

Sander Flight en Paul van Egmond met medewerking van Arjun Swami-Persaud

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding evaluatie	4
1.2	Leeswijzer	5
2	Over het onderzoek	6
2.1	Onderzoeksvragen	6
2.2	Het onderzoeksmodel	6
3	Beleidskader en werkwijze	9
3.1	Korte geschiedenis	9
3.2	Beleidskader en uitvoeringsplannen	11
3.3	De toezichtcentrale	12
3.4	Evaluatie werkwijze	13
4	Resultaten cameratoezicht	16
4.1	Resultaten rechtstreeks toezicht	16
4.2	Flexibele camera's	23
4.3	Gebruik opnames	27
5	Analyse	29
5.1	Kosten-baten	29
5.2	Preventie	33
5.3	Wetgeving en privacy	36
5.4	Optimale aantal camera's	45
6	Conclusies en aanbevelingen	49
6.1	Conclusies	49
6.2	Aanbevelingen	53
Bijlagen		
	Bijlage 1 – Geïnterviewden	55
	Bijlage 2 – Registratie toezichtcentrale	56

1 Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie

De gemeente Utrecht zet cameratoezicht in voor handhaving van de openbare orde. Elk jaar beoordeelt de gemeente de kwaliteit van het cameratoezicht. Dan wordt besproken of alle camera's nog nodig zijn en of er misschien nieuwe gebieden zijn waar cameratoezicht moet worden ingevoerd.

Naast deze jaarlijkse beoordeling die de gemeente zelf uitvoert, wordt er elke vier jaar een onafhankelijke externe evaluatie uitgevoerd. In 2013 heeft DSP-groep die evaluatie uitgevoerd en een aantal aanbevelingen gedaan. De belangrijkste was om actiever aan de slag te gaan met het kiezen van doelen per camera-gebied zodat je i) alles zo kunt inrichten dat de kans op succes zo groot mogelijk wordt en zodat je ii) na afloop goed kunt vaststellen of het gekozen doel bereikt is. Onze aanbevelingen zijn verwerkt in het gemeentelijke beleidskader cameratoezicht 2014 – 2018 dat eind dit jaar afloopt. Deze evaluatie van 2018 wordt door dezelfde onderzoekers gedaan en is bedoeld om te kijken hoe het de afgelopen vier jaar is gegaan. De conclusies en aanbevelingen zullen worden gebruikt voor het nieuwe beleidskader cameratoezicht 2018 – 2022.

Gemeentelijk cameratoezicht

Dit rapport gaat over gemeentelijk cameratoezicht op basis van artikel 151c Gemeentewet. Later in dit rapport gaan we uitgebreider in op deze wettelijke grondslag. Maar hier is het van belang op te merken dat we ons hiermee beperken tot een specifiek type camera's waar er maar relatief weinig van zijn in Nederland. Verreweg de meeste camera's zijn namelijk private bewakingscamera's. Volgens onderzoek uit 2013 is het aantal private bewakingscamera's in Nederland minstens vijfhonderd keer zo groot als het aantal gemeentelijke camera's.¹

Een groot deel van die bewakingscamera's hangt binnen, bijvoorbeeld in winkels en kantoren. Daarnaast zijn er grote aantallen private camera's die gericht zijn op openbare plaatsen en voor-publiek-toegankelijke plaatsen. Naar schatting waren er in 2013 circa 700.000 van dat soort camera's in Nederland. Minder dan een half procent van die camera's betrof gemeentelijk cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde. De overige 99,5 procent is eigendom van andere instanties dan gemeenten en wordt ingezet voor een ander doel, namelijk bewaking en beveiliging. Voorbeelden zijn bewakingscamera's op bedrijventerreinen, beveiligingscamera's aan de buitengevels van winkels en camera's op parkeerterreinen en in parkeergarages. Ook zijn er tienduizenden camera's in tankstations en in alle geldautomaten. Op een knooppunt als stationsgebied Utrecht Centraal hangen circa duizend bewakingscamera's van openbaar ver-

¹ Flight, S. (2013), *Cameratoezicht in Nederland: Een schets van het Nederlandse cameraland*, DSP-groep – in opdracht van Ministerie van Veiligheid en Justitie. De gemeente heeft zelf trouwens ook bewakingscamera's in en rondom gemeentelijke gebouwen, maar dat zijn geen gemeentelijke camera's in de zin die hier wordt bedoeld omdat het doel niet handhaving van de openbare orde is, maar beveiliging en bewaking.

voersbedrijven, van de Jaarbeurs en van Hoog Catharijne. Die camera's brengen allemaal publiek toegankelijke ruimten in beeld, maar het zijn geen gemeentelijke camera's zoals bedoeld in dit rapport. Ook de politie zelf zet andere camera's in naast de gemeentelijke camera's. De politie kan bijvoorbeeld voor korte tijd camera's inzetten als dat nodig is voor de handhaving van de rechtsorde. Dit gebeurt in Utrecht bijna nooit: Koningsdag en de start van de Tour de France in 2015 waren voorbeelden van dit type cameratoezicht. Verder kan de politie of een andere opsporingsdienst camera's inzetten – onder voorwaarden mag dat zelfs met verborgen camera's – om verdachten te observeren. Daarnaast heeft de politie bodycams, drones, helikopters en dashcams. Het zijn allemaal voorbeelden van overheidscamera's die openbare plaatsen in beeld brengen.

Kortom: in dit onderzoek beperken we ons tot gemeentelijke camera's ter handhaving van de openbare orde. Alle bewakingscamera's van andere instanties vallen buiten de scope van de evaluatie.

1.2 Leeswijzer

We beginnen met een beschrijving van het onderzoek (hoofdstuk 2). Daarna geven we een overzicht van het cameratoezicht in de gemeente. Dat is de basis voor het antwoord op de eerste onderzoeksvraag over de werkwijze en het beleidskader (hoofdstuk 3). Daarna bespreken we de tweede onderzoeksvraag over de resultaten van het cameratoezicht. We beginnen met registratiecijfers uit de toezichtcentrale en de informatie uit de interviews (hoofdstuk 4). Het volgende hoofdstuk bevat een analyse van kosten & baten, een bespreking van preventie en een beschrijving van wetgeving & privacy (hoofdstuk 5). Dat hoofdstuk sluiten we af met een antwoord op de tweede onderzoeksvraag over het optimale aantal camera's met speciale aandacht voor de verhouding tussen vaste en flexibele camera's. In het laatste deel (hoofdstuk 6) sluiten we het rapport af met conclusies en aanbevelingen.

2 Over het onderzoek

2.1 Onderzoeksvragen

De volgende twee vragen staan centraal in dit onderzoek:

- ③ Draagt de huidige werkwijze – zoals omschreven in het beleidskader, de vervolgaanpak van flexibel cameratoezicht en de uitvoeringsplannen – er toe bij dat de doelen die bij cameratoezicht gesteld zijn behaald (kunnen) worden?
- ③ Is het huidige aantal camera's (vast en flexibel) in Utrecht te veel, te weinig of precies goed, om de veiligheidsproblemen aan te pakken? Wat is de optimale verhouding tussen vaste en flexibele camera's?

2.2 Het onderzoeksmodel

Het is ruim twintig jaar geleden dat cameratoezicht wereldwijd aan een snelle opmars begon: eerst in Engeland, maar daarna ook in andere landen – waaronder Nederland. Het is ook ruim twintig jaar geleden dat voor het eerst de vraag werd gesteld: “Werkt cameratoezicht?” Het is een simpele vraag, maar er is nog steeds geen definitief antwoord. En dat zal er ook nooit komen. Het beste wetenschappelijke onderzoek is op een rij gezet: 41 evaluaties van cameratoezicht uit vijf verschillende landen volgens de hoogste wetenschappelijke eisen uitgevoerd.² De conclusie luidde dat criminaliteit gemiddeld met 16% daalde waar cameratoezicht was ingevoerd. Maar onder dat gemiddelde waren een paar opvallende patronen zichtbaar waar nog geen verklaring voor was. Ten eerste bleek dat alle positieve evaluaties uit het Verenigd Koninkrijk afkomstig waren en dat er in geen van de andere landen een significant effect van camera's was gemeten.³ Ten tweede bleek dat de door de politie geregistreerde criminaliteit op parkeerterreinen met 51% was gedaald, terwijl camera's geen effect hadden op het aantal politieregistraties in uitgaansgebieden, in het openbaar vervoer of in woonwijken. Ten derde bleek dat voertuigcriminaliteit (zoals autokraak) en vermogenscriminaliteit (bijvoorbeeld inbraken en diefstallen) vaak flink afnamen na invoering van cameratoezicht, maar dat het aantal geweldsdelicten nergens was gedaald na het ophangen van camera's. Kortom: camera's leken goed te werken op parkeerterreinen in Engeland met veel autokraken. Maar waarom? Waarschijnlijk is er 'iets' met die plekken en de lokale problematiek waardoor camera's goed werken en elders niet. We moeten proberen uit te vinden wat dat 'iets' is zodat we gaan begrijpen hoe cameratoezicht werkt en daar in andere projecten rekening mee kunnen houden.

² Dit is een samenvatting van de website van de *Crime Reduction Toolkit for CCTV*, gepubliceerd door het What Works Centre for Crime Reduction: <http://whatworks.college.police.uk/toolkit/Pages/Intervention.aspx?InterventionID=1>.

³ De meeste andere studies kwamen uit de Verenigde Staten, Australië en Canada. Nederlandse evaluaties werden niet meegenomen in dit onderzoek omdat alleen Engelstalige publicaties in aanmerking kwamen.

Hoe werkt cameratoezicht?

Het helpt ons niet veel als we weten dat het ergens veiliger is geworden *na* invoering van cameratoezicht: daar kunnen allerlei oorzaken voor zijn naast de camera's. Wat we willen weten is of het veiliger is geworden *dankzij* de invoering van cameratoezicht. Waren het de camera's of was het iets anders dat het verschil maakte? Die vraag is extra relevant als cameratoezicht, zoals in Utrecht, altijd moet worden ingezet in combinatie met een breder pakket van maatregelen. Als we willen weten of cameratoezicht 'werkt' moeten we de bijdrage van de camera's onderscheiden van de andere maatregelen in het pakket.

Om dat te doen gebruiken we de methode *Realistic Evaluation*: een evaluatiemethode die is ontwikkeld om te kunnen bepalen hoe elke afzonderlijke maatregel of interventie tot resultaten leidt.⁴ We kijken niet alleen wat de maatschappelijke uitkomsten (outcome) na de interventie waren. We willen ook weten hoe die interventie is gepleegd (input) en tot welke directe resultaten dat leidde (output). Als de maatregel niet goed is geïmplementeerd of als er geen output is, draagt de maatregel sowieso niets bij aan een eventueel maatschappelijke uitkomst. Alleen als de input en output van hoge kwaliteit waren, is het waarschijnlijk dat de camera's hebben bijgedragen aan de verbetering van de veiligheid.

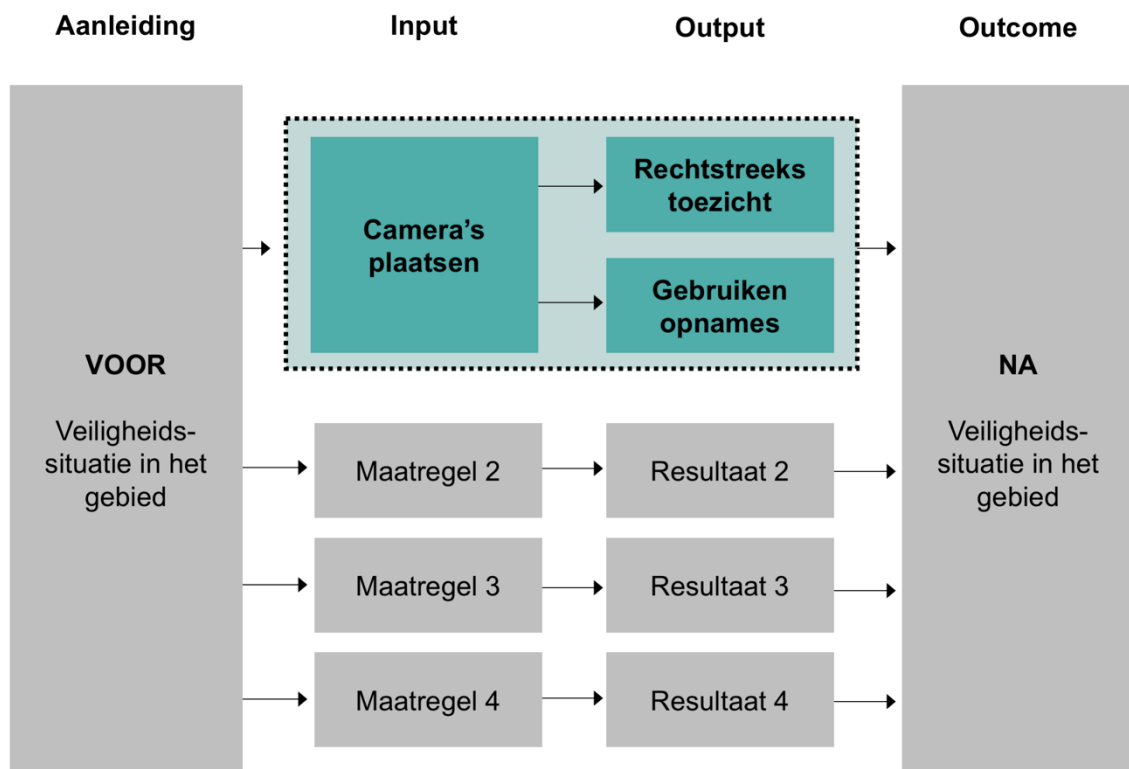
Een van de belangrijkste vragen die we moeten beantwoorden is dus: "Wat is de output van de camera's in Utrecht?" Een van onze gesprekspartners vat het belangrijkste doel als volgt samen:

"De camera's in de binnenstad zijn er om heel snel op incidenten te kunnen reageren: pro-actief cameratoezicht. Die zijn dus succesvol als er veel incidenten mee worden waargenomen tijdens het rechtstreekse toezicht."

Kortom: het gaat om rechtstreeks cameratoezicht en snel reageren op incidenten. Van veel anderen hoorden we dat een tweede output bestaat uit het gebruiken van opnames voor opsporingsonderzoeken. Beleidsmedewerkers van de gemeente benadrukken dat opsporing nooit het primaire doel is van de gemeentelijke camera's in de stad, maar hooguit bijvangst. Maar als bijvangst is het wel degelijk een van de twee manieren waarop de camera's in Utrecht kunnen leiden tot een verbetering van de veiligheid in het cameragebied. Die twee manieren staan in het groene deel van de figuur hieronder. Rechtstreeks toezicht zorgt ervoor dat je incidenten in de kiem kunt smoren door heel snel te reageren, bijvoorbeeld door handhavers of politie aan te sturen. Dat is het eerste blokje: 'rechtstreeks toezicht'. En als het niet lukt incidenten snel te de-escaleren, kan je de opnames die zijn gemaakt altijd nog gebruiken voor opsporingsonderzoek. Dat is het tweede blokje: 'gebruiken opnames'.

⁴ Zie voor een artikel dat specifiek gaat over Realistic Evaluation voor camera's: N. Tilley (1993). *Understanding car parks, crime, and CCTV: evaluation lessons from safer cities*. London: Home Office Police Department. Voor de evaluatiemethode in het algemeen: R. Pawson en N. Tilley (1997). *Realistic evaluation*. Sage.

Figuur 2.1 – Het onderzoeksmodel



Informatiebronnen

Hierboven werd duidelijk welke indicatoren de hoofdrol spelen in dit onderzoek: rechtstreeks toezicht en gebruiken van opnames. Maar er zijn geen kant-en-klare registraties met informatie over die twee indicatoren. Daarom hebben we informatiebronnen gezocht en geraadpleegd voor deze evaluatie:

- 🕒 Registraties uit de cameratoezichtcentrale
- 🕒 Observatiebezoek aan de centrale
- 🕒 Informatie over het gebruik van opgenomen beelden
- 🕒 Enquête bewoners 2017
- 🕒 Criminaliteit volgens politieregistraties
- 🕒 Interviews gemeente: handhavers, ambtenaren, burgemeester
- 🕒 Interviews politie: teamleiding, cameratoezicht, operators
- 🕒 Sessie met gemeenteraadsleden

3 Beleidskader en werkwijze

We beginnen met een beschrijving van het cameratoezicht in Utrecht en van het Beleidskader 2014-2018 met de jaarlijkse uitvoeringsplannen die daarbij horen. Vervolgens beschrijven we de cameratoezichtcentrale en de werkwijze in die centrale. We presenteren tot slot het oordeel over de techniek en over de huidige werkwijze op basis van onze observaties en interviews. Daarmee geven we antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

- ⦿ Draagt de huidige werkwijze zoals omschreven in het beleidskader, de vervolgaanpak van flexibel cameratoezicht en de uitvoeringplannen, er toe bij dat de doelen die bij cameratoezicht gesteld zijn behaald (kunnen) worden?

