met burgers en bedrijven en ook met andere betrokken

partijen (politie en OM) centraal. Het doel is het toetsen en/of creëren van draagvlak. Een belangrijk aspect is daarbij het bepalen van de doelstellingen en grenzen van het cameratoezicht. Vraagpunten zijn daarbij:

- Welke vormen van gedrag of welke delicten moet het bestrijden?
- Wat is het gewenst effect van het cameratoezicht?
- Staat het systeem in dienst van preventie, betrapping, opsporing of vervolging?
- Is het systeem gericht op de *objectieve* veiligheid, of de *subjectieve* veiligheid?
- Wat is de grens die gesteld wordt aan het cameratoezicht, in het bijzonder ten aanzien van de bescherming van de privacy van burgers in het algemeen en omwonenden en horeca in het bijzonder?

We zien dat in veel gevallen de gemeenten de moeite nemen om het gesprek aan te gaan met bewoners en horeca, veelal door informatieavonden met sterk 'tweerichtingenverkeer'. Goed voorwerk en een krachtige rol van de burgemeester blijkt van essentieel belang voor het verkrijgen van draagvlak.

Gemeenten maakten zich voorafgaand aan de discussie overigens grotere zorgen over maatschappelijk draagvlak dan achteraf nodig bleek: in de gemeenten waar uiteindelijk voor cameratoezicht werd gekozen, was meestal slechts een klein aantal bewoners en ondernemers, en een even klein aantal politieke partijen nog tegenstander van cameratoezicht.

Opvallend is verder dat gemeenten de maatschappelijke discussie in de meeste gevallen niet aangaan met een vooringenomen standpunt *dat* er sowieso cameratoezicht komt, maar vooral *of er draagvlak voor is*, en zo ja, *onder welke voorwaarden* cameratoezicht kan worden toegepast. De meeste vragen vanuit de bevolking blijken niet zozeer te gaan over de noodzaak van het cameratoezicht, maar gaan meer over privacygerelateerde onderwerpen, zoals 'wie kijkt er straks naar mij' en (voor omwonenden) 'kan er bij mij naar binnen gekeken worden?'. De maatschappelijke discussie in de onderzochte gemeenten ging dan ook niet zozeer over de vraag *of* het er moet komen, maar vooral *hoe*.

Voorlichting geven over de maatregel

In de tweede fase ligt het accent op voorlichting: wat gaat er gebeuren, waarom en wat zijn de regels? De communicatieplannen en -paragrafen hebben vooral betrekking op deze 'voorlichtingsfase'. Hierin is aandacht voor:

- Berichtgeving in lokale kranten, lokale omroep, kabelkrant en het uitgeven van een persbericht.
- Uitgeven van informatiefolders.
- Organiseren van informatie-/discussieavonden voor de burgers.

Deze communicatie is voornamelijk eenzijdig: van overheid aan burgers en bedrijven. In alle gemeenten zijn bij de toegangswegen tot het toezichtgebied borden geplaatst. Het onderzoek heeft geen inzicht opgeleverd in het daadwerkelijke bereik en effect van deze informatie.

Voorlichting geven over de resultaten

In de derde fase staan de resultaten van het cameratoezicht centraal, al of niet rondom een formele evaluatie. Het accent ligt weer meer op communicatie in twee richtingen. De inmiddels opgedane ervaringen met cameratoezicht geven de gemeente immers een handvat voor een inzet van de discussie: stoppen, uitbreiden of doorgaan. Een belangrijk communicatiemiddel in deze fase is het rapporteren over resultaat, bijvoorbeeld op basis van registraties of evaluatieonderzoek.

Het voorlichting geven over resultaten is in het algemeen gesproken van belang voor het beïnvloeden van kennis, houding en gedrag van (potentiële) daders en slachtoffers. Daar waar tussentijdse resultaten bekend waren zijn zij ook via verschillende media naar buiten gebracht. In hoeverre deze berichtgeving tot nu toe ook daadwerkelijk kennis, houding en gedrag beïnvloed heeft, is nog niet bekend. Van belang in deze laatste voorlichtingsfase is overigens dat gemeenten zich rekenschap geven van de informele communicatie die over cameratoezicht plaatsvindt: zoals mensen over objectieve informatie over effecten en resultaten praten, zo wordt het al gauw geïnterpreteerd.