3.1 Korte geschiedenis

De gemeente Utrecht plaatste in 2001 voor het eerst gemeentelijke camera's. In de tien jaar daarna groeide het aantal camera's en cameragebieden.

Figuur 3.1 – Plattegrond cameratoezicht in Utrecht (juli 2018)



Tabel 3.2 – Cameragebieden Utrecht

Plek	Start	Camera's in 2018	Aanleiding	Doelen
Binnenstad	2001	50	(uitgaans)geweld en (drugs)overlast	pro-actie, afschrikken, bijvangst: opsporing
West, Lombok- Oost	2005	4	structurele jongerenoverlast, drugsoverlast, intimidatie, criminaliteit: straatroof, overvallen, autokraak, woninginbraken	pro-actie, afschrikken, bijvangst: opsporing
Noordwest, Zwanenvecht- laan	2007	2	jongerenoverlast, intimidatie, criminaliteit (met name autokraak)	pro-actie en afschrikken
Zuidwest, Kana- leneiland-noord	2007	7	jongerenoverlast samenhangend met criminali- teit (autokraak, woninginbraak, berovingen), drugs- en horecaoverlast, intimidatie, grimmige	pro-actie, afschrikken, vergroten veiligheids- gevoel

			situatie	
Oost, Stadion Galgenwaard	2014	3	ongeregeldheden rondom wedstrijden en evenementen	pro-actie
Noordwest, Amsterdamse-straatweg (Daalsebuurt-Marnixlaan)	2015	7	overlast op straat, intimidatie, verzoek ondernemers en bewoners, criminaliteit (geweld, uitgaansproblematiek, ondermijnende criminaliteit, overvallen en straatroven)	pro-actie en afschrikken
Overvecht, Wolgadreef e.o.	2016	4	jeugdoverlast, intimidatie en criminaliteit	pro-actie en afschrikken
Zuidwest, Vasco da Gamalaan e.o.	2016	1	overlast, intimidatie, vervuiling en vernieling	pro-actie, afschrikken, vergroten veiligheidsgevoel

In 2009 waren er 87 camera's. Er was geen ruimte voor verdere groei in de toezichtcentrale zonder een forse investering in hardware en software. Daarop besloot de gemeenteraad het aantal camera's te bevriezen op het toenmalige aantal. Vanaf dat moment konden er dus alleen maar camera's op een nieuwe plek worden geplaatst als ze ergens anders werden verwijderd. In 2014 werd de raamprostitutie op het Zandpad gesloten en werden de negen camera's die daar stonden verwijderd. Op dat moment is het maximum naar beneden bijgesteld naar 78 camera's en dat is het maximum op dit moment nog altijd.

Elk jaar wordt bepaald of er camera's kunnen worden verwijderd en dat gebeurt ook bijna elk jaar. Het recentste voorbeeld was in het najaar van 2017 toen de camera's op het Prins Bernhardplein zijn verwijderd omdat bleek dat de problemen waren afgenomen: die camera's zijn verplaatst. In 2017 is een experiment gehouden met een set van drie flexibele camera's. Deze werden telkens voor drie maanden op een locatie geplaatst en daarna weer verwijderd. Na de evaluatie⁵ is besloten door te gaan met deze flexibele camera's.

3.2 Beleidskader en uitvoeringsplannen

Beleidskader

Het *Beleidskader cameratoezicht 2014 – 2018* is door de Utrechtse gemeenteraad vastgesteld en vormt het kader voor cameratoezicht.⁶ Het beleidskader beschrijft de rollen van de stakeholders binnen en buiten de gemeente. Camera's mogen voor vijf doelen worden ingezet: preventie, interventie, repressie, veiligheidsgevoel en ondernemersklimaat. Meer specifiek zijn er twee doelen die behaald moeten worden met gemeentelijke camera's:

⁵ P. van Egmond & R. Bloeme, *Evaluatie pilot flexibel cameratoezicht Utrecht; Drie pilotprojecten in 2017*, DSP-groep.

⁶ Zie *Beleidskader Cameratoezicht Utrecht 2014 – 2018* op de gemeentelijke website.

- 1 Handhaving van de openbare orde, inclusief het voorkomen van strafbare feiten, die invloed hebben op de orde en rust in de samenleving;
- 2 Efficiëntere inzet van politie en andere diensten (buitengewone opsporingsambtenaren, brandweer etc.), een preventieve werking, het bevorderen van veiligheid.

Dit zijn de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voor het plaatsen van een gemeentelijke camera:

- 🕒 Maatschappelijke behoefte
- 🕒 Meerdere actuele problemen
- 🕒 Proportionaliteit (probleem zo groot dat het dit zware middel rechtvaardigt)
- 🕒 Subsidiariteit (minder ingrijpende maatregelen werkten niet)
- 🕒 Camera's alleen als onderdeel van pakket aan maatregelen
- 🕒 Periodiek evalueren

Gemeentelijk cameratoezicht moet volgens de Gemeentewet altijd voor een bepaalde tijd worden ingesteld. In Utrecht worden de termijnen voor de camera's bepaald per type gebied. Er zijn vier soorten gebieden: Binnenstad, Stationsgebied, Stadion Galgenwaard en de wijken. De aanwijzingsbesluiten voor de Binnenstad en het Stationsgebied zijn voor een periode van vier jaar. Bij Stadion Galgenwaard en in de wijken zijn de aanwijzingsbesluiten voor een jaar; daarna wordt getoetst of de camera's nog noodzakelijk zijn.

Uitvoeringsplannen

Sinds 2014 maakt de gemeente jaarlijks een uitvoeringsplan cameratoezicht. Daarin wordt getoetst of de huidige camera's moeten blijven hangen, of verplaatsingen nodig zijn en of nieuwe gebieden cameratoezicht moeten krijgen. Dat gebeurt op basis van vier besprekingen per jaar in het handhavingsoverleg. Daar worden de registraties uit de toezichtcentrale besproken door de gebiedsmanagers, politie, toezicht & handhaving en (vaak) jongerenwerk. De vraag wordt gesteld of de camera's nog bijdragen aan de oorspronkelijke doelen van het cameratoezicht in dat specifieke gebied. Dat kan leiden tot een verzoek om extra camera's of een voorstel camera's te verplaatsen of verwijderen. Ook nieuwe aanvragen voor cameratoezicht worden besproken en beoordeeld in de uitvoeringsplannen. Alle plannen zijn te vinden op de site van de gemeente.

3.3 De toezichtcentrale

In het politiebureau aan de Briljantlaan is een toezichtcentrale ingericht waar alle gemeentelijke camera's binnenkomen. In de toezichtcentrale werken speciaal opgeleide operators van de opleiding Integrale Veiligheidskunde onder direct toezicht van één of twee supervisors van de politie. Elke operator bekijkt een cluster camera's.

Figuur 3.4 – Toezichtcentrale



Er zijn zeven werkplekken met elk twee grote beeldschermen waar zestien verschillende camera's tegelijk kunnen worden getoond. Deze schermen kunnen ook anders worden ingedeeld waardoor een bepaalde camera groter wordt weergegeven. Op elk bureau staan twee schermen: een 'spotmonitor' voor het van dichtbij bestuderen van een camerabeeld en een tweede beeldscherm met het registratiesysteem. Er is rechtstreeks toezicht op bepaalde uren en dagen:

- Binnenstad
Alle camera's in de binnenstad worden van 18 uur 's avonds tot 2 uur 's ochtends (zondag-maandag- en dinsdagnacht) of tot 6 uur 's ochtends (woensdag-, donderdag-, vrijdag- en zaterdagnacht) uitgekeken. Op zondag worden de camera's ook tussen 12 en 18 uur bekeken.
- Wijken
De camera's in de wijken worden bekeken van 15 uur 's middags tot 2 uur 's nachts. De camera's op de Amsterdamsestraatweg worden sinds 2017 bekeken volgens het regime van de binnenstad en dat geldt ook voor de camera op de hoek van de Adelaarstraat en de Bemuurde Weerd OZ.
- Stadion Galgenwaard
De camera's bij het stadion worden alleen bij wedstrijden en evenementen uitgekeken: dit gebeurt niet in de toezichtcentrale aan de Briljantlaan, maar in de commandokamer in het voetbalstadion zelf.

3.4 Evaluatie werkwijze

Na deze beschrijvende paragrafen geven we hier een eerste antwoord op de onderzoeksvraag over de werkwijze. Later in het rapport vullen we het antwoord aan op basis van de andere resultaten en de analyse.

Techniek

De afgelopen jaren is een aantal technische verbeteringen doorgevoerd:

- Gefaseerd zijn alle camera's sinds begin 2017 vervangen. De nieuwe camera's geven 's avonds en 's nachts scherpere beelden.
- Er zijn drie '360 graden camera's' geplaatst. Dit zijn feitelijk 5 camera's in één (voor alle windrichtingen een en een dome camera die gedraaid kan worden) waarmee een volledig overzicht verkregen wordt. Een van deze camera's staat bijvoorbeeld op het Neude.
- Met de nieuwe software Vision 5.2 worden cameraposities eenvoudig inzichtelijk op een kaart en kan met een muisklik relevante camera's opgeschakeld worden. Dit maakt het uitkijken makkelijker en sneller.
- De bandbreedte van de bestaande verbindingen is vergroot en ook is deze beter beveiligd: als er een kabel kapot gaat, bijvoorbeeld door graafwerkzaamheden, dan blijven de beelden beschikbaar.

Het camerasysteem zelf functioneert over het algemeen goed en wordt goed beheerd. We bedoelen daarmee niet alleen de camera's zelf, maar ook de verbindingen, de toezichtcentrale en de opslag. Over de techniek hebben we eigenlijk alleen maar goede dingen gehoord, op deze kleine klachten na:

- Het zicht in de winter is beter omdat er in de zomer bladeren aan de bomen zitten.
- De server zit bijna vol: beelden bevroren als je alle camera's tegelijk wilt weergeven.
- Een reparatie van een belangrijke camera duurde een keer een week.

Ondanks deze minpuntjes is het algemene oordeel over de techniek heel goed. De gebruikers die wij spraken vinden dat de camera's op de juiste wijze zijn geplaatst en beelden leveren van goede kwaliteit. De camera's zelf functioneren bijna altijd en ook de hardware en software worden positief beoordeeld door de professionals die ermee werken. Het registratiesysteem functioneert naar behoren en de opgenomen beelden zijn van bruikbare kwaliteit en kunnen worden teruggevonden na incidenten. Dat de techniek zo goed draait is niet vanzelfsprekend en het is dus van belang dit hier expliciet op te merken: dat het systeem op zich werkt is immers een voorwaarde voor succes in de rest van de keten.

Beleid

De werkwijze die de gemeente Utrecht heeft gekozen kan van een afstandje wellicht de indruk wekken dat er veel vergaderingen nodig zijn en veel papierwerk: elk kwartaal overleg tussen gemeente, politie & handhavers, elk jaar een nieuw uitvoeringsplan en elke vier jaar een evaluatie met een nieuw beleidskader. Maar al die overleggen en documenten leveren veel goeds op, hoorden we van veel direct betrokken professionals. Een zei het als volgt:

“Het werken met de jaarlijkse uitvoeringsplannen werkt goed, want het levert een begrijpelijk proces op. Het kost flexibiliteit, maar het levert gelijke kansen [voor de verschillende gebieden] op en een duidelijke weging.”

Een ander zei dat de werkwijze onvermijdelijk complex wordt als je zo zorgvuldig wilt werken als de gemeente Utrecht het wil:

“We krijgen best veel aanvragen en we hebben geen camera’s op zolder liggen. Dus zeg het maar: wat is belangrijk en wat is minder belangrijk? Als het ergens echt heel erg is, dan komen daar camera’s. De gemeente gaat hier zeer zorgvuldig mee om en wordt goed gecontroleerd door de raad.”

Het feit dat er een maximum aantal camera’s is, werkt kwaliteitsverhogend: elke camera telt. Als er een camera nodig is op een nieuwe plek moet er ergens anders eentje worden weggehaald. In de woorden van de burgemeester: “Dat doet altijd pijn”. Het maximum dwingt iedereen rationele afwegingen te maken over de waarde van elke camera. Die afwegingen worden vervolgens ook gedeeld met betrokkenen, inclusief de inwoners. Iedereen kan zien hoe het werkt en waarom besluiten zijn genomen. Van een gebiedsmanager hoorden we dat het ook altijd lukt om aan bewoners en ondernemers uit te leggen dat tijdelijke camera’s weer moeten worden verwijderd. Uitleggen dat er een schaarste in middelen kan in ‘een goed gesprek’. Mensen zien de camera’s – vooral de mobiele camera’s – ook wel als iets extra’s.

Kortom: de eerste globale beoordeling van de werkwijze is positief. Later in dit rapport komen we terug op deze eerste onderzoeksvraag.

4 Resultaten cameratoezicht

In dit hoofdstuk zetten we de stap naar de tweede onderzoeksvraag:

- Is het huidige aantal camera's (vast en flexibel) in Utrecht te veel, te weinig of precies goed, om de veiligheidsproblemen aan te pakken? Wat is de optimale verhouding tussen vaste en flexibele camera's?

Zoals gezegd zijn er twee indicatoren voor succes: het rechtstreekse toezicht en het gebruik van opgenomen beelden achteraf. Om de tweede onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden kijken we daarom eerst naar de opbrengsten van het rechtstreekse toezicht. We doen dat eerst voor de vaste camera's en daarna voor de flexibele camera's. We sluiten het hoofdstuk af met een bespreking van het gebruik van de opgenomen beelden.

4.1 Resultaten rechtstreeks toezicht

Totaal aantal geregistreerde incidenten

De operators in de toezichtcentrale hebben in 2017 in totaal 4.427 incidenten in het systeem geregistreerd op basis van de 78 vaste camera's.⁷ Dat zijn gemiddeld twaalf incidenten per dag voor alle camera's samen.

Eigen waarnemingen

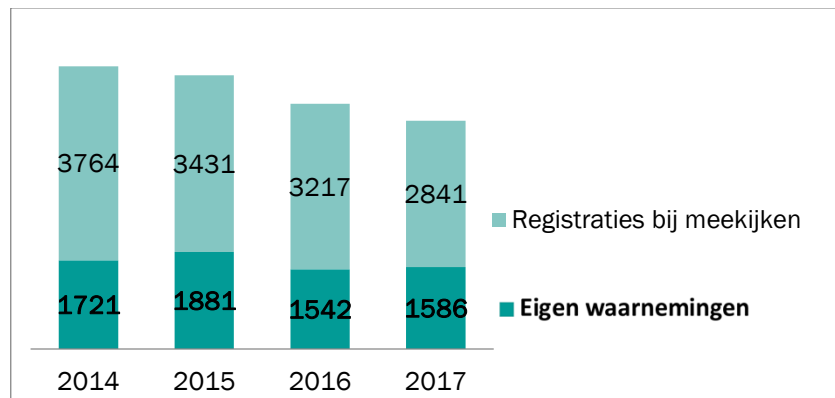
Alle registraties worden onderverdeeld in twee categorieën: incidenten die de toezichtcentrale zelf heeft waargenomen en incidenten waarbij een andere instantie, meestal de politie, het verzoek deed aan de toezichtcentrale om mee te kijken. Vaak was de politie in die gevallen zelf al ter plaatse. In 2017 was een derde (36%) van alle geregistreerde incidenten een eigen waarneming: een incident dat zou zijn gemist als er geen cameratoezicht zou zijn geweest. De rest (64%) ging dus over incidenten die de toezichtcentrale niet zelf als eerste heeft gezien, maar waarbij is meegekeken.

Het totaal aantal waarnemingen is tussen 2014 en 2017 met 19% gedaald. Er is niets veranderd aan de werkwijze tijdens het rechtstreekse toezicht. Ook het optreden van de politie op straat of in het operationeel centrum is niet veranderd. De meest logische verklaring is dus dat het aantal incidenten dat op straat gebeurt is gedaald en dat dit ook heeft geleid tot een daling van het aantal geregistreerde incidenten. Goed nieuws dus.

⁷ We beperken ons hier tot de 78 vaste camera's omdat we daar cijfers voor hebben over de onderzoeksperiode van vier jaar. De flexibele camera's zijn er pas sinds 2017 en die komen hieronder apart aan bod.

Het aantal zelf waargenomen incidenten is de afgelopen vier jaar ook gedaald, maar minder hard dan het totaal aantal geregistreerde incidenten: namelijk met 8%. In 2017 is het aantal eigen waarnemingen licht gestegen ten opzichte van 2016. Logischerwijs is dus het *aandeel* van de eigen waarnemingen in het totaal aantal registraties in 2017 groter (36%) dan in 2014 (31%). Aangezien de meerwaarde van cameratoezicht het grootste is als er incidenten mee worden waargenomen die anders onopgemerkt zouden zijn gebleven is het positief als het aandeel eigen waarnemingen stijgt.

Figuur 4.1 – Aantal geregistreerde incidenten 2014 – 2017

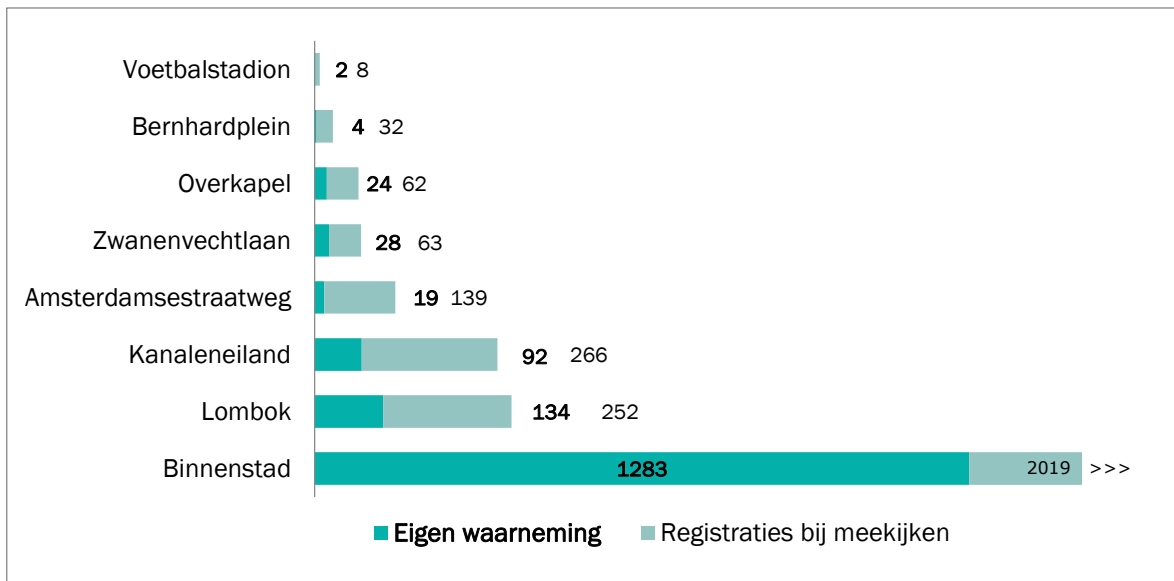


Cameragebieden vergeleken

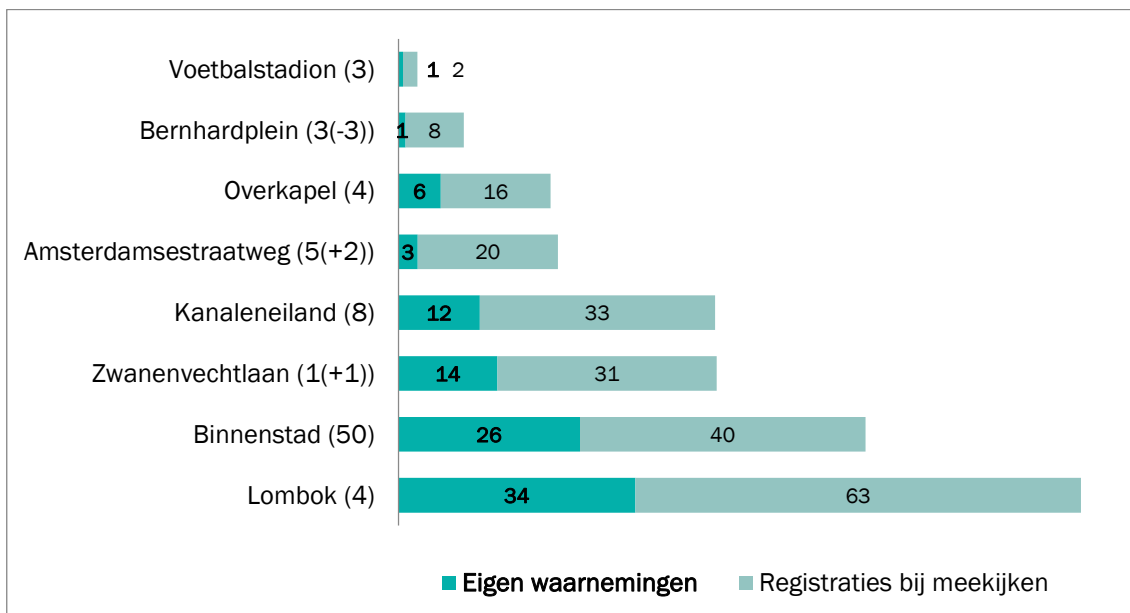
Bij elk incident wordt ook geregistreerd met welke camera het is waargenomen. Daar kunnen we dus uit afleiden in welke cameragebieden de incidenten gebeurden. Als we die opsplitsing maken van geregistreerde incidenten per cameragebied zien we grote verschillen. Een ruime meerderheid van alle geregistreerde incidenten gebeurt in de binnenstad: 81% van alle registraties. Lombok en Kanaleneiland zijn de twee andere gebieden waar de cameratoezichtcentrale ook relatief veel incidenten registreert. In de vijf andere cameragebieden worden relatief heel weinig incidenten waargenomen.

In de binnenstad zijn dus de meeste incidenten waargenomen: ruim 3.000 incidenten. Dat zijn ongeveer tien incidenten per dag. Dat in de binnenstad de meeste incidenten worden gezien is op zich niet verrassend: daar staan ook verreweg de meeste camera's. Interessanter is de vraag hoeveel incidenten er *per camera* zijn gezien. Dan blijkt dat de camera's in de binnenstad nog altijd meer opleveren dan gemiddeld: in de binnenstad staat 64% van de camera's en er wordt 81% van de incidenten mee gezien. Maar er is een gebied waar de camera's nóg productiever zijn dan in de binnenstad: Lombok. Per camera zijn daar in 2017 gemiddeld 97 incidenten gezien. Dat is per camera ongeveer anderhalf keer meer dan in de binnenstad. Als we het aantal waargenomen incidenten als indicator nemen, zijn de camera's in Lombok dus het meest waardevol en daarna de camera's in de Binnenstad.

Figuur 4.2 – Aantal geregistreerde incidenten per cameragebied 2017⁸



Figuur 4.3 – Aantal geregistreerde incidenten per camera⁹, per gebied 2017



Met de camera's in de andere gebieden worden minder incidenten gezien. Redelijk hoog scoren de camera's op de Zwanenvechtlaan en op Kanaleneiland. De camera's in het voetbalstadion worden niet in de toezichtcentrale aan de Briljantlaan bekeken, maar in de commandokamer in het stadion zelf. Wat dat

⁸ De camera's in het voetbalstadion worden niet in de toezichtcentrale aan de Briljantlaan bekeken, maar in de commandokamer in het stadion zelf. Wat dat heeft opgeleverd staat niet in bovenstaande figuur: wij hadden alleen informatie over de registraties vanuit de Briljantlaan.

⁹ Tussen haakjes staat het aantal camera's in elk gebied. Als in de loop van het jaar een camera is weggehaald of bijgeplaatst staat dat er ook bij. Als iets is veranderd in het aantal camera's, hebben we als aantal gekozen voor het hoogste aantal camera's dat er dit jaar heeft gestaan. Op de Amsterdamsestraatweg dus 7 en op de Zwanenvechtlaan 2.

heeft opgeleverd staat niet in bovenstaande figuur: wij hadden alleen informatie over de registraties vanuit de Briljantlaan.

De camera's op het Bernhardplein hebben er niet het hele jaar gehangen: in mei 2017 is besloten ze te verwijderen en vanaf dat moment is er nauwelijks meer naar de beelden gekeken. Dus ook hier is het logisch dat het aantal registraties heel laag is.

De camera's in Overkapel leveren weinig registraties op en de veiligheid heeft een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Toch besloot de gemeente in het uitvoeringsplan van 2018 de camera's nog te laten hangen vanwege het 'precaire evenwicht'. Als de situatie stabiel blijft, kunnen de camera's in 2019 weggehaald worden.

Relatief kleine aantallen incidenten per camera vinden we ook bij de camera's op de Amsterdamsestraatweg. De politie merkt op dat aan elk incident één cameranummer wordt gekoppeld: namelijk de camera waarmee het incident als eerste werd gezien. Als er meer camera's worden gebruikt, bijvoorbeeld om een vluchtende verdachte te volgen, kan het dat andere camera's het incident als het ware overnemen. Die camera's zijn dan dus wel belangrijk, maar dat blijkt dan niet uit de registraties. Dit schijnt vooral het geval te zijn bij de camera's op de Amsterdamsestraatweg: die worden wel veel gebruikt in tweede instantie, maar zijn niet vaak de eerste camera waarmee het incident werd gezien.

4.1.1 Meekijken

Twee op de drie incidenten waar de operators in de cameratoezichtcentrale zich mee bezighouden zijn in eerste instantie niet door de operator zelf gespot, maar door een ander. Bijvoorbeeld door het operationeel centrum na een melding door een burger, handhaver of politiefunctionaris op straat. De operators krijgen dan informatie over het incident via het operationeel centrum of ze horen ze zelf via de politieportofoon. Er zijn ook agenten op straat die direct contact kunnen opnemen met de toezichtcentrale om te vragen of ze willen meekijken. Datzelfde geldt voor de handhavers tijdens nachtdiensten: zij kunnen bellen met de toezichtcentrale en vragen beelden terug te kijken om te controleren wat er echt is gebeurd. Dan kunnen de handhavers daarna die persoon verbaliseren.

In dit soort gevallen kijkt de operator dus mee wat er gebeurt en kan hij of zij assisteren door het operationeel centrum informatie te geven over de situatie ter plaatse of door de camera's zo te richten dat de opgenomen beelden later goed bruikbaar zullen zijn. Alle incidenten die via anderen binnenkomen worden door de operators geregistreerd in het systeem van de cameratoezichtcentrale met als label 'meekijken'.

Tijdens ons bezoek aan de centrale hoorden we dat 'meekijken' niet altijd louter passief en volgend is. Het gebeurde bijvoorbeeld ook een keer dat de operator in de toezichtcentrale na een verzoek van het operationeel centrum mee ging kijken en daarna zag dat een agent werd aangevallen en niet meer bij zijn portofoon kon. Die agent kon niet meer om versterking vragen en dat deed de toezichtcentrale. Ook een handhaver vertelde ons dat meekijken waardevol is en leidt tot actiever optreden:

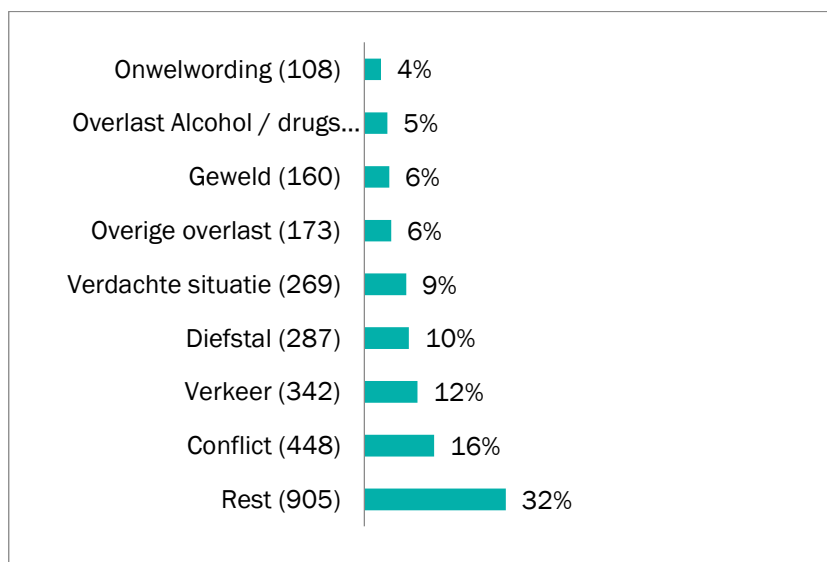
“Veel van de medewerkers spreken geen mensen aan op plekken waar geen cameratoezicht is. Handhavers hebben geen geweldsmiddelen, dus kunnen ze zich niet verdedigen als er wat misgaat. Het duurt lang voordat je iemand op de hoogte kunt brengen. Met een camera voelt dat veel veiliger.”

Deze vorm van cameratoezicht kwam in 2017 in totaal bijna drieduizend keer voor (2.841), wat neerkomt op gemiddeld acht keer per dag.

Meekijken is zoals gezegd een belangrijk onderdeel in de toezichtcentrale: bij 64% van de geregistreerde incidenten ging het om meekijken. We hebben niet onderzocht hoeveel van die ‘meekijk-incidenten’ gebeurden tijdens de uren dat er ook rechtstreeks toezicht was. Tijdens de andere uren kunnen de camera’s namelijk ook rechtstreeks worden bekeken, maar daar wordt geen registratie van gemaakt in de logfiles die wij voor dit onderzoek hebben geanalyseerd. We weten dus niet hoe vaak dat is gebeurd en dat kan onze interpretatie van de cijfers veranderen. Het operationeel centrum registreert dit niet en gezien de hectiek en de administratieve taken die men al heeft, is het niet reëel te verwachten dat dit in de toekomst wel zal gebeuren.

Van elk incident wordt ook geregistreerd wat voor type incident het betrof. In de grafiek staan de acht meest voorkomende typen incidenten. De top vier bestaat uit ‘conflict’ (16%), verkeer (12%), diefstal (10%) en verdachte situatie (9%). Samen zijn deze vier goed voor bijna de helft van het totaal (47%).

Figuur 4.4 – Meekijken: type incident



4.1.2 Eigen waarnemingen

Als de operators in de toezichtcentrale meekijken na meldingen van incidenten waar al politie of handhaving ter plaatse is, kan dat heel nuttig zijn. Maar wellicht zouden die incidenten ook zonder de camera's

prima zijn afgehandeld. Het zijn vooral de eigen waarnemingen die de toegevoegde waarde van het cameratoezicht laten zien.

De operators die rechtstreeks toezicht houden hebben als taak te letten op afwijkend gedrag of afwijkende situaties. Wanneer dergelijke situaties worden waargenomen, kan het beeld worden vergroot en houdt de operator de situatie in de gaten, indien mogelijk met meerdere camera's. Als de operator vervolgens denkt dat er echt iets aan de hand is, vraagt hij of zij de supervisor van de politie die aanwezig is in de toezichtcentrale om mee te kijken. Deze bepaalt of er een melding gedaan wordt. Meldingen voor zaken die betrekking hebben op leefbaarheid worden doorgegeven aan medewerkers van toezicht en handhaving openbare ruimte (THOR) van de gemeente. Criminaliteit wordt doorgegeven aan de het operationeel centrum die op verzoek ook kan meekijken met de camerabeelden. Het operationeel centrum besluit of er een reactie op straat wordt gegeven, afhankelijk van de beschikbaarheid en nabijheid van de dienstdoende eenheden. Als er een reactie wordt gegeven, blijft de operator in de toezichtcentrale de situatie volgen en houdt hij of zij het operationeel centrum op de hoogte van de ontwikkelingen.

De professionals waar wij mee spraken waren positief over de meerwaarde van het rechtstreekse toezicht. Een paar voorbeelden:

“De toezichtcentrale ziet veel. Ze bellen zelf de handhavers op, bijvoorbeeld als ergens een groep staat die het alcoholverbod overtreedt. Van de week werd ik gebeld via cameratoezicht dat er iemand stond te plakken – die moest ik verbaliseren.”