Personele inzet

De benodigde personele inzet is groter dan verwacht. Dat is voor veel betrokkenen een tegenvaller want van cameratoezicht wordt ook efficiencywinst verwacht: de politie zou meer zichtbaar op straat kunnen zijn en incidenten kunnen voorkomen door vroegtijdig ingrijpen. Of ook de afhandeling van zaken waarbij beelden gebruikt worden als bewijsmateriaal beter en sneller gaat is op dit moment nog niet te beoordelen.

Modellen of vuistregels om het (netto) aantal benodigde FTE's te berekenen, zowel gebaseerd op meerwerk als op 'minder werk,' bestaan (nog) niet. Daarom kunnen wij slechts op basis van de gesprekken eerste indicaties geven van het aantal FTE's dat in directe zin met cameratoezicht gemoeid is bij de drie meest betrokken partijen:

- Voor de politie moet gedacht worden aan één tot drie FTE's in het eerste jaar (van oriëntatie tot en met de eerste implementatie). Daarbij lijkt er in de uitvoering van het cameratoezicht sprake te zijn van een verschuiving binnen de huidige politieformatie van (minder) 'donkerblauw' recherche- en opsporingswerk naar (meer) 'lichtblauwe' agenten en politiesurveillanten.
- Voor gemeenten moet indicatief gedacht worden aan 0,5 tot één FTE voor het eerste jaar.
- Voor het OM is voor de fase van implementatie nog geen inschatting te maken, daarvoor zijn er nog te weinig zaken voorgekomen. Voor een beleidsmedewerker of officier is er niettemin in de fase van de ontwikkeling van de maatregel naar schatting twee dagen in de maand voldoende gebleken.

Voor centralisten is geen algemeen geldende tijdsindicatie te geven.

Financiering

De kosten die gemoeid zijn met cameratoezicht zijn sterk afhankelijk van de omvang van de maatregel, de personele inzet en de tijdsduur van het live meekijken, de gekozen doelstellingen en de kostprijs van het systeem. Het blijkt dat veel gemeenten grote moeite hebben gehad met het inschatten van de kosten van cameratoezicht. Het antwoord op de vraag 'wat kost cameratoezicht' is dan ook niet eenduidig te geven.

Investeringskosten

Gemiddeld komen de investeringskosten in de onderzochte gemeenten uit op circa f270.000,- per gemeente. Hierbij is de personele inzet meestal niet meegerekend, en die kan juist in de beginperiode voor beleidsmedewerkers bij gemeente en politie, en in mindere mate ook bij justitie, fors zijn.

Exploitatiekosten

Op het oog lijken met name de investeringskosten cameratoezicht duur te maken. De jaarlijkse exploitatiekosten, die vooral liggen in de sfeer van onderhoud, beheer en vervanging, komen namelijk gemiddeld uit op 'slechts' 7% van de investering: de meeste onderzochte

gemeenten besteden tussen de f20.000,- en f25.000,- per jaar aan de exploitatie. Toch geldt ook hiervoor dat personele kosten in de meeste gevallen niet worden meegerekend.

Financieringsbronnen

Als vuistregel lijkt te gelden dat de gemeente zorgdraagt voor de investeringskosten en exploitatiekosten, en dat de politie zorg draagt voor de 'exploitatiekosten' in de vorm van de inzet van politiepersoneel.

De gemeenten en politiekorpsen uit dit onderzoek zien tot nog toe af van co-financiering door burgers en bedrijven, omdat de zorg voor openbare orde en veiligheid tot de exclusieve verantwoordelijkheid van henzelf wordt gerekend. Ook ziet men ervan af omdat men van oordeel is dat uitsluitend de overheid het beeldmateriaal mag gebruiken. De vrees is dat private co-financiering zou kunnen leiden tot (ongewenste) medezeggenschap door private partijen.

9.5 De installatie

Het technisch bestek als gids

In bijna alle gemeenten is een technisch bestek opgesteld. Hierin zijn operationele eisen 'vertaald' naar functionele, technische eisen. Operationele eisen worden ontleend aan de beoogde doelstellingen en effecten van het cameratoezicht, een nadere analyse van de veiligheidsproblemen en een nadere locatiestudie.

In een bestek is uitgewerkt:

- het type camera's;
- het aantal camera's;
- de locatie van de camera's;
- de wijze van transmissie;
- de wijze van opname.

Het opstellen van een bestek vraagt om (in de regel schaars aanwezige) technische kennis. In veel gevallen worden interne of externe deskundigen ingeschakeld. De interne deskundigen zijn vaak afkomstig van de politie. Hierbij wordt met name gebruik gemaakt van technische camera-expertise die bij de politie aanwezig is in het kader van de opsporing en bestrijding van zwaar georganiseerde criminaliteit. Externe adviseurs werken bij leveranciers van apparatuur.