“Wij maken heel dankbaar gebruik van de cameracentrale. Je haalt niet alles uit je surveillance: het meeste gebeurt als de uniformen weg zijn van de straat. Dus wij hebben er heel veel aan.”

“Ik hoor van wijkagenten dat ze heel veel aan het live toezicht hebben. Ze zoeken ook zelf regelmatig contact met de toezichtcentrale om te vragen wat zij precies hebben gezien. Met die informatie kunnen ze gericht in actie komen na een incident.”

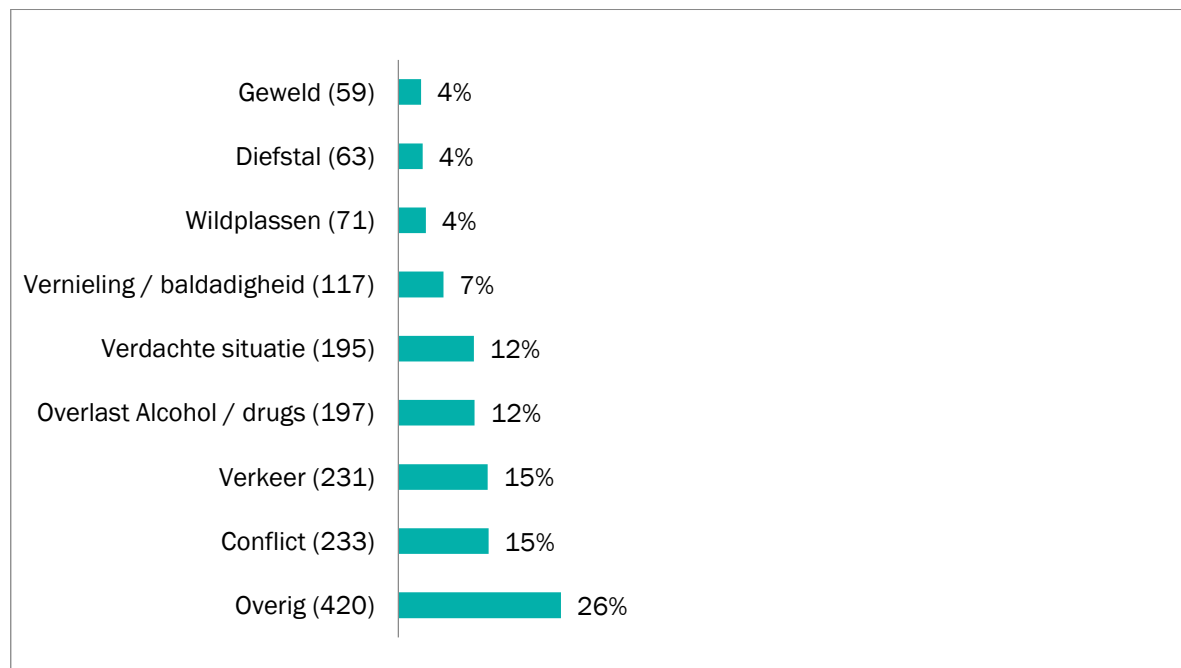
Het komt ook voor dat politiemensen zelf achter de beeldschermen plaatsnemen, bijvoorbeeld voor gerichte acties vanuit de toezichtcentrale. Dat kan een wijkagent zijn of iemand anders die veel heeft met het gebied. Ze kunnen observeren wat er gebeurt en ze kunnen bij strafbare feiten ook processen-verbaal opmaken.

Type incident

De operator registreert het incident in het systeem, met informatie over het soort incident, de camera waarmee het incident werd gezien en de reactie die er op volgde. In figuur 3.6 staan de acht meest voorkomende typen incidenten (tussen haakjes staat het aantal; in de grafiek het aandeel in het totaal). Elk incident krijgt een label als het wordt geregistreerd in het systeem van de toezichtcentrale: één code per incident. De eigen waarnemingen hebben relatief vaak betrekking op incidenten met de labels 'conflict' en 'verkeer' (elk 15%) of 'overlast alcohol/drugs' en 'verdachte situatie' (elk 12%). Samen zijn deze vier typen goed voor 54% van alle zelf waargenomen incidenten.

Er wordt één label per incident toegekend. Dat is niet altijd een goede weergave van de complexiteit van incidenten. Als jongeren met scooters baldadig gedrag vertonen en alcohol drinken kan dat het label 'verkeer' krijgen, maar ook 'overlast alcohol/drugs', 'overlast jeugd', 'vernieling/baldadigheid' of 'verdachte situatie'. De operators in de centrale maken deze keuze, maar schrijven er notities bij ter verduidelijking. Die notities kunnen we hier niet weergeven – alleen het label.

Figuur 4.5 – Eigen waarnemingen: type incident



We zien dat de top vier van eigen waarnemingen sterk lijkt op de top vier van incidenten die eerst door anderen waren gespot waarna werd meegekeken. Maar er zijn twee verschillen. Ten eerste zien de centralisten bij hun eigen waarnemingen meer dan twee keer zo vaak 'overlast alcohol/drugs'. Een tweede verschil zien we bij diefstallen. Die worden ruim twee keer vaker door anderen via een externe melding aan de toezichtcentrale doorgegeven dan dat ze als eerste worden waargenomen vanuit de centrale. Zonder aanvullende informatie is het niet mogelijk hier een goede verklaring voor te geven. Een mogelijkheid is in elk geval dat diefstallen niet op straat worden gepleegd of – als dat wel gebeurt – heel moeilijk waarneembaar

zijn. Het feit dat overlast door alcohol of drugs juist wel relatief vaak via een eigen waarneming wordt gezien, kan komen doordat dit type incidenten vooral gebeurt als er geen geüniformeerde handhavers of politiemensen op straat surveilleren. Dan levert het cameratoezicht dus waardevolle informatie op over wat er 'echt' gebeurt.

Reactie op straat

Als een operator in de toezichtcentrale een incident ziet gebeuren, kan dat na overleg met de supervisor van de politie worden doorgegeven aan de politie of aan de gemeentelijke handhavers openbare ruimte (THOR). Incidenten met een hoge prioriteit gaan naar het operationeel centrum van de politie, lagere prioriteiten gaan naar de politie op straat of naar gemeentelijke handhavers. Gemiddeld worden er per dag vier zelf waargenomen incidenten doorgegeven aan het operationeel centrum.

Het uitgangspunt is dat elk zelf waargenomen incident een reactie op straat zou moeten krijgen. Dat gebeurt niet altijd, maar in 69% van de gevallen. Op krap een derde van de eigen waarnemingen (31%) volgt dus geen reactie. Het is de vraag of het realistisch is te streven naar 100%. Een reactie kan uitblijven als er tegelijkertijd andere incidenten zijn die meer aandacht verdienen of als het te veel tijd kost om naar het incident toe te gaan. Soms is een reactie ook niet nodig, bijvoorbeeld als het incident niet ernstig genoeg is om voor uit te rukken. Ernstige incidenten zoals geweld, bedreiging, inbraak en diefstal krijgen vrijwel altijd een reactie (> 80%). En ook bij de minder ernstige incidenten die niet altijd een reactie op straat krijgen kunnen worden opgevolgd als de beelden worden gebruikt voor opsporing (zie onder).

Als we ons beperken tot de incidenten die een reactie kregen, zien we dat in de helft van de gevallen corrigerend werd opgetreden (51%), meestal na conflicten. In een op de tien gevallen leidt een eigen waarneming tot een aanhouding (10%), meestal na een diefstal. In iets minder dan een tiende van de incidenten wordt er een proces-verbaal opgesteld (8%); hier is de meest voorkomende aanleiding vernieling of baldadigheid.

Tabel 4.6 – Reacties na eigen waarnemingen

Reactie	Aandeel	Meest voorkomende incidenttype
Corrigerend	51%	Conflict
Aanhouding	10%	Diefstal
Verbaliserend	8%	Vernieling/baldadigheid
Geen reactie	31%	Verkeer
Totaal incidenten	100%	

4.2 Flexibele camera's

De vorige paragraaf ging over de 78 vaste camera's die in Utrecht staan. Begin 2017 zijn voor het eerst flexibele camera's ingezet. Deze werden als setje steeds voor maximaal drie maanden op een bepaalde plek ingezet. De eerste drie inzetten van de flexibele camera's in Rokade, Lombok-Oost en Kanaleneiland

zijn in januari 2018 geëvalueerd.¹⁰ De resultaten daarvan vatten we hier beknopt samen. De volgende flexibele inzetten zijn door de gemeente zelf onderzocht, maar die informatie is niet volgens dezelfde systematiek geordend.

Uit deze eerste drie plaatsingen bleek dat flexibele camera's invloed hebben op bepaalde typen daders en voor bepaalde problemen. De werking kan het beste worden beschreven als een soort 'shokeffect'. Vaste camera's worden na verloop van tijd normaal en vaste camera's hebben dat effect dus niet meer na verloop van tijd. Er is geen tijd voor gewenning aan flexibele camera's en precies dat is de kracht van flexibel cameratoezicht. Het heeft geen zin de flexibele camera's langer te laten hangen als ze hun eerste effect hebben gehad: de meerwaarde is dan verzilverd. Daarna kunnen de camera's dus naar een andere plek of de opslag.

Tabel 4.7 – Evaluatie flexibele camera's 2017

	Rokade Feb t/m april 2017	Lombok Oost Mei t/m juli	Kanaleneiland Sep t/m okt
Doel	aanpak autokraak overlast en criminaliteit door groep jongeren	aanpak drugsgerelateerde overlast en criminaliteit dealers/gebruikers verkeersdelicten optreden tegen overlastgevende en criminele jeugd	tegengaan autokraken, aanpak jeugdoverlast
Output	23 eigen waarnemingen 15 keer opgevolgd 1 aanhouding 2 verbaliserend optreden 12 corrigerend optreden 5 keer opsporing	20 eigen waarnemingen 15 keer opgevolgd 1 gebiedsverbod 0 bekeuringen Opsporing geen informatie	3 eigen meldingen + 3 keer meegekeken 4 keer opgevolgd 0 gebiedsverboden 0 bekeuringen 1 keer opsporing
Outcome	Drugsoverlast gedaald (25 => 6) Autokraak gedaald (24 => 1) Mishandeling gelijk (2 => 1) Jeugdoverlast gelijk (9 => 8) Indruk professionals: overlastgevers laten zich niet afschrikken door camera's als opvolging niet is georganiseerd.	Aantal incidenten licht gedaald (7 => 4) Indruk professionals: overlastgevers lieten zich niet meer zien in het gebied. Logisch dat doelstellingen voor bijvoorbeeld aantal bekeuringen niet	Jongerenoverlast gedaald: 3 => 0 Autokraak gedaald: 11 => 2 Indruk professionals: Problematiek na plaatsen van de camera sterk gereduceerd. Er was 'weinig te zien voor de cameraoperators' en dus was

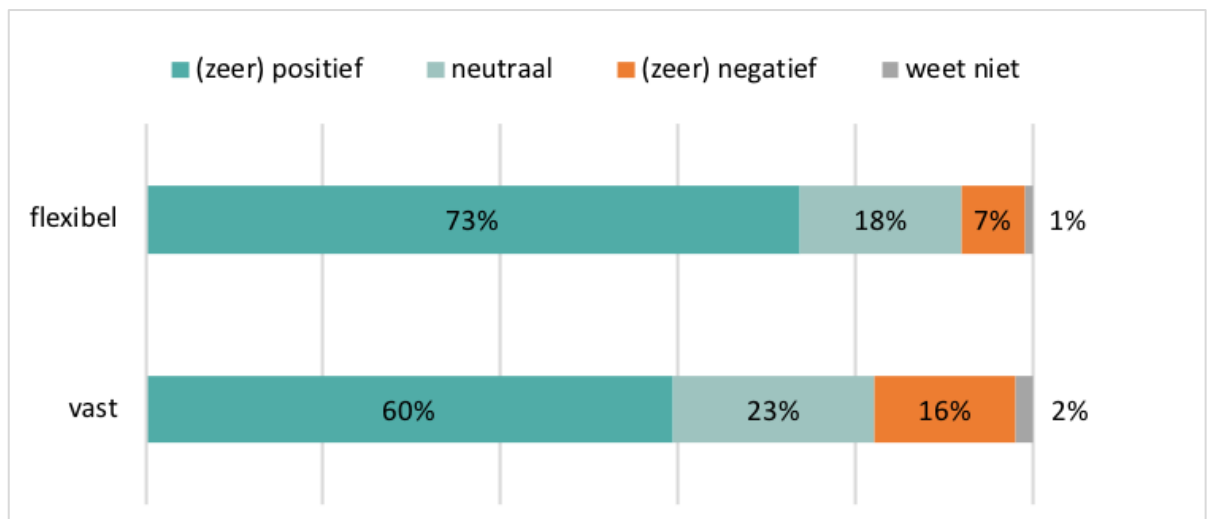
¹⁰ P. van Egmond & R. Bloeme (2017), *Evaluatie pilot flexibel cameratoezicht Utrecht; Drie pilotprojecten*, DSP-groep.

		zijn gehaald: “er viel niet heel veel meer te zien met de camera’s”. Maar: andere maatregelen kunnen ook effect hebben gehad.	het niet gek dat er geen gebiedsverboden en bekeuringen waren.
--	--	---	--

Nogmaals: dit werkt niet overal en niet voor alle problemen. Flexibel cameratoezicht is niet geschikt voor plekken waar overlast en criminaliteit structurele problemen zijn zoals in uitgaansgebieden of andere *hot-spots* waar nu eenmaal altijd gedoe zal zijn omdat er steeds weer nieuwe potentiële daders komen die vaak ook nog eens onder invloed zijn van drugs of alcohol. Dat type daders trekt zich minder aan van camera-toezicht. Maar op bepaalde plekken zoals in woonwijken waar plotseling overlast of criminaliteit de kop opsteekt gepleegd door daders die rekening houden met de consequenties van hun gedrag en de pakkans – daar kan flexibel cameratoezicht zeer geschikt zijn.

De professionals waar wij mee spraken zijn bijna allemaal zeer tevreden over de pilot die in 2017 is gestart. De inwoners van Utrecht zijn ook positiever over flexibele camera's dan vaste camera's. Het draagvlak onder bewoners voor flexibel, kortdurend gemeentelijk cameratoezicht is groot: 73 procent is (zeer) positief. Dat is meer dan het draagvlak voor vast, langdurend cameratoezicht waar 60 procent (zeer) positief over is.

Tabel 4.8 – Mening inwoners Utrecht over flexibele camera's en vaste camera's



Bron: Evaluatie pilot flexibel cameratoezicht Utrecht; drie pilotprojecten 2018

Ook met het oog op privacybescherming hebben sommige mensen een voorkeur voor flexibel, kortdurend cameratoezicht boven vast en langdurig cameratoezicht:

"Overlast verschuift, dat is een waterbedeffect. Dus je moet kunnen mee schuiven. Dan ben je netjes puur bezig met criminaliteit en niet met burgertje pesten. Dus je hebt echt meer flexibele nodig. Dat kan je ook verkopen richting de burger."

Ook veel inwoners van Utrecht denken er zo over: vast cameratoezicht levert volgens 37 procent van de deelnemers aan een enquête een aantasting van hun privacy op. Gaat het echter om tijdelijk en flexibel cameratoezicht dan vindt 28 procent dat een aantasting van hun privacy.¹¹

Er zijn naast de positieve geluiden ook signalen van sommigen dat de aanpak nog niet flexibel genoeg is:

"Wat ik wel mis is dat we een camera binnen een week kunnen verplaatsen."

"Het zijn er maar drie en ze moeten ergens drie maanden hangen. Dat is weinig flexibel. Je moet bij een probleem meteen camera's kunnen inprikken, collega's aansturen en het probleem snel tackelen. Bewoners zien dan ook dat je wat doet."

"Maak flexibel echt flexibel: we hebben in heel Utrecht echt wel wat meer dan vier problemen per jaar."

Deze laatste twee citaten maken duidelijk dat er meer uitleg moet worden gegeven over de flexibele camera's. Het is namelijk helemaal geen eis dat de camera's drie maanden blijven hangen: ze mogen *maximaal* drie maanden ergens blijven hangen, maar het kan ook korter als dat voldoende is.

Uit de pilot komt naar voren dat er bij flexibele camera's heldere afspraken gemaakt moeten worden over:

- ⦿ doel: alle professionals moeten weten wat de bedoeling is: preventie, toezicht of opsporing;
- ⦿ communicatie richting doelgroep en bewoners: iedereen moet weten dat er camera's zijn;
- ⦿ opdracht voor cameraobservanten: wanneer moet waarop worden gelet;
- ⦿ capaciteit voor opvolging: er moeten voldoende personen zijn om een reactie te geven;
- ⦿ communicatie tussen uitkijkcentrale en de straat: fysiek toezicht moet zich laten sturen door cameratoezicht.

Al met al zijn de ervaringen met de eerste flexibele camera's dus positief. Later in dit rapport gaan we in op de vraag hoe de huidige verhouding tussen het aantal vaste camera's (78) en flexibele camera's (3) wordt beoordeeld door de professionals waar wij mee spraken.

¹¹ Deze cijfers komen uit het evaluatierapport van de flexibele camera's in 2017.

4.3 Gebruik opnames

Alle camerabeelden worden ook continu opgenomen en 28 dagen bewaard. Als er een incident is gebeurd, kunnen de opnames conform artikel 151c Gemeentewet door de politie worden gebruikt voor opsporingsonderzoek. De politie kan tot op grote hoogte zelf bepalen of een opname wordt gebruikt voor opsporing. Dat kan bijvoorbeeld na een aangifte of melding door een burger of als er een eigen onderzoek loopt waar wellicht camerabeelden van zijn. Voor de gemeente is dit niet het doel van het cameratoezicht: het is hooguit ‘bijvangst’. Bij de beoordeling of een gebied in aanmerking komt voor cameratoezicht speelt opsporing ook geen rol. En na plaatsing van de camera’s wordt er door de gemeente niet aangestuurd op opsporing.

Meerwaarde moeilijk aantoonbaar

Het is moeilijk kwantitatieve uitspraken te doen over de waarde van camerabeelden voor opsporing. Dat geldt ook voor de andere evaluaties van cameratoezicht: er zijn in elk geval geen Nederlandse onderzoeken die hier een cijfermatige uitspraak over doen. Wel wordt er vaak op basis van interviews en anekdotes opgemerkt dat beelden ‘regelmatig’ belangrijk zijn voor opsporing en vervolging. Sterker nog: er is eigenlijk geen evaluatie van cameratoezicht te vinden waarin die conclusie niet wordt getrokken.¹² Het is dus nooit echt bewezen, maar wel waarschijnlijk – en eigenlijk ook wel logisch – dat beelden een rol spelen in de rest van de strafrechtketen.

De exacte waarde van de beelden is echter moeilijk aan te tonen omdat ze vaak een indirecte rol spelen. Beelden zijn dan meer een richtingaanwijzer voor onderzoek dan dat ze het ultieme stukje bewijs zijn waarmee een zaak rond wordt gemaakt. Camerabeelden kunnen ook een rol hebben gespeeld zonder dat de politie ze met het dossier meestuurt naar het openbaar ministerie. Opnames kunnen bijvoorbeeld een bepaalde verdachte uitsluiten van verder onderzoek waardoor veel opsporingstijd wordt bespaard. Het kan ook dat de beelden een veelbelovende richting laten zien voor het onderzoek doordat duidelijk wordt welke kant een verdachte na een incident op ging of met wie hij sprak. Ook kunnen beelden een bekennende verklaring opleveren tijdens een verhoor – soms is het dan al genoeg als wordt opgemerkt dat er camera-beelden van het feit zijn waarop de verdachte te zien is. Dit zijn allemaal voorbeelden waarin opgenomen beelden belangrijk zijn, maar niet in het dossier terecht komen.

‘Regelmatig gebruikt’

Iedereen van de politie aan wie we dit hebben gevraagd bevestigde dat de beelden regelmatig bruikbaar zijn geweest voor opsporing:

“Het helpt ons regelmatig bij opsporing en daders vinden. We hebben er enorm veel baat bij. We vragen ze [de toezichtcentrale] regelmatig of ze een DVD-tje kunnen branden voor bij het dossier naar het OM.”

¹² Flight, S. (2016). Politie en beeldtechnologie: gebruik, opbrengsten en uitdagingen. *Justitiële Verkenningen*, 42(3), 68-93.

We hebben geen cijfermatig overzicht van alle keren dat opnames zijn gebruikt. Laat staan dat we weten op welke wijze de opnames precies een rol speelden en of ze doorslaggevend waren. Maar we weten wel hoe vaak er beelden door de politie in de cameratoezichtcentrale aan hun recherchecollega's zijn verstrekt voor opsporing en vervolging. Gemiddeld gebeurde dit de afgelopen jaren 65 keer per jaar, dus ongeveer vijf keer per maand. We weten niet of er ook nog op andere manieren gebruik is gemaakt van de opnames. Het verdient aanbeveling in de toekomst gedurende een periode van bijvoorbeeld zes maanden stelselmatig bij te houden wat opnames opleveren.

5 Analyse

5.1 Kosten-baten

Cameratoezicht is geen goedkoop instrument. Maar het levert – als het goed is – ook veel op. In deze paragraaf gaan we in op de verhouding tussen de kosten en baten. In de interviews hoorden we twee tegenovergestelde beoordelingen van de kosten en baten van het gemeentelijke cameratoezicht in Utrecht:

“Cameratoezicht is een duur instrument.”

“Al is het maar één keer dat iemand wordt gepakt omdat hij iemand met geweld heeft beroofd – dan vind ik het de kosten al waard.”

We hebben geen informatie over alle kosten en baten om objectief vast te kunnen stellen of cameratoezicht minder of meer oplevert dan het kost. Veel kosten en baten zijn namelijk indirect en het is de vraag hoeveel van elke kostenpost en besparing aan het cameratoezicht mag worden geattribueerd. Daarnaast zijn er kosten en baten, zoals veiligheidsgevoelens, die eigenlijk niet in een geldbedrag te vertalen zijn. We kunnen dus hooguit helpen de afwegingen iets steviger te maken dan het soort *one-liners* waar men nu noodzakelijkerwijs gebruik van maakt. We doen dat met een pragmatische insteek en we beperken ons tot directe en kwantificeerbare kosten en baten. Elke lezer kan daar vervolgens een eigen inschatting van de indirecte en onmeetbare kosten en baten aan toevoegen om tot een eigen eindoordeel te komen.

Welke kosten en baten onderscheiden we?

Als cameratoezicht werkt, levert dat allerlei baten op. Een belangrijke opbrengst is dat er minder slachtoffers zijn van overlast en criminaliteit. Die opbrengst kan materieel zijn (minder schade aan eigendommen, minder medische kosten), maar ook immaterieel (minder leed, stress en angstgevoelens). Ook de maatschappij als geheel heeft er baat bij als er minder criminaliteit en overlast zijn. Politie en justitie zijn dan minder tijd en geld kwijt aan opsporing, vervolging en rechtspraak. Ook zijn er minder kosten voor het systeem van sancties, inclusief het penitentiaire systeem. Ook de leefbaarheid verbetert als het ergens veiliger wordt: woningen nemen daardoor in waarde toe en het gebied als geheel wordt aantrekkelijker om te wonen, werken, winkelen en recreëren. Als cameratoezicht tot een daling van criminaliteit en overlast leidt, levert dat dus winst op – in materiële en immateriële termen.

Maar cameratoezicht is niet gratis. Er moeten kosten worden gemaakt voor aanschaf van hardware, software en verbindingen en het bouwen van een toezichtcentrale met ruimte voor opslag van beeldmateriaal. Verder zijn er personele kosten bij de gemeente en de politie. Dat omvat praktische werkzaamheden zoals het rechtstreeks of achteraf bekijken van de camerabeelden, maar er zijn ook beleidsmatige inspanningen nodig voor het overleg en voor de jaarlijkse update van de uitvoeringsplannen – en ook deze evaluatie is niet gratis.

Daarnaast zijn er nog immateriële kosten. Een daarvan is de aantasting van de privacy van degenen die in beeld komen. Ongeveer een op de drie inwoners van Utrecht vindt cameratoezicht een aantasting van hun privacy.¹³ Daar komt nog bij dat ook degenen die geen bezwaren hebben tegen camera's ("Ik heb niks te verbergen") wel degelijk iets kunnen merken van het *chilling effect* van cameratoezicht waardoor mensen zich zonder dat ze zich dat realiseren anders gedragen.

Een moeilijk punt is het mogelijke effect van cameratoezicht op de waarde van woningen. We hoorden van een van onze gesprekspartners dat de waarde van woningen onmiddellijk daalt zodra de gemeente besluit ergens camera's te plaatsen. Het tegenovergestelde hoorden we echter ook, namelijk dat de waarde van woningen juist stijgt omdat mensen denken dat het dankzij cameratoezicht veiliger wordt in een wijk. We kunnen zonder extra onderzoek niet bepalen welke van de twee redeneringen klopt en daarom laten we de woningwaarde hier buiten beschouwing.

Hoe het ook zij: cameratoezicht heeft zowel kosten als baten en die kunnen zowel materieel als immaterieel zijn. Een deel van de kosten en baten is niet in geldbedragen uit te drukken, zoals een verandering in het veiligheidsgevoel of waardeverandering van woningen. Maar de kosten en baten die wel meetbaar zijn worden hier meegenomen.

Kosten

In de begroting Programma Veiligheid staan de jaarlijkse kosten van het cameratoezicht.

Tabel 5.1 – Kosten cameratoezicht volgens begroting Programma Veiligheid (€)¹⁴

	2014	2015	2016	2017	2018
Beheer en onderhoud ^{a)}	338.000	351.000	364.000	413.000	452.000
Plaatsen, verplaatsen, weghalen	145.000	45.000	45.000	45.000	45.000
Uitkijken camera's ^{b)}	327.000	327.000	327.000	327.000	327.000
Flexibel cameratoezicht ^{c)}	-	-	-	35.000	35.000
Totaal	810.000	723.000	736.000	820.000	859.000

a) Beheer en onderhoud worden jaarlijks duurder door het naderen van de afschrijvingsdatum; het maximum van € 476.000 wordt bereikt in 2022.

¹³ Bewonerspanel Utrecht 2018.

¹⁴ De werkelijke kosten fluctueren per post, maar de totaalbedragen komen dicht in de buurt van de werkelijke kosten.

- b) Het bedrag voor het uitkijken van de rechtstreekse beelden is het bedrag dat is afgesproken. Maar dit wordt niet altijd op die manier gefactureerd. In 2016 is € 286.000 betaald voor het uitkijken en in 2017 € 235.000. Bovenop dat laatste bedrag komt mogelijk nog wel een eindafrekening.
- c) Flexibel cameratoezicht kost € 30.000 per jaar voor de camera's en het toezicht. Daar komt €1.200 bij per verplaatsing, dus voor vier verplaatsingen € 4.800 per jaar. Dit zijn de kosten exclusief arbeidsuren. De tabel geeft de kosten weer voor drie flexibele camera's op vier plekken in een jaar: dat bedrag wordt dus hoger als er meer flexibele camera's en meer verplaatsingen zouden komen.

Alles bij elkaar bedragen de directe kosten in 2018 voor de kostenposten in deze tabel € 859.000. Er zijn zoals gezegd ook nog andere kosten, maar die zijn niet (of alleen met grote onzekerheidsmarges) te achterhalen. We beperken ons daarom tot dit bedrag.

Baten

Cameratoezicht levert baten op als het leidt tot minder criminaliteit en overlast. Ook een groter gevoel van veiligheid is een mogelijke opbrengst van cameratoezicht. Het gevoel van veiligheid en andere mogelijke opbrengsten laten we buiten deze kosten-baten analyse: we kijken alleen naar de kosten die worden bespaard als criminaliteit daalt.

De beste schatting voor de kosten van diverse soorten criminaliteit is gemaakt door het Britse Home Office en een team van economen en criminologen. In hun berekeningen zijn namelijk niet alleen eenvoudig meetbare kosten zoals medische kosten meegenomen, maar ook bedragen die moeilijk in geld zijn te drukken, zoals emotionele schade voor slachtoffers. Het Britse model onderscheidt bedragen voor i) voorbereiding op criminaliteit (beveiliging, verzekering), ii) gevolgen van criminaliteit (medische kosten, waarde gestolen goederen, slachtofferzorg, verzuim, ziekte) en iii) reactie op criminaliteit (politie, openbaar ministerie, rechtsspraak, reclassering, detentie). De bedragen in de tabel zijn afgerond op vijfthonderdtallen.

Tabel 5.2 – Bedragen voor vier typen criminaliteit per incident (€)

	Schade, preventie, slachtofferzorg, ziekte, fysieke en emotionele impact	Justitieel systeem en gezondheidszorg	TOTAAL
Vernieling	1.500	500	2.000
Bedreiging	2.000	1.000	3.000
Beroving	8.500	6.000	14.500
Mishandeling	14.500	6.500	21.000

In de tabel staat wat de vier typen criminaliteit per incident aan kosten opleveren voor het slachtoffer en voor de maatschappij. Dit zijn dus de baten als deze criminaliteit wordt voorkomen door cameratoezicht.

Een vernieling die wordt voorkomen levert gemiddeld € 2.000 aan baten op, terwijl een mishandeling die wordt voorkomen ruim tien keer zoveel oplevert, namelijk € 21.000. Dat komt vooral door de grotere fysieke en emotionele impact van mishandelingen.

Kosten versus baten

Om te kunnen bepalen of de kosten van het cameratoezicht worden gecompenseerd door de baten, moeten we weten hoeveel incidenten er dankzij het cameratoezicht zijn voorkomen. Daar hebben we geen informatie over. We hebben het in dit rapport niet onderzocht omdat preventie nergens een hoofddoel van cameratoezicht was. Maar we konden het ook niet onderzoeken, omdat we geen informatie hebben over de daadwerkelijke hoeveelheid criminaliteit in de cameragebieden. En zelfs als we dat allemaal wel hadden, blijven we zitten met een probleem. We weten namelijk niet of een eventuele daling van de criminaliteit wel aan de camera's mag worden toegeschreven. Dit is een fundamenteel probleem in elke kosten-baten analyse: de attributie van de baten. Er kunnen ook andere factoren zijn die de daling hebben veroorzaakt. Met het huidige onderzoek kunnen we dus geen echte kosten-baten analyse van gemeentelijk cameratoezicht in Utrecht maken.

Fictieve rekenvoorbeelden

Wat we wel kunnen doen zijn enkele rekenvoorbeelden om te zien hoeveel incidenten er voorkomen moeten worden door cameratoezicht om de kosten terug te verdienen.

Tabel 5.3 – Aantal incidenten dat voorkomen moet worden voor baten > kosten

	Baten per incident dat je voorkomt	Aantal incidenten voor positieve balans
Vernieling	€ 2.000	430
Bedreiging	€ 3.000	285
Beroving	€ 14.500	59
Mishandeling	€ 21.000	41

De tabel laat zien dat als er jaarlijks 41 mishandelingen worden voorkomen door het cameratoezicht, de baten groter zijn dan de kosten. Als je daarentegen de kosten wilt 'terugverdienen' door het voorkomen van vernielingen, dan moeten er jaarlijks 430 vernielingen worden voorkomen. De volgende vraag is dan natuurlijk of het realistisch is om in een stad als Utrecht te proberen de kosten van het cameratoezicht 'terug te verdienen' door het voorkomen van mishandelingen. Is het realistisch om te streven naar het voorkomen van 45 mishandelingen per jaar? In de gemeente Utrecht werden in 2017 in totaal 2.250 geweldsmisdrijven door de politie geregistreerd.¹⁵ We weten uit slachtofferenquêtes dat 22% van alle geweldsdelicten bekend is bij de politie¹⁶ dus in werkelijkheid zijn er in 2017 naar schatting 10.000 geweldsde-

¹⁵ CBS-Statline > Veiligheid en Criminaliteit > Gemeenten > 2017 (gewelds- en seksuele misdrijven 1.990, diefstal en inbraak met geweld 230, openlijke geweldpleging tegen persoon 125, overige geweldsmisdrijven 25).

¹⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), *Integrale Veiligheidsmonitor 2013*, Den Haag/Heerlen.

licten gepleegd in Utrecht. Als we een aantal zaken aannemen kunnen we die geweldsmisdrijven koppelen aan het mogelijk preventieve effect van cameratoezicht:

- ③ We nemen aan dat alle geweldsmisdrijven mishandelingen betreffen.
- ③ We nemen aan dat de helft van de mishandelingen binnenshuis wordt gepleegd. Daar hebben gemeentelijke camera's geen preventief effect op. Dus blijven er jaarlijks 5.000 mishandelingen op straat over.
- ③ We nemen aan dat een op de tien van deze 5.000 delicten in een van de cameragebieden wordt gepleegd. Dat betekent dat er 500 geweldsdelicten per jaar gebeuren onder het oog van een camera.
- ③ Om de kosten van het cameratoezicht terug te verdienen zou 8% van die mishandelingen (41 mishandelingen) moeten worden voorkomen door het cameratoezicht. De baten bedragen dan € 861.000 en dat is meer dan de kosten.