Het al of niet inhuren van externe technische kennis stoelt op een afweging tussen de kosten en neutraliteit enerzijds en de benodigde behoefte aan expertise anderzijds.

Een technisch bestek vormt verder een goede basis voor een offerteprocedure bij leveranciers. De gemeenten geven aan bij de beoordeling van de offertes niet alleen gekeken te hebben naar de prijs, maar ook naar expertise, opgebouwde relatie en de mate waarin het bedrijf creatief meedacht. Opvallend is dat in het merendeel van de gemeenten het bedrijf dat al als extern technisch adviseur betrokken was bij het proces, bijvoorbeeld bij het opstellen van het technisch bestek, ook uitgekozen is voor het uitvoeren van de installatiewerkzaamheden.

De camera's

In veel gemeenten zijn zowel vaste als beweegbare camera's geplaatst. De factoren die de keuze van de camera's bepalen zijn:

- De aard en omvang van de veiligheidsproblemen in het toezichtgebied.
- De doelstellingen en effecten die men wil bereiken met het cameratoezicht.
- De specifieke kenmerken van het toezichtgebied.
- De proportionaliteit van de maatregel.

Met name de vraag in hoeverre de camera's een preventief doel hebben of juist repressief ingezet worden ter identificatie en opsporing van daders is essentieel gebleken.

Transmissie van beelden naar de toezichtcentrale

In vrijwel alle gemeenten vindt de transmissie van de beelden via glasvezelkabels plaats. In een enkel geval wordt gekozen voor ISDN-lijnen of een straalverbinding. Beelden die verzonden worden via ISDN-lijnen blijken in praktijk niet geschikt te zijn om langere tijd live naar te kijken. Voor reactief uitkijken kan het eventueel wel, maar aangezien het prijsverschil tussen ISDN en glasvezel steeds kleiner wordt, lijkt ISDN-transmissie steeds minder voor de hand te liggen. Indien besloten wordt tot transmissie via glasvezelkabels of ISDN-lijnen, staan er in principe twee opties open:

1. De infrastructuur wordt gehuurd.
2. De infrastructuur wordt op eigen kosten aangelegd.

Het zelf aanleggen van de infrastructuur is een erg kostbare zaak gebleken. Indien camera-toezicht expliciet een proef is waarbij het in hoge mate onzeker is of het na de proefperiode voortgezet wordt, verdient huren daarom de voorkeur. Volgens verschillende respondenten worden de kosten van de transmissie onderschat. Wanneer we de personele 'kosten' buiten beschouwing laten, kan gesteld worden dat de transmissie verhoudingsgewijs het duurste aspect is van het cameratoezicht.

Aandachtspunten bij de installatie

Uit het onderzoek is verder gebleken dat het raadzaam is om bij de installatie te denken aan:

- Het maken van proefopnamen met behulp van een mobiele opstelling.
- De consequenties van de montage van camera's aan privé-bezit.
- Het effect van camera's voor het aangezicht van het straatbeeld.
- Het effect van weersinvloed op de beeldkwaliteit.

Tussentijdse bijstellingen

In alle gemeenten blijken in de praktijk tussentijds aanpassingen aan het systeem plaats te vinden. Opvallend is dat het verlichtingsaspect hiervoor vaak de aanleiding is. Maar ook nieuwe ontwikkelingen, of nieuwe toepassingsmogelijkheden en -ideeën leiden tot bijstelling. Bij verschillende gemeenten bestaat de neiging om, als men eenmaal toch bezig is, steeds meer en steeds geavanceerdere apparatuur te willen aanschaffen. De techniek wordt dan leidend.

9.6 Cameratoezicht in werking

Het procedurehandboek

Om cameratoezicht in goede banen te leiden wordt er met procedurehandboeken gewerkt.

Hierin staat beschreven:

- De organisatie en verantwoordelijkheden in het algemeen.
- De organisatie van de monitorruimte en opnameruimte, wie heeft er toegang tot de beelden.
- De procedures rond het gebruik van het camerasysteem, wie voert wanneer cameratoezicht uit.
- Het beheer: behandeling van videobanden, procedures rond overdracht aan (anderen dan) de politie.
- Personele aangelegenheden, training en de vertrouwelijkheidclausule.
- Periodieke controles op deugdelijkheid en kwaliteit van het camerasysteem.
- Afstemming, overleg en verantwoording.

De verschillende activiteiten die geregeld worden, betreffen drie opeenvolgende stappen:

1. Het uitkijken van de beelden.
2. Het in gang zetten van een adequate reactie indien een incident wordt vastgesteld.
3. Het opnemen, bewaren en beheren van de beelden, voor opsporing en vervolging.

Het reageren op een incident

De organisatie die de camerabeelden (live) bekijkt, speelt een sleutelrol bij de eerste reactie op een incident. De volgende functionarissen kunnen in principe ingeschakeld worden bij het uitkijken van de beelden:

- politieagenten;
- politiesurveillanten;
- vrijwillige politie;
- buitengewone opsporingsambtenaren (boa's);
- toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid;
- particuliere beveiligingsbeambten;
- beheer- en servicefunctionarissen.

In vijf van de zes gemeenten waar cameratoezicht operationeel is, worden de beelden uitgekeken door de politie. Als argument wordt over het algemeen gebruikt dat er dan een duidelijke wisselwerking is tussen de politiemensen die meekijken en de politiemensen die in het gebied surveilleren. In een aantal gemeenten zijn er centralisten met een werkgelegenheidssubsidie werkzaam die onder regie van de politie naar de beelden kijken.

In Ede en Breda wordt alleen reactief naar de beelden gekeken, op basis van meldingen van (mogelijke) incidenten. In Ede zet de chef van dienst na een melding de monitoren aan om vervolgens 'live' mee te kijken.

Opnemen en bewaren van beelden

Alle betrokken gemeenten en politiekorpsen nemen beelden op. Er kan dus in alle gemeenten sprake zijn van een persoonsregistratie. Het blijkt dat alle gemeenten daarom een privacy-reglement hebben opgesteld. De verschillende reglementen zijn wat betreft opbouw identiek.

De inhoud van de verschillende reglementen is, volgens de sleutelpersonen uit het onderzoek, zoveel mogelijk aangepast aan de lokale situatie.

De beelden kunnen analoog of digitaal worden opgenomen. Van de zes gemeenten waar cameratoezicht operationeel is, maken er vier gebruik van analoge opnametechnieken en de overige twee van digitale. Hoewel beide technieken voor- en nadelen hebben, wint de digitale opname duidelijk steeds meer terrein.

De opnamen vinden in de regel plaats gedurende risicovolle uren op uitgaansavonden. Breda en Venlo hebben er echter voor gekozen om 24 uur per dag op te nemen, Zwolle overweegt dat eveneens. De opgenomen beelden worden in drie van de onderzochte gemeenten 24 uur bewaard (Apeldoorn, Ede en Groningen). Vijf andere gemeenten hanteren een langere bewaartermijn voor de opgenomen beelden en wel drie dagen (Venlo) of zeven dagen (Breda, Bergen op Zoom en - naar verwachting ook - Den Haag en Zwolle). De gemeenten nemen de normen van de Registratiekamer over de bewaartermijn dus ter harte, want zij adviseert *in beginsel* een bewaartermijn van 24 uur. Het kritieke punt bij de bepaling van de bewaartermijn is de verwachting of slachtoffers wel binnen deze termijn aangifte doen.

Beheer en gebruik van de beelden

Beheer

De term beheer wordt op twee manieren gebruikt. Je hebt een beheerder die de zeggenschap heeft over de registratie: degene die bevoegd is het doel, de inhoud en het gebruik van de registratie te bepalen en die beslist over de aanleg en de beëindiging van de registratie. Deze wordt houder genoemd. Daarnaast heb je de dagelijkse beheerder. Die is vaak door de houder aangesteld en onder verantwoordelijkheid van de houder belast met de dagelijkse zorg voor de registratie. Verder kent men de bewerker van een persoonsregistratie. Deze heeft geheel of gedeeltelijk de (technische) apparatuur onder zich waarmee een persoonsregistratie wordt gevoerd, maar heeft niet de zeggenschap over de daarmee gevoerde administratie. Het dagelijks beheer is in de gemeenten verschillend geregeld.

Bij die projecten waar de Wet Persoonsregistraties van toepassing is, is het dagelijks beheer ondergebracht bij de gemeente. In Groningen en Breda, die met de registratie onder de Wet Politierregisters vallen, is het dagelijks beheer bij de politie neergelegd.