De kosten-baten analyse levert een aantal belangrijke inzichten op. De eerste is dat preventie van incidenten de voorkeur verdient boven opsporing achteraf. Want bij preventie mogen de baten van het voorkomen van criminaliteit aan het cameratoezicht worden toegeschreven. Bij opsporing achteraf is het incident eerst gebeurd en pas daarna kwam het cameratoezicht in actie. Dat betekent dat er dus ook kosten aan zijn verbonden voor de slachtoffers, voor de cameratoezichtcentrale en voor de politie. Voorkomen is dus niet alleen beter dan genezen – het levert ook nog eens meer op voor de kosten-baten balans.

Ten tweede weten we nu dat het cameratoezicht relatief snel kan worden 'terugverdiend' als het wordt ingezet ter voorkoming van geweldsincidenten of andere zware incidenten met grote gevolgen voor de openbare orde. Als je cameratoezicht inzet om overlast of vernielingen te voorkomen moet een veel groter aantal incidenten worden voorkomen om dezelfde baten te genereren.

Kortom: zet cameratoezicht vooral in tegen geweld en andere 'dure' delicten en zorg dat preventie de belangrijkste doelstelling is want dat levert de meeste baten op.

5.2 Preventie

In onze evaluatie van 2013 hebben we veel aandacht besteed aan de manieren waarop cameratoezicht kan bijdragen aan de veiligheid en leefbaarheid. We benoemden toen vijf mechanismen in drie categorieën: preventie, interventie en opsporing.¹⁷

¹⁷ De gemeente Utrecht heeft bepaald dat opsporing nooit het primaire doel mag zijn van de gemeentelijke camera's in de stad; hooguit bijvangst.

Tabel 5.4 – Doelen van cameratoezicht (evaluatie 2013)

Preventie	Interventie	Opsporing
Camera's leiden tot een veiliger gevoel.	Incidenten gezien door centrale en in de kiem gesmoord.	Beelden worden gebruikt voor opsporing achteraf.
Potentiële daders zien af van het plegen van criminaliteit of overlast.	Cameratoezicht als 'steuntje in de rug' bij fysiek toezicht.	

We sloten het evaluatierapport van 2013 af met de aanbeveling vooraf een doel te kiezen omdat een goede beoordeling achteraf anders onmogelijk is. Dat is niet altijd gelukt. We zagen dat bijvoorbeeld bij de evaluatie van de flexibele camera's. Een deel van de gekozen doelstellingen (X processen-verbaal, Y bekeuringen en Z gebiedsverboden) was niet gehaald, omdat de problemen na het plaatsen van de camera's waren verdwenen. De camera's hadden een afschrikwekkend effect op potentiële daders en daardoor zagen ze af van het plegen van criminaliteit en overlast. Op zich is dat natuurlijk heel goed nieuws. Maar het voelt wel vreemd als je moet concluderen dat de SMART-doelstellingen niet zijn gehaald. Dat leerde ons dat de dominante logica in Utrecht voor vaste camera's als volgt is: "Hoe meer incidenten je met een camera waarneemt, hoe waardevoller de camera".

Dat dit de dominante logica is bleek ook bij het bestuderen van de jaarlijkse uitvoeringsplannen vanaf 2014. In geen enkel cameragebied is preventie als hoofddoel gekozen. Dat was een prettige bijkomstigheid voor deze evaluatie, want het betekent dat het onderzoek veel eenvoudiger kon worden aangepakt. We hoeven alleen maar te weten hoeveel incidenten (*live* of achteraf) met elke camera zijn gezien. Hoe meer, hoe beter. Maar ook dit voelde toch onbevredigend. Want het betekent logisch gezien ook dat de volgende stelling waar moet zijn: "Als je met een camera nooit een incident waarneemt, is die camera waardeloos". Dat is natuurlijk onzin als die camera preventief werkt. Als camera's ervoor zorgen dat potentiële daders hun gedrag in de gewenste richting bijstellen is dat het beste resultaat dat je met cameratoezicht kunt bereiken. Zo beschouwd ligt het voor de hand preventie juist vaker als primair doel op te nemen in de uitvoeringsplannen.

In de gesprekken die we de afgelopen maanden hebben gevoerd hoorden we van iedereen dat men dit een ingewikkeld vraagstuk vindt. Wil je met camera's nou juist heel veel incidenten waarnemen of juist zo min mogelijk? We merkten dat dit voor een deel komt doordat niet iedereen hetzelfde verstaat onder de term 'preventie'. We hoorden drie verschillende definities.

Tabel 5.5 – Verschillende definities preventie

Preventie is:	Toelichting
Afschrikking	In de <u>evaluatie</u> van 2013 bedoelden we met het woord preventie dat incidenten worden voorkomen voordat ze worden gepleegd. Het mechanisme dat moet worden geactiveerd is afschrikking. Uit angst te zullen worden betrapt (grotere pakkans) en/of gestraft (grotere sanctiekans) besluiten veroorzakers van overlast en plegers van criminaliteit hun gedrag in positieve zin aan te passen.
Live toezicht	In de <u>toezichtcentrale</u> wordt het woord preventie gebruikt voor snelle interventies. Als een escalatie wordt voorkomen is in die zin inderdaad sprake van preventie. Maar het incident is wel begonnen, dus vergeleken met 'echte' preventie zoals hierboven is het nog altijd reactief of een 'interventie' zoals wij dat noemen in het schema.
Veiligheidsgevoel	In de <u>uitvoeringsplannen</u> van de gemeente zelf wordt de term preventie gebruikt voor cameratoezicht dat uitsluitend gaat over het bestrijden van onveiligheidsgevoelens zonder dat er feitelijke overlast en criminaliteit zijn. Omdat dit wordt beschouwd als het promoten van schijnveiligheid, is besloten dat preventie nooit het enige doel van cameratoezicht mag zijn.

Wij hebben zelf bijgedragen aan deze onduidelijkheid door in ons rapport van 2013 in de categorie 'preventie' twee mechanismen te zetten: afschrikking van potentiële daders én verbetering van veiligheidsgevoelens. Het verbeteren van veiligheidsgevoelens is een zelfstandig doel van cameratoezicht dat we apart hadden moeten zetten, zoals in onderstaande figuur.

Tabel 5.6 – Doelen van cameratoezicht (2018)

Veiligheidsgevoel	Preventie	Interventie	Opsporing
Camera's leiden tot een veiliger gevoel.	Potentiële daders zien af van het plegen van criminaliteit of overlast.	Incidenten gezien door centrale en in de kiem gesmoord.	Beelden worden gebruikt voor opsporing achteraf.
		Cameratoezicht als 'steuntje in de rug' bij fysiek toezicht.	

Een tweede reden waarom preventie ondergesneeuwd is geraakt in Utrecht is volgens ons door de manier waarop de politie in Utrecht het cameratoezicht gebruikt. De belangrijkste gebruikers van de camera's zijn de politiemensen in de incidentafhandeling¹⁸ en in het operationeel centrum. Het is hun taak om snel en

¹⁸ Dit werd in het verleden de noodhulp genoemd.

adequaat te reageren op incidenten.¹⁹ Uiteraard gaan professionals met die taak zich focussen op de twee toepassingen van cameratoezicht waar zij het meest aan hebben: rechtstreeks toezicht en opsporing achteraf. Preventie is een zaak van lange adem waar in de hectiek van de incidentafhandeling en het operationeel centrum helemaal geen aandacht voor is – overigens om zeer begrijpelijke redenen. Die focus op preventie zal dus vanuit andere professionals moeten komen en daar komen we in het hoofdstuk met de conclusies en aanbevelingen op terug.

5.3 Wetgeving en privacy

5.3.1 Privacy

‘Het recht om met rust te worden gelaten’ is de meest praktische definitie van het begrip privacy. Dit recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht voor alle burgers dat is verankerd in de Nederlandse Grondwet en in diverse internationale verdragen waarvan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens de belangrijkste is. Wie in beeld komt van een camera wordt niet met rust gelaten en daarom staat cameratoezicht altijd op gespannen voet met het recht op privacy. Iedereen kan een ander antwoord geven op de vraag of de privacyschending die het gevolg is van cameratoezicht wel of niet gerechtvaardigd is. Dat hangt af van vele factoren en iedereen kan die factoren anders wegen.

“Cameratoezicht moet echt een laatste redmiddel zijn: het is gewoon heel vervelend dat je elke keer als je je huis uit komt in beeld bent.”

“Ik vind het een rare discussie over privacy: hoeveel mensen denk je nou dat zich bewust zijn dat er camera’s hangen als ze gaan shoppen? En zouden de tegenstanders er niet anders over denken als ze weten dat ook zij baat hebben bij de camera’s? Ze maken zich geen zorgen over zakkenrollers omdat het probleem er niet is, maar ze zouden het wel merken als de camera’s weg worden gehaald.”

“Ik ben helemaal niet voor het monitoren van alles wat er rondloopt. Je moet gewoon goeie spelregels opstellen. Wanneer mag je wel iets met beelden en wanneer niet. Iedereen heeft recht op zijn privacy.”

Dat de privacyschending door camera’s verschillend wordt geïnterpreteerd blijkt duidelijk uit deze citaten. In deze paragraaf bespreken we de wet- en regelgeving voor privacy en cameratoezicht op zoek naar criteria om de discussie op een hoger plan te brengen.

¹⁹ Voor alle zekerheid merken we hier op dat we weten dat dit alleen geldt voor incidentafhandeling en het operationeel centrum. Andere onderdelen van de politie houden zich namelijk wel degelijk bezig met preventie.

Noodzakelijkheid: 'prop-sub'

In elk geval is het recht op privacy uit de Grondwet en het Europese verdrag niet absoluut. Het mag worden ingeperkt als:

- a) de uitzondering bij wet is geregeld;
- b) er een gerechtvaardigd belang bestaat dat is genoemd in de wet; en
- c) de inperking noodzakelijk is om het gerechtvaardigde doel te bereiken.

Gemeentelijk cameratoezicht voldoet zeker aan de eerste eis van 'bij wet geregeld'. Dit is namelijk precies de reden waarom er in de Gemeentewet een expliciete grondslag is gecreëerd voor dit type cameratoezicht. En gemeentelijke camera's hangen er om de openbare orde te handhaven – daarmee wordt ook voldaan aan de tweede eis, want dit is een 'gerechtvaardigd belang'. We komen hieronder nog terug op deze twee eerste punten als we de grondslagen voor cameratoezicht bespreken. Maar eerst gaan we in op de derde vraag of de camera's noodzakelijk zijn. Het criterium van de noodzakelijkheid wordt door juristen geoperationaliseerd als proportioneel en subsidiair. Is een camera 'prop-sub', dan is de camera noodzakelijk.

- ☉ Cameratoezicht is proportioneel als het in verhouding staat tot de problematiek: je mag niet met een kanon op een mug schieten. Als er in de omgeving van een snackbar troep op straat ligt omdat mensen hun patatbakjes, servetjes en blikjes niet in de afvalbak gooien, is gemeentelijk cameratoezicht niet proportioneel. Afval op straat levert normaal gesproken namelijk geen risico's voor de openbare orde op. Als daarentegen in een uitgaansgebied elk weekend vernielingen en mishandelingen zijn met veel leed en schade tot gevolg en helemaal als dat leidt tot maatschappelijke onrust en angstgevoelens, is cameratoezicht wel proportioneel. Vaak zal de keuze niet zo duidelijk zijn als deze twee uitersten, maar dit is waar het om gaat bij proportionaliteit.
- ☉ Cameratoezicht is subsidiair als andere instrumenten die de privacy minder inperken niet voldoende opleverden. In veel gemeenten denkt men aan deze eis te voldoen door cameratoezicht te combineren met andere maatregelen in een breder pakket. Maar dat is niet hoe het is bedoeld: waar het om gaat is dat de andere maatregelen eerst zijn uitgeprobeerd en niet genoeg opleverden. Alleen dan kan de zwaardere maatregel van de camera's worden gerechtvaardigd.

Het is aan de burgemeester om te beoordelen of het noodzakelijk is om cameratoezicht in te zetten: rechters zijn zeer terughoudend in het ter discussie stellen van de beoordeling door de burgemeester. Hieronder komen we bij de bespreking van de Gemeentewet nog terug op de beleidsvrijheid van de burgemeester en de controlerende taak van de gemeenteraad. Maar eerst gaan we in op de nieuwe Europese wetgeving voor de verwerking van persoonsgegevens.

AVG en Richtlijn opsporing

Tot voor kort was de Wet bescherming persoonsgegevens de belangrijkste algemene wet die iets over privacy zei. Sinds mei 2018 is die wet vervangen door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dit is een Europese verordening die is opgesteld om beter aan te sluiten op de moderne samenleving waarin persoonsgegevens op steeds grotere schaal worden verwerkt, in combinatie met andere gegevens en soms ook resulterend in geautomatiseerde besluitvorming.

De AVG geldt niet voor persoonsgegevens die betrekking hebben op strafbare feiten: die vallen onder de Europese Richtlijn voor opsporing (2016/680) die uiterlijk 6 mei 2018 door alle lidstaten moest worden uitgewerkt in nationale wetgeving. In Nederland is besloten die Richtlijn te implementeren door de Wet politiegegevens aan te passen.²⁰ Omdat de beelden van gemeentelijk cameratoezicht onder de Wet politiegegevens vallen, is die nieuwe Wet politiegegevens van toepassing op de verwerking van camerabeelden en niet de AVG.

Wel gelden voor de AVG en de Richtlijn Opsporing grotendeels dezelfde uitgangspunten. Die gelden dus ook voor de nieuwe Wet politiegegevens. Belangrijke verandering is de versterking en uitbreiding van privacyrechten van inwoners van de EU. Ook krijgen organisaties die persoonsgegevens verwerken meer eigen verantwoordelijkheid: de meldplicht bij de Autoriteit Persoonsgegevens vervalt bijvoorbeeld, terwijl de mogelijkheden van de privacytoezichthouders om boetes op te leggen fors zijn uitgebreid. Enkele andere ingrijpende veranderingen zijn:

- ⦿ Elke overheidsorganisatie moet een functionaris voor de gegevensbescherming – een FG – aanstellen. Dit is een soort vooruitgeschoven post van de Autoriteit Persoonsgegevens. De FG geniet ontslagbescherming en moet op het hoogste niveau van de organisatie kunnen aanschuiven;
- ⦿ Er moet door elke verwerkingsverantwoordelijke een register van verwerkingen worden opgesteld waaruit blijkt welke persoonsgegevens voor welke doelen en op welke wijze worden verwerkt, inclusief de bewaartermijnen;
- ⦿ De personen waarvan gegevens worden verwerkt krijgen extra mogelijkheden om controle te kunnen uitoefenen op instanties die gegevens verwerken. Ze krijgen naast de rechten die ze al hadden (inzage, wijziging, correctie, verwijdering) ook het recht om vergeten te worden.

Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Voor bepaalde verwerkingen moet een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) – in het Engels: Data Protection Impact Assessment (DPIA) – worden uitgevoerd. Dit geldt voor verwerkingen die vallen onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming, maar ook voor verwerkingen die vallen onder de nieuwe Wet politiegegevens (zie het nieuwe artikel 4c in het wetsvoorstel). De beoordeling moet de volgende onderdelen bevatten:

- a) Een algemene beschrijving van de beoogde verwerkingen.

²⁰ De datum van 6 mei 2018 is niet gehaald: het wetsvoorstel is op het moment van schrijven van dit rapport wel aangenomen door de Tweede Kamer, maar nog niet door de Eerste Kamer.

- b) Een beoordeling van de risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen.
- c) De beoogde maatregelen ter beperking van de risico's.
- d) De voorzorgs- en beveiligingsmaatregelen en mechanismen om de politiegegevens te beschermen en aan te tonen dat aan het bij of krachtens deze wet bepaalde is voldaan, met inachtneming van de rechten en gerechtvaardigde belangen van de betrokkenen en andere betrokken personen.