In de praktijk behelst 'beheer' hoofdzakelijk de volgende taken:

- Het verstrekken van beelden aan derden.
- Het bijhouden van een register waarin staat wie gegevens uit de registratie heeft ontvangen.
- De waarborging van veiligheid en privacy-aspecten van de opnameapparatuur, banden en diskettes.
- Het zorgdragen voor een adequate bezetting van de monitorruimte.
- Het verzorgen van periodieke rapportages.
- Het zorgen voor het onderhoud van het camerasysteem.

Gebruik

In alle gemeenten worden beelden opgenomen. Deze beelden worden achteraf geraadpleegd wanneer:

- De centralist strafbare feiten of andere incidenten waarneemt op het moment dat hij of zij live meekijkt.

- De politie op straat kennis heeft genomen van strafbare feiten of andere incidenten.
- Er aangifte is gedaan van strafbare feiten.

Er bestaan verschillende procedures om de beelden achteraf te bekijken.

Bij gebruikmaking van beelden voor vervolging speelt uiteraard het OM een belangrijke rol. Als regel streven gemeenten ernaar in de voorbereiding van het cameratoezicht afspraken met het OM te maken, zodanig dat opnamen in een later stadium door het OM worden geaccepteerd.

9.7 Evaluatie en effecten van cameratoezicht

Effecten nog weinig ‘hard’

Cameratoezicht op straat is (in Nederland althans) nog een vrij nieuw instrument. In veel gemeenten heeft dan ook nog geen uitgebreide evaluatie plaatsgevonden. De meest uitgebreide evaluaties zijn uitgevoerd in de gemeenten waar cameratoezicht al het langst operationeel is.

In alle gemeenten zijn niettemin nulmetingen gehouden, zodat de ontwikkelingen in de komende jaren goed afgezet kunnen worden tegen de startsituatie. Ook draagvlakmetingen zijn in alle gemeenten uitgevoerd. Gezien de beperkte hoeveelheid informatie over de effecten van cameratoezicht en de korte looptijd van de meeste projecten, is het nog te vroeg om harde, algemeen geldende conclusies te trekken over ‘de’ effecten van cameratoezicht. De in dit rapport opgenomen effecten moeten daarom vooral als indicatief worden gezien.

Effecten op de objectieve en subjectieve veiligheid

Het valt op dat in het algemeen meetbare doelen ontbreken. Ook wordt meestal geen termijn aangegeven waarbinnen de doelen bereikt moeten zijn. Hierdoor is het zelden mogelijk om te bepalen of er bij de gemeenten nu al dan niet sprake is van ‘succes’.

Een analyse van twee evaluaties uit de onderzochte gemeenten levert niettemin het volgende beeld op:

Tabel 9.4 Doelen van cameratoezicht afgezet tegen resultaten tussenevaluaties (Ede en Breda).

Doelen	Resultaten Ede ⁷	Resultaten Breda
Minder onveiligheidsgevoelens	Positief: zowel bezoekers als agenten voelen zich veiliger. Burgers blijven echter wel roepen om meer blauw op straat.	Positief: 40 % van de respondenten (reizigers en passanten) is van mening dat cameratoezicht het eigen gevoel van veiligheid doet toenemen. Van de in het gebied gevestigde ondernemers zegt een kwart zich veiliger te voelen.
Minder geweld	Neutraal: omvang stabiel	Positief: gehalveerd

⁷ Na de formele afronding van dit rapport werd de eindevaluatie van het cameraproject in Ede gepresenteerd. Uit de eindevaluatie bleek dat het aantal diefstallen uit auto’s met 79 % is gedaald en het aantal zware delicten zoals steekpartijen en zwaar fysiek geweld met 12 %. Daarnaast nam het aantal vernielingen met 47 % af en het aantal lichte geweldsdelicten met 16 %. Voorts stelt het gemeentebestuur voor om 24 uur per dag de beelden op te nemen, deze live te bekijken op vrijdag- en zaterdagavond en deze drie dagen te bewaren.

Doelen	Resultaten Ede ⁷	Resultaten Breda
Minder inbraak	Positief: auto-inbraken afgenomen	Positief: auto-inbraken gehalveerd, inbraak bedrijf afname
Minder diefstal	Onbekend, maar ook geen expliciet projectdoel	Positief: zakkenrollerij verdwenen Neutraal: fietsendiefstal en winkeldiefstal geen effect
Minder drugsoverlast	Negatief	Onbekend, maar was ook geen expliciet projectdoel
Minder jongerenoverlast	Negatief: niet afgenomen, maar was ook geen expliciet projectdoel	Positief: afname
Minder vernielingen	Positief: gedaald	Positief: sterk gedaald

Het beeld dat bij andere projecten naar voren komt, waar tijdens de piekuren live wordt meegekeken, is dat er juist pro-actiever en preventiever door de politie opgetreden kan worden. Hierdoor leeft bij de politie sterk het gevoel dat zij ‘bovenop de straat zit,’ veel dreigende conflicten in de kiem smoort en daarmee (onder andere) geweldsdelicten voorkomt.

Door vaker de binnenkomende beelden te benutten bij het aansturen van agenten op straat na een melding, zou volgens een sleutelpersoon nog meer winst geboekt kunnen worden.

Effecten op de werkwijze en effectiviteit van politie en justitie

Verandering in politioneel optreden

Cameratoezicht verandert het optreden van de politie volgens de respondenten. Zeker als er een direct contact is met de in het cameragebied surveillerende politiemensen, waardoor zij sneller kunnen ingrijpen. Verder worden zij van meer informatie voorzien zodat ingrijpen ook proportioneler, effectiever en efficiënter kan plaatsvinden. Cameratoezicht waarbij live meegekeken wordt, draagt aldus bij aan een meer pro-actief en preventief optreden van de politie. Dit gaat minder op voor cameratoezicht dat buiten deze perioden en uitsluitend op basis van beeldopnamen, plaatsvindt.

Veranderingen in opsporing en vervolging: beelden in de rechtszaal

Wanneer de politie op het beeldmateriaal strafbare feiten aantreft, wordt veelal allereerst toestemming gevraagd aan de officier van justitie of de beelden in een opsporingsonderzoek gebruikt mogen worden. Toestemming wordt dan bij proces-verbaal vastgelegd. Indien op basis van de beelden een verdachte wordt aangehouden, kunnen de beelden ook in een rechtszaak worden gebruikt. Het beeldmateriaal dient voor de officier van justitie in de rechtszaal dan als onderbouwing van zijn eis. Van twee zaken is bekend dat beeldmateriaal heeft geleid tot een veroordeling.

Effecten op het tijdsbeslag van de politie

Er kunnen nog geen harde conclusies worden getrokken over de netto-effecten van (operationeel) cameratoezicht op de politiecapaciteit. Eerder gaven we reeds aan welke inspanningen (in FTE's) er in elk geval gemoeid zijn in de onderzochte gemeenten, vanaf de allereerste voorbereidingen.

Geconstateerd wordt in elk geval dat in een toezichtgebied de totale politie-inzet licht toeneemt. Dit is het gevolg van een pakket van maatregelen, waarbij - naast cameratoezicht - extra politie-inzet een onderdeel vormt van een integrale aanpak. Bij de politie-inzet die

direct voortvloeit uit het cameratoezicht lijkt een verschuiving plaats te vinden van repressie naar preventieve inzet.

Effecten op de samenwerking

Bij alle projecten is er sprake van samenwerking tussen publieke en private partijen. In verschillende gemeenten wordt geconstateerd dat de samenwerking die door cameratoezicht tussen partijen tot stand is gekomen, ook waardevol blijkt te zijn bij andere trajecten. De verschillende partijen weten elkaar beter te vinden en er is ook meer vertrouwen (en begrip) ontstaan.

Bijlage 1 Literatuurlijst

Apeldoorn

- Notitie Videocameratoezicht in het uitgaansgebied Hoofdstraat-Noord en Beekpark (september 1999).
- Reglement Videocameratoezicht in het uitgaansgebied Hoofdstraat-Noord en Beekpark (september 1999).
- Procedure handboek Videocameratoezicht in het uitgaansgebied Hoofdstraat-Noord en Beekpark (september 1999).

Bergen op Zoom

- 'Alternatieve vormen van toezicht, gebruik van videocamera's', discussienota.
- Raadsvoorstel om over te gaan tot camerabewaking.
- Privacyreglement.
- Eerste evaluatie.

Breda

- Plan van aanpak Veiligheid station Breda.
- Eerste evaluatie (april 2000).

Den Haag

- Plan van aanpak Cameratoezicht (mei 1999).
- Overzicht incidenten in het Noodgebied (prostitutiestraten) november 1998 tot april 1999.
- Overzicht aangiftes in Zeefront (uitgaansgebied) 1-1-1998 tot en met 31-12-1998.
- Raadsvoorstel invoering Cameratoezicht in prostitutiestraten (maart 2000).