Het opstellen van zo'n beoordeling is verplicht bij verwerkingen die een hoog risico voor de rechten en vrijheden van personen oplevert. Uit de uitleg die de Autoriteit Persoonsgegevens op haar website geeft blijkt dat dit in elk geval geldt voor het op grote schaal en systematisch mensen volgen in een publiek toegankelijk gebied, bijvoorbeeld met cameratoezicht. Dus gemeentelijk cameratoezicht moet worden beoordeeld met een GEB.

5.3.2 Grondslagen voor cameratoezicht

Hierboven is al opgemerkt dat inperking van het grondrecht op privacy op zich wel mogelijk is, maar alleen als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Een van de voorwaarden is dat het bij wet moet zijn geregeld. We bespreken hier drie belangrijke wettelijke grondslagen die de overheid de mogelijkheid bieden camera's in te zetten.

Tabel 5.7 – Drie wettelijke grondslagen voor cameratoezicht door de overheid

Wet	Wat	Wie
Gemeentewet – artikel 151c	Openbare Orde	Burgemeester
Politiewet – artikel 3	Rechtsorde & Hulpverlening	Politie
Strafvordering – div. artikelen	Opsporing	Openbaar Ministerie

Gemeentewet

In 2006 is de Gemeentewet uitgebreid met een artikel over cameratoezicht door gemeenten. De belangrijkste reden om dat wetsartikel toe te voegen was de behoefte deze vorm van cameratoezicht van een *expliciete* wettelijke grondslag te voorzien. Er waren namelijk al heel veel gemeenten die camera's op straat ophingen op grond van de impliciete grondslagen die volgden uit de algemene wetgeving op het gebied van privacybescherming, vooral de Wet bescherming persoonsgegevens. Cameratoezicht was in beginsel toelaatbaar als het van relatief korte duur was, in een klein gebied en als de beelden alleen toegankelijk waren voor opsporingsambtenaren. Maar de regering veranderde rond de eeuwwisseling van mening toen bleek dat veel camera's langdurig bleven hangen, dat het aantal gemeenten met camera's snel groeide en dat er gemeenten waren die cameratoezicht wilden inzetten in prostitutiegebieden. Daar is de aantasting van de privacy zo ingrijpend dat het nodig werd geacht een expliciete wettelijke grondslag te creëren voor cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde door gemeenten. Daarom is ook geko-

zen voor het toevoegen van een artikel aan de Gemeentewet en niet aan een ander wetboek. Het duurde uiteindelijk tot 2006 voordat het wetsartikel in de Gemeentewet stond.²¹

Gemeentewet Artikel 151c

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten om voor een bepaalde duur camera's in te zetten ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
2. De burgemeester besluit met inachtneming van het in de verordening van de raad bepaalde:
 - a. binnen welk gebied, bestaande uit openbare plaatsen of andere voor een ieder toegankelijke plaatsen als bedoeld in het eerste lid, camera's worden ingezet;
 - b. voor welke duur de gebiedsaanwijzing plaatsvindt.
3. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.
4. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.
5. De burgemeester trekt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.
6. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die het gebied, bedoeld in het tweede lid, onder a, betreedt.
7. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
8. Ten behoeve van de handhaving van de openbare orde worden in het kader van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, gegevens verwerkt.
9. De verwerking van de gegevens, bedoeld in het achtste lid, is een verwerking als bedoeld in de Wet politiegegevens, met dien verstande dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 8 van die wet, de vastgelegde beelden na ten hoogste vier weken worden vernietigd en de gegevens, bedoeld in het achtste lid, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit, ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit kunnen worden verwerkt.
10. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels worden gesteld omtrent:
 - a. de camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
 - b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en
 - c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

Het wetsartikel beschrijft op welke wijze en onder welke voorwaarden een gemeente cameratoezicht mag inzetten. Dit zijn enkele van de belangrijkste voorwaarden:

- ☉ Het moet gaan om toezicht op een openbare plaats, dus niet binnen in gebouwen;
- ☉ Het doel moet zijn de handhaving van de openbare orde, dus niet bewaking of beveiliging;
- ☉ Gemeentelijke camera's mogen alleen voor een bepaalde duur worden ingezet, dus niet permanent;
- ☉ De burgemeester moet in elk aanwijzingsbesluit bekend maken waar de gemeentelijke camera's komen en hoe lang ze worden geplaatst;

²¹ Zie: S. Flight (2015), 'Cameratoezicht' in: A. van den Berg, J. van der Grinten & J. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare- orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

- ⦿ Als gemeentelijke camera's niet meer noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde moet de burgemeester het aanwijzingsbesluit intrekken;
- ⦿ De beelden van gemeentelijk cameratoezicht moeten rechtstreeks worden bekeken. Dat hoeft niet permanent te gebeuren: de burgemeester kiest na overleg met de officier van justitie de dagen van de week en de uren van de dag waarop de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en rechtstreeks worden bekeken;
- ⦿ De gemeente werkt bij gemeentelijk cameratoezicht nauw samen met de politie: de politie moet het cameratoezicht uitvoeren ('de burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het besluit van de onder zijn gezag staande politie');
- ⦿ De opnames mogen worden gebruikt voor opsporing van strafbare feiten als er een concrete aanleiding is te vermoeden dat ze noodzakelijk zijn voor een opsporingsonderzoek. Door deze extra eis wordt opsporing vaak 'bijvangst' genoemd om het te onderscheiden van het primaire doel: het handhaven van de openbare orde.

Politiewet

Ook de Politie mag zelf camera's inzetten en wel op grond van artikel 3 Politiewet. Daarin staat dat de politie – simpel gezegd – datgene mag doen wat nodig is voor het handhaven van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven. Het woord 'camera' komt niet in dat wetsartikel voor en dat betekent dus dat er geen expliciete wettelijke grondslag voor die camera's is gecreëerd, zoals voor gemeenten, maar dat er hooguit een impliciete grondslag aan de Politiewet kan worden ontleend. De jurisprudentie leert ons dat het plaatsen van camera's door de politie op deze grondslag alleen is toegestaan als de inperking van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer 'van geringe betekenis' is. Dat betekent dus in de praktijk dat dit soort politiecamera's alleen voor korte duur mogen worden ingezet, bijvoorbeeld bij een evenement of een demonstratie. Daarna moeten ze weer worden weggehaald. Camera's bij voetbalstadions worden – ook in Utrecht – alleen bekeken tijdens thuiswedstrijden. Daarom zijn dit soort camera's in andere gemeenten dan ook vaak politiecamera's die onder het regime van artikel 3 Politiewet worden ingezet en niet zoals in Utrecht gemeentelijke camera's ter handhaving van de openbare orde.

Strafvordering

Voor een aantal andere specifieke soorten cameratoezicht biedt het Wetboek van Strafvordering de wettelijke grondslag. Het gaat dan om stelselmatige observatie van een bepaalde persoon met behulp van camera's. Dit doet de politie (of een andere opsporingsinstantie) op gezag van het Openbaar Ministerie. Er zijn enkele artikelen in het Wetboek van Strafvordering die beschrijven onder welke voorwaarden dat kan

worden toegestaan.²² In alle gevallen moet het gaan om concrete verdenkingen van specifieke (groepen) personen. En zodra de zaak 'rond' is, moeten de camera's weer weg. Deze wettelijke grondslag is heel anders dan die in de Gemeentewet. Want de Gemeentewet biedt geen grondslag voor het observeren van specifieke personen die worden verdacht van strafbare feiten: gemeentelijk cameratoezicht gaat over het handhaven van de openbare orde en is dus in principe op iedere voorbijganger gericht vanuit het idee dat eenieder zich dan meer volgens de regels zal gedragen: preventief in plaats van repressief dus. Ook de Politiewet biedt geen grondslag voor stelselmatige observatie omdat dit een meer dan geringe inbreuk op de privacy oplevert.

5.3.3 Weging

Er bestaat een onvermijdelijke spanning tussen enerzijds het grondrecht op privacy en anderzijds de inperking van dat recht door cameratoezicht. Daarom is het belangrijk periodiek de vraag te stellen of cameratoezicht nog noodzakelijk is en nog voldoet aan de wet- en regelgeving. Of dat het geval is voor de gemeentelijke camera's in Utrecht kunnen wij als onderzoekers niet objectief beoordelen: dat vergt namelijk een afweging van verschillende belangen waar iedereen andere gewichten aan kan toekennen. Wel volgen er uit de wet enkele uitgangspunten die kunnen helpen bij het maken van die afweging. Enkele daarvan hebben we hieronder uitgelicht en we geven desgevraagd een advies voor de komende jaren.

Alleen openbare orde

De Gemeentewet biedt een grondslag voor cameratoezicht, maar alleen voor cameratoezicht met als doel de handhaving van de openbare orde. Er bestaat geen eenduidige definitie van openbare orde; de jurisprudentie laat zien dat de burgemeester een grote beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen wanneer bevoegdheden voor openbare orde moeten worden toegepast. Rechteren gaan bijna nooit in tegen het oordeel van burgemeesters.²³ Wel kunnen we uit de jurisprudentie van de afgelopen tien jaar afleiden wat wel en wat niet kan worden geschaard onder verstoringen van de openbare orde:

- ☉ Bij verstoring van de openbare orde is in elk geval ook altijd sprake van een verstoring van de rechtsorde. Als er niets strafbaars is gebeurd, kan de openbare orde ook niet zijn verstoord. Maar andersom is dat niet altijd het geval: er zijn strafbare feiten zoals inbraken, autokraken, vernielingen of zelfs geweldsdelicten, die geen verstoring van de openbare orde opleveren. Alleen als de normale gang van zaken in het openbare leven er betekenisvol door wordt verstoord zijn dit soort strafbare feiten ook een verstoring van de openbare orde;
- ☉ Het gaat bij openbare orde niet zozeer om strafbare feiten zelf, maar om het effect van die feiten op het openbare leven;
- ☉ Er moet een fysiek effect van hinder of gevaar zijn voor het normale openbare leven wil je mogen spreken van een openbare orde verstoring;

²² In bepaalde gevallen mag er ook heimelijk worden gefilmd. Bij de drie andere varianten is dat niet toegestaan vanwege het verbod op heimelijk filmen in het Wetboek van Strafrecht artikel 139f (woningen en niet-publiek-toegankelijke plaatsen) en artikel 441b (publiek-toegankelijke plaats).

²³ Zie: J. Brouwer (2016) 'Wat is openbare orde?', *Nederlands Juristenblad* Aflevering 30 20163.

- Tot slot blijkt dat het bij openbare orde altijd moet gaan om het algemeen belang dat is geschaad. Als alleen individuele belangen zijn geschaad, zoals bij een inbraak, autokraak of diefstal, is dat wel heel vervelend voor de betrokkenen, maar nog geen verstoring van de openbare orde.

Er is dus geen eenduidige definitie van openbare orde, maar bovenstaande lessen uit de jurisprudentie maken duidelijk dat niet alles eronder kan worden geschaad. Ernstige maatschappelijke onrust valt zeker wel onder verstoring van de openbare orde. Een geïsoleerde inbraak zonder verdere maatschappelijke gevolgen valt er zeker niet onder. Waar elk ander voorval tussen deze twee uitersten van het spectrum ligt, staat niet in de wet en blijkt ook niet uit de jurisprudentie. Het is dus aan de burgemeester om de knoop door te hakken in concrete gevallen – en daarbij moet de burgemeester zorgvuldig luisteren naar de gemeenteraad, maar ook naar de driehoekspartners politie en openbaar ministerie.

Alleen voor bepaalde duur

De Gemeentewet biedt een grondslag voor cameratoezicht van bepaalde duur. Logischerwijs betekent dit dat een gemeentelijke camera niet permanent mag blijven hangen. Alle bevoegdheden in de Gemeentewet ter handhaving van de openbare orde zijn er om de burgemeester te helpen het hoofd te bieden aan problemen die plotseling, concreet en actueel zijn. Het zijn bevoegdheden die zijn ontwikkeld voor het geval meer reguliere instrumenten zoals de Politiewet of de wetboeken van Strafrecht of Strafvordering niet (snel) genoeg tot herstel van de openbare orde zullen leiden. De burgemeester zet die bevoegdheden spaarzaam in en alleen als er echt iets aan de hand is dat snel moet worden bestreden.

Cameratoezicht is een vreemde eend in de bijt van het openbareorderecht. In de praktijk zien we namelijk dat er in veel gemeenten, waaronder Utrecht, camera's zijn die al zeventien jaar op exact dezelfde plek hangen. Dat is volgens de letter van de wet toelaatbaar, want ook zeventien jaar is 'een bepaalde duur'. Maar volgens de geest van de wet ligt het natuurlijk minder voor de hand omdat het blijkbaar geen acute problemen zijn, maar structurele problemen. Gemeentelijke camera's zijn er om feitelijke verstoringen van de openbare orde te beëindigen of mogelijke verstoringen te voorkomen. Er zit dus altijd een stevige preventieve component in. Als een gemeentelijke camera na twintig jaar nog steeds niet in staat is gebleken de verstoring van de openbare orde weg te nemen komt er een moment waarop de vraag moet worden gesteld of *gemeentelijk* cameratoezicht nog wel het beste instrument is voor de problemen ter plaatse. Gemeentelijke camera's zijn er niet om de rechtsorde te handhaven of om opsporing en vervolging door politie en openbaar ministerie efficiënter en effectiever te laten verlopen. Het is hopelijk evident dat we niet willen beweren dat de samenleving er geen baat bij heeft als politie en OM hun taken efficiënter en effectiever kunnen vervullen dankzij gemeentelijk cameratoezicht: daar profiteert iedereen van. Maar dat is het punt niet. Waar het om gaat is dat dit nooit het primaire doel van gemeentelijk cameratoezicht kan zijn, maar dat het dit na twintig jaar feitelijk wel is geworden. Er zijn andere manieren en instrumenten die beter geschikt zijn om politiewerk te ondersteunen dan gemeentelijk cameratoezicht. Net als bij de definitie van openbare orde zijn rechters terughoudend en oordelen zij niet over de aanwijzingsbesluiten van de burgemeester. Dus ook hier is het aan de burgemeester om elke keer opnieuw – in overleg met en luiste-

rend naar gemeenteraad en driehoekspartners – zelf te bepalen hoe lang de camera's kunnen blijven hangen zonder de principes uit de Gemeentewet geweld aan te doen.

Desgevraagd geven we hier ook een eigen reactie vanuit onze ervaring met gemeentelijk cameratoezicht. Wij kregen tijdens deze evaluatie sterk het gevoel dat het gemeentelijke cameratoezicht in Utrecht in de loop der jaren steeds meer wordt ingekleurd door de werkwijze van de politie. Dat uit zich op verschillende manieren. Ten eerste valt op dat het cameratoezicht nauwelijks wordt gericht op leefbaarheidsproblematiek, maar vooral op criminaliteit. Ten tweede worden gemeentelijke handhavers minder actief aangestuurd op basis van de camerabeelden dan politiemensen. En ten derde ligt de nadruk veel meer op het snel reageren op incidenten dan op het structureel voorkomen van problemen door middel van preventie. Die focus op politiële invulling van het cameratoezicht hebben we zelf waargenomen tijdens onze observaties, we hoorden het van mensen werkzaam bij de gemeente, maar we hoorden het ook van de politie in de cameratoezichtcentrale zelf. Dit is niet veranderd in de afgelopen jaren ondanks het feit dat we ook al in de evaluatie van 2013 de aanbeveling deden de gemeentelijke doelen meer gewicht te gaan geven. Er is dus al jaren geleden duidelijk geworden dat het goed zou zijn de huidige overwegend politiële-repressieve invulling richting een meer gemeentelijke-preventieve insteek bij te sturen. Maar we weten nu dat dit blijkbaar niet vanzelf gaat, zo blijkt uit het feit dat dit vier jaar geleden ook al is geconstateerd en het nog niet is veranderd. De gemeente Utrecht – in de zin van College van B&W, gemeenteraad én beleidsambtenaren – zal een actievere rol op zich moeten nemen in het cameratoezicht als het de bedoeling is de komende jaren wél de gewenste verandering door te voeren. In de conclusies en aanbevelingen komen we hierop terug.

5.4 Optimale aantal camera's

Wat is het beste aantal camera's voor Utrecht? En hoe moet de verhouding tussen vaste en flexibele camera's worden? Dat zijn twee vragen waar deze evaluatie antwoord op moet geven. Maar het antwoord op deze vragen zal nooit volledig worden bepaald door de feitelijke informatie die wij in dit rapport presenteren. Het antwoord zal in elk geval voor een deel ook afhangen van ideologische opvattingen over cameratoezicht. In deze paragraaf presenteren we informatie die kan helpen bij de politiek-bestuurlijke discussie over het gewenste aantal camera's.