Ede

- Toezicht op Maat; cameratoezicht in Ede (januari 1998).
- Cameratoezicht op en rond het Museumplein; discussienota aan de leden van de Commissie AZ en MVOB d.d. 19 februari 1998.
- Reglement Videocameratoezicht gemeente Ede (november 1998).
- Procedurehandboek Cameratoezicht gemeente Ede (november 1998).
- Cameratoezicht Museumplein Ede; verslag van de voorbereidingen (februari 1999).
- 'Veiligheid blijft een zaak van mensen; cameratoezicht een verantwoorde weg' presentatiesheets Ede van Congres d.d. 6 april 1999.
- Evaluatie cameratoezicht; de eerste indruk (oktober 1999).
- Evaluatie cameratoezicht (april 2000).

Groningen

- Bijlage raadsverslag nr. 26: Experiment cameratoezicht in Groningen d.d. 17 mei 1999.
- Brief van de burgemeester aan belanghebbenden die woonachtig of werkzaam zijn in het uitgaansgebied van Groningen.
- Brochure/strooifolder 'Veilig Uitgaan'.
- Notitie 'Cameratoezicht in Groningen'.
- Privacyreglement voor het Bevolkingsregister 'Cameratoezicht gemeente Groningen'.

Leeuwarden

- Nee! tegen geweld; plan van aanpak tegen geweld in de binnenstad van Leeuwarden (oktober 1997).
- Nee! tegen geweld, een jaar later (september 1998).
- Video-observatie; onderzoek naar de haalbaarheid van videocamera's in uitgaanscentra (concept, oktober 1999).
- Besluit college B&W om nog niet over te gaan tot plaatsing van cameratoezicht + persbericht d.d. 16 november 1999.
- Verslag van Commissie Openbare Orde en Veiligheid d.d. 7 december 1999.
- Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2000-2004 (december 1999).
- Integraal Veiligheidsplan 2000 (januari 2000).

Venlo

- Reglement Cameratoezicht.
- Raadsvoorstel Camerabewaking Mgr. Nolensplein e.o. d.d. 31 augustus 1999.
- Cameraplan Gemeente Venlo, 1999.

Zwolle

- Notitie Veiligheid op straat; werkgroep camerabewaking.
- Notitie cameratoezicht; de stand van zaken (mei 1998).
- Cameratoezicht horecagebied Zwolle.
- Raadsbesluit horecabeleid; maatregelen openbare orde en veiligheid, actieplan veiligheid GSB d.d. 25 januari 1999.
- Gespreksnotitie omtrent cameratoezicht tussen de dienst Gebouwen en Techniek en de politie d.d. 22 februari 1999.
- Verslag van overleg tussen Juridische Zaken & Veiligheid, de Dienst Gebouwen en Techniek en de politie d.d. 23 maart 1999.
- Memo aan burgemeester omtrent stand van zaken cameratoezicht d.d. 1 november 1999.
- Memo aan de Raadscommissie Bestuur omtrent voortgang cameratoezicht d.d. 10 februari 2000.
- Programma van eisen voor inzet camera's d.d. 1 maart 2000, ten bate van uit te brengen offertes.

Bijlage 2 Geraadpleegde sleutelpersonen

Apeldoorn

De heer Luijk

De heer Reezigt

Coördinator binnenstad, gemeente Apeldoorn.

Beleidsadviseur veiligheid, team OOV, gemeente Apeldoorn.

Bergen op Zoom

De heer Weijdt

De heer Kachelland

De heer De Jonge

Veiligheidscoördinator, gemeente Bergen op Zoom.

Politie

Politie

Breda

De heer Ewals

De heer Van der Slagt

De heer Hopman

Coördinator openbare orde en veiligheid, gemeente Breda.

KLPD/spoorwegpolitie.

Gemeente Breda, districtsmanager dienst stadsbeheer.

Den Haag

Mevrouw Burger

De heer Coster

De heer Aussems

Mevrouw Norbart

Beleidsmedewerker Openbaar Ministerie Haaglanden.

Projectleider integrale aanpak prostitutie Politie Haaglanden.

Projectleider cameratoezicht, Politie Haaglanden.

Beleidsmedewerker Bestuurszaken, gemeente Den Haag.

Ede

De heer Brunekreef

De heer Weber

De heer Beekman

Hoofd Toezicht, gemeente Ede.

Juridisch adviseur, afdeling Juridische Zaken, gemeente Ede.

Beleidsmedewerker projecten, Openbaar Ministerie Arnhem.

Leeuwarden

De heer Bangma

De heer Klarenbeek

Districtchef Politie district Midden-Friesland.

Gemeente Leeuwarden, projectleider bij sector Juridische en Veiligheidszaken.

Groningen

Mevrouw Blaauw

De heer Ter Harmsel

De heer Jongsma

Beleidsmedewerker gemeente Groningen.

Districtschef politie Groningen.

Officier van justitie, Groningen (voorheen betrokken als beleidsmedewerker).

Mevrouw Van Corbach

De heer Joostens

Beleidsmedewerker, Openbaar Ministerie Groningen.

Politie

Venlo

De heer Beurskens

De heer Scheepers

De heer Peute

De heer Waltmans

De heer Engelen

De heer Timmerman

Gemeente Venlo

Beleidsmedewerker Openbaar Ministerie.

Gemeente Venlo

Gemeente Venlo

Gemeente Venlo

Politie

Zwolle

De heer Schuiringa

Beleidsmedewerker Juridische Zaken en Veiligheid,
gemeente Zwolle.

De heer Wanders

Beleidsmedewerker Juridische Zaken en Veiligheid,
gemeente Zwolle.

Bijlage 3 Over de onderzoeks- en adviesbureaus

Van Dijk, Van Soomeren en Partners

Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau dat gespecialiseerd is op de terreinen Criminaliteitspreventie, Stedelijk Ontwerp en Beheer en Maatschappelijke Ontwikkelingen. Het bureau is in 1984 opgericht en is inmiddels uitgegroeid tot een organisatie met vijftig medewerkers. Deze medewerkers zijn afkomstig uit verschillende wetenschappelijke richtingen en hebben uitgebreide werkervaring opgedaan bij overheidsinstanties, particuliere en universitaire instellingen en in het bedrijfsleven. De bundeling van kennis en praktijkervaring binnen ons bureau vormt de basis voor de uitvoering van opdrachten met een specialistisch of juist veelzijdig karakter. Het is voor ons vanzelfsprekend dat de praktijksituatie en de wensen van de opdrachtgever hierbij centraal staan. Van Dijk, Van Soomeren en Partners biedt organisaties gerichte ondersteuning bij het oplossen van strategische vraagstukken. De kern van onze dienstverlening bestaat uit onderzoek, advisering en kennisoverdracht. Het bureau heeft inmiddels voor uiteenlopende (publieke en private) opdrachtgevers een groot aantal opdrachten uitgevoerd.

Voor meer informatie:

Van Dijk, Van Soomeren en Partners B.V.

Van Diemenstraat 374

1013 CR AMSTERDAM

Tel. 020 6257537

Fax. 020 6274759

E-mail: dsp@dsp-advies.nl

Internet: www.dsp-advies.nl

ES&E

Veiligheid, leefbaarheid en maatschappelijke integratie

Het bureau: ES&E (Eysink Smeets en Etman) is een onafhankelijk bureau, gespecialiseerd in het inzicht bieden in en oplossingen bieden voor vraagstukken op het gebied van veiligheid, leefbaarheid en maatschappelijke integratie. Kerndiensten van ES&E zijn beleidsonderzoek, -advisering, -implementatie, project- en interimmanagement. Het bureau, dat inmiddels bijna vijftien jaar bestaat, heeft een team van 35 medewerkers en behoort tot de voorlopers in Nederland op de genoemde deel terreinen. Velen hebben hun sporen verdiend bij overheid en bedrijfsleven voordat zij bij ES&E kwamen werken. De werkzaamheden spelen zich af op (inter-)nationaal, regionaal en lokaal niveau, maar ook het niveau van stadsdelen, wijken, buurten, bedrijventerreinen, winkelcentra en uitgaansgebieden. Opdrachtgevers zijn ministeries, gemeenten, politiekorpsen, justitie, koepel- en brancheorganisaties, woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties en bedrijfsleven.

De benadering: Een integrale, multidisciplinaire benadering is voor ES&E de standaard. Zo stellen wij ('door kruisbestuiving') voortdurend specialistische projectteams samen uit onze units. Deze units zijn: • sociale infrastructuur • jeugd • minderheden • drugsbeleid, verslavingszorg en middelengebruik • geweld en agressie • lokaal veiligheidsbeleid • toezicht en handhaving • politie en policing • justitie en rechtshandhaving • ICT (informatie- en communicatietechnologie) • beleidsimplementatie en communicatie.

Voor meer informatie :

ES&E (Eysink Smeets & Etman)

Postbus 85568

2508 CG Den Haag

Tel. 070 – 36 43 850

Fax. 070 – 36 17 951

E-mail: info@ese.nl

Internet : www.ese.nl