Vaste camera's

Het grootste cameragebied in Utrecht is de binnenstad: een gebied met functies die kwetsbaar zijn voor overlast en criminaliteit door de aanwezige horeca en het station. Hier zijn structurele problemen door de horeca en door de instroom van personen die zich door drank, drugs, emoties of om wat voor redenen dan ook niet op het rechte pad laten houden door camera's. Eigenlijk verwacht iedereen dan ook dat er altijd camera's in de binnenstad nodig zullen blijven. Maar dat wil niet zeggen dat elke camera nodig blijft. Het feit dat sommige camera's er al ruim vijftien jaar hangen levert het risico op van gewenning terwijl gemeentelijk cameratoezicht ook daar een tijdelijk instrument is.

“Als gebied zal de binnenstad wel altijd aan de criteria blijven voldoen. Maar ook in de binnenstad wonen mensen: het cameratoezicht is daar niet anders dan in de wijken. We moeten hier ook jaarlijks blijven kijken naar nut en noodzaak van elke camera.”

Kortom: waar het om gaat is dat de afspraak om in jaarlijkse evaluaties kritisch te beoordelen of alle camera's nog nodig zijn ook daadwerkelijk wordt nagekomen – óók voor de camera's die men in de loop der jaren de 'vaste camera's' is gaan noemen. Hierboven bleek al dat gemeentelijk cameratoezicht nooit 'vast' kan zijn in de zin van permanent. Dat is wettelijk onmogelijk, maar ook in de praktijk is het onwenselijk. Volgens de criteria van de jaarlijkse uitvoeringsplannen zijn er nu geen camera's die weg zouden kunnen. Maar mochten er veranderingen in de inrichting van het gebied zijn, bijvoorbeeld waar de horeca geconcentreerd is of als er een verandering is in het gebruik van specifieke plekken, dan kan dat ook in de binnenstad aanleiding vormen camera's toe te voegen, te verplaatsen of te verwijderen.

Flexibele camera's

Er zijn gebieden waar ineens problemen opkomen die niet onlosmakelijk aan dat gebied of aan de daar aanwezige personen gekoppeld zijn. Dat kan seizoensgebonden zijn, zoals de donkere dagen in de herfst (autokraak, inbraak) of juist in het voorjaar als de dagen langer worden en meer mensen op straat hangen (jongerenoverlast, geluidsoverlast). Soms is het ook een ander kortstondig probleem. Hierboven bleek al dat flexibele camera's die voor een korte periode worden geplaatst bij dergelijke problemen goed werken, aldus veel geïnterviewden. Maar we hoorden van bijna iedereen dat het aantal flexibele camera's moet worden uitgebreid.

“Je moet meer setjes flexibele camera's hebben. Ik krijg elke twee weken wel weer een verzoek van bewoners of ondernemers om camera's. Het is het eerste wat ze altijd vragen.”

“Er moet een tweede set flexibele camera's komen. Voor de laatste plaatsing waren er vier aanvragen voor de ene set.”

Er was zelfs iemand die voorstelde alle camera's te gaan behandelen als flexibele camera's:

“Je kan er ook voor kiezen om alle camera's net als de flexibele camera's eerst voor drie maanden in te zetten met als doel preventie. Daarna bepaal je of het probleem is verdwenen. Zo niet, dan kan het cameratoezicht worden verlengd voor een langere tijd, maar wel voor een bepaalde tijd. Dat houdt iedereen scherp. We moeten eigenlijk alle vaste camera's ook weer eens op die manier beoordelen.”

Verhouding vast/flexibel

Een gemeenteraadslid – nieuw op dit dossier – stelde de terechte vraag: “Is het maximum van 78 camera’s gekozen omdat het precies paste bij de problematiek in Utrecht of was er een andere reden voor?” Er was een andere reden voor: de videomatrix in de toezichtcentrale zat in 2009 vol en er was een flinke extra investering nodig om nog extra camera’s te kunnen toevoegen. De toenmalige gemeenteraad moest daar een besluit over nemen en constateerde dat het aantal camera’s de voorgaande tien jaar continu was gegroeid. Daar wilde de raad paal en perk aan stellen en daarop is besloten het toenmalige aantal als maximum te stellen. In die zin is het maximum dus een arbitrair aantal dat niet was gebaseerd op de problematiek.

Maar dat is niet het hele verhaal, want dit was wel het aantal camera’s waar Utrecht na tien jaar camera-toezicht op uit was gekomen. Dat het aantal past bij de stad blijkt als we Utrecht vergelijken met de drie andere grote steden in Nederland. Het aantal camera’s in Utrecht per inwoner is relatief iets lager, maar de verschillen met de andere steden zijn niet heel groot.

Tabel 5.8 – Aantal camera’s in de G4²⁴

	aantal camera's	inwoners	camera's per 10.000 inwoners
Amsterdam	203	853.000	2,4
Rotterdam	281	640.000	4,4
Den Haag	155	526.000	2,9
Utrecht	78	344.000	2,3

Een tweede indicatie dat het maximum niet uit de lucht kwam vallen, hoorden we in de interviews. Veel professionals vanuit handhaving en politie vonden dat er nog wel camera’s bij zouden mogen als het aan hun lag, maar we hoorden ook vaak dat het huidige aantal camera’s op zich goed past bij Utrecht:

“Het is een keer in twee jaar voorgekomen dat cameratoezicht zei dat ze iemand kwijt waren; dat ze hem niet meer konden vinden. Iemand met een blikje bier die gewoon niet zo belangrijk was.”

Er zijn dus geen grote blinde plekken in het cameratoezicht in de binnenstad. En door de set met drie flexibele camera’s toe te voegen is er ook daarbuiten meer mogelijk geworden:

“Vier jaar geleden was het maximum echt lastig. We moesten vaker ‘nee’ zeggen tegen goede aanvragen vanuit de gebieden. Door de flexibele camera’s is het jasje minder krap geworden.”

²⁴ Amsterdam: Onderzoek en Statistiek 2013, Rotterdam Onderzoek en Statistiek 2010, Den Haag website gemeente 2017, Utrecht mondelinge informatie gemeente 2018.

Maar er waren toch ook geluiden dat het huidige aantal camera's te klein is. Zo hoorden we dat er aanvragen voor cameratoezicht worden gedaan die niet worden gehonoreerd terwijl de onderbouwing zodanig is dat die in het verleden wel tot plaatsing van camera's zou hebben geleid. De stad is de afgelopen tien jaar natuurlijk veranderd en dus is het volgens sommigen goed opnieuw te bepalen of het maximum naar boven moet worden bijgesteld. Een van onze gesprekspartners zei het als volgt:

“Dat moeten we een keer bespreekbaar maken. Hoe gaan we als Utrecht om met verdichting, bevolkingsgroei, nieuwe winkelcentra, verandering van problemen? Het cameratoezicht moet meegroeien: het is sinds 2010 gefixeerd en dat is best lang.”

De meeste betrokken professionals waar wij mee spraken hadden het idee dat er geen meerderheid in de gemeenteraad is voor het verhogen van het maximale aantal camera's. Als het huidige maximum gehandhaafd blijft, is er in elk geval behoefte aan een groter aandeel flexibele camera's. Hoe de verhouding precies moet worden weten de meeste mensen niet. Dat is ook niet op objectieve gronden te bepalen. Dege-
nen die zich lieten verleiden tot een cijfermatige uitspraak kozen voor 30% tot 50% flexibele camera's binnen het totaal van 78 camera's. Dat zijn dus 25 tot 40 flexibele camera's. Dat is hoe dan ook een flinke groei ten opzichte van de drie camera's die vanaf 2017 worden ingezet.

Een eerste uitdaging hierbij is dat geen van de vaste camera's nu kan worden verwijderd volgens de huidige criteria. Daar zou dan dus een andere beoordeling voor moeten worden gekozen. Ten tweede zijn de kosten van flexibel cameratoezicht hoger dan van vaste camera's. Als 30% van de camera's flexibel zou worden, leidt dat tot een kostenstijging met circa €125.000. We gaan er daarbij van uit dat de kosten per verplaatsing gelijk blijven aan wat ze nu zijn. Als 40% van de camera's flexibel zou worden, komt er circa €165.000 aan extra kosten bij en als 50% van de camera's flexibel wordt, komt er circa €205.000 aan extra kosten bij. De extra arbeidskosten die intern nodig zijn voor het beoordelen van alle aanvragen en het uitwerken van de besluiten voor plaatsing, verwijdering en evaluatie komen daar nog bij. Binnen de huidige budgetten is dat dus geen haalbaar scenario.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In de inhoudelijke hoofdstukken hebben we antwoord gegeven op de onderzoeksvragen die de aanleiding waren voor dit evaluatierapport:

- ⦿ Draagt de huidige werkwijze zoals omschreven in het beleidskader, de vervolgaanpak van flexibel cameratoezicht en de uitvoeringplannen, er toe bij dat de doelen die bij cameratoezicht gesteld zijn behaald (kunnen) worden?
- ⦿ Is het huidige aantal camera's (vast en flexibel) in Utrecht te veel, te weinig of precies goed, om de veiligheidsproblemen aan te pakken? Wat is de optimale verhouding tussen vaste en flexibele camera's?

We herhalen de antwoorden hier in verkorte vorm.

Werkt de werkwijze?

Het korte antwoord is 'ja'. Er is een systematiek ontwikkeld in Utrecht die ervoor zorgt dat het cameratoezicht kritisch wordt gevolgd. Net als vier jaar geleden viel ons op dat er wat cameratoezicht betreft heel veel dingen goed gaan in de gemeente Utrecht. Technisch werkt het systeem goed: er zijn wel een paar wensen en klachten, maar alles overziend is het camerasysteem gezond en worden defecten tijdig gesignaleerd of opgelost.

Ook organisatorisch verloopt het besluitvormingsproces goed. Er is een fiks aantal vergaderingen en documenten voor nodig, maar het plaatsen, verplaatsen en weghalen van camera's is hierdoor wel transparant en controleerbaar. Als we het scherp formuleren hebben discussies over cameratoezicht in andere gemeenten vaak wel iets weg van een loopgravenoorlog: de ideologische posities zijn ingenomen en er is geen ruimte voor dialoog. In Utrecht gaat dat veel beter, omdat alle partijen van links tot rechts zich realiseren dat cameratoezicht kosten met zich meebrengt (in euro's, uren en in privacy) en dat de baten dus groot genoeg moeten zijn om die kosten te rechtvaardigen. Dat werkt alleen maar als er ruimte is voor voortdurende monitoring en bijsturing. De afgelopen vier jaar hebben de gemeente Utrecht en de politie en de andere partners laten zien dat ze in staat zijn een vorm van cameratoezicht te realiseren die overwegend goed is onderbouwd en goed functioneert.

Resultaten

De vraag of de doelstellingen behaald kunnen worden met de huidige aanpak wordt ook bevestigend beantwoord. Preventie was in geen van de cameragebieden het enige doel van cameratoezicht en dus heb-

ben we voor deze evaluatie de resultaten van het cameratoezicht gemeten in termen van rechtstreeks toezicht en opsporing achteraf. Daar kwamen deze bevindingen uit:

- 🕒 In 2017 heeft de cameratoezichtcentrale zich bezig gehouden met bijna 4.500 incidenten. Per dag zijn dat er gemiddeld twaalf.
- 🕒 Het aantal geregistreerde incidenten is tussen 2014 en 2017 gedaald met 19%. Aangezien er niets is veranderd in het rechtstreekse toezicht of aan het optreden van de politie en handhavers op straat is de meest logische verklaring dat het aantal incidenten dat op straat gebeurde is gedaald.
- 🕒 Ongeveer een derde van alle incidenten die de toezichtcentrale in 2017 heeft geregistreerd betrof een eigen waarneming. In de rest van de gevallen ging het om meekijken met een incident dat eerst door anderen was gezien. Het aantal en aandeel eigen waarnemingen is in 2017 iets hoger dan in 2016 en dat is goed nieuws omdat de meerwaarde van eigen waarnemingen groter is dan van meekijken met incidenten waar al politie of handhaving ter plaatse is.
- 🕒 In twee op de drie gevallen leidt een eigen waarneming in de toezichtcentrale tot een reactie op straat: meestal corrigerend optreden, soms een aanhouding of een proces-verbaal. Een op de drie incidenten krijgt geen reactie op straat, maar dit zijn vooral kleine incidenten. Bij de ernstige incidenten volgt er bijna altijd een reactie op straat.
- 🕒 Eigen waarnemingen betreffen vaak overlast door alcohol of drugs: dit zijn incidenten waar camera-toezicht waardevolle informatie oplevert over wat er 'echt' gebeurt, omdat dit soort incidenten er niet zijn als er geüniformeerde handhavers of politiemensen op straat surveilleren.
- 🕒 De flexibele camera's die in 2017 zijn uitgetest worden zeer gewaardeerd door de professionals waar wij mee spraken. Ook inwoners zijn positiever over flexibele camera's dan over langdurig cameratoezicht.
- 🕒 Maar het werkt niet overal en altijd: potentiële daders moeten weten dat er camera's hangen én ze moeten hun gedrag aanpassen. In gebieden met structurele problemen en daders die onder invloed zijn werkt dat minder goed. Er moet dus goed worden onderzocht welke problemen er spelen en door wie ze worden veroorzaakt alvorens er wordt gekozen voor cameratoezicht.
- 🕒 De opgenomen beelden worden 'regelmatig' gebruikt voor opsporing. Per maand levert de toezichtcentrale gemiddeld vijf keer beelden aan de recherche. We weten echter niet hoe vaak de beelden zijn gebruikt, welke rol ze speelden en of ze doorslaggevend waren. Aangezien opsporing voor de gemeente geen doel is van het cameratoezicht, maar bijvangst, is geen onderzoek in de rest van de strafrechtketen gedaan.

Analyses

Om de resultaten nader te duiden en de discussie voor de komende vier jaar verder te helpen, hebben we op drie punten een verdiepende analyse uitgevoerd: kosten/baten, preventie en privacy.

Kosten/baten

Cameratoezicht is niet gratis: de kosten in Utrecht bedragen jaarlijks ruim 850.000 euro. In dat bedrag zijn de kosten voor overleg, afstemming en beleidsmatige kosten nog niet meegenomen. Maar cameratoezicht levert ook baten op als criminaliteit wordt voorkomen. De potentiële baten zijn het grootst als cameratoezicht wordt ingezet tegen mishandelingen en berovingen. We weten niet of de baten van het cameratoezicht in Utrecht groter of kleiner zijn dan de kosten. Wel weten we dat de kosten al worden terugverdiend als per jaar ongeveer veertig mishandelingen zouden worden voorkomen. Dat lijkt een haalbare doelstelling gezien de omvang van dit probleem in Utrecht. Ook weten we dat het veel moeilijker is om de kosten terug te verdienen als camera's worden ingezet ter bestrijding van vernielingen. Verder is duidelijk geworden dat preventie meer baten oplevert en minder kost dan rechtstreeks toezicht of opsporing achteraf.

Preventie

De dominante logica voor cameratoezicht in Utrecht is al jaren: "Hoe meer incidenten we met een camera waarnemen, hoe waardevoller die camera voor ons is". Dat betekent logischerwijs ook dat de volgende stelling waar moet zijn: "Als we met een camera nooit een incident waarnemen, is die camera waardeloos". Bij de evaluatie van de flexibele camera's begon die logica echter te wringen. De doelstelling om een bepaald aantal processen-verbaal te schrijven werd niet gehaald omdat er na plaatsing van de camera's helemaal geen incidenten meer te zien waren. Toch werkten de camera's heel goed: de problemen waren namelijk verdwenen omdat de camera's preventief werkten.

Preventie is de afgelopen vier jaar echter niet gekozen als hoofddoel van cameratoezicht in Utrecht. Dat heeft twee oorzaken. De politie is voornamelijk betrokken bij het cameratoezicht vanuit de incidentafhandeling en het operationeel centrum. Dat werkt niet stimulerend voor inzet van camera's ter preventie van criminaliteit en overlast. Ten tweede is er onduidelijkheid over wat er met de term preventie precies wordt bedoeld. De gemeente had het idee dat het bij preventie alleen om onveiligheidsgevoelens zou gaan en niet om feitelijke criminaliteit en overlast: schijnveiligheid dus. Dat is onjuist: preventie in de zin van afschrikking van potentiële daders is juist het meest waardevolle doel dat met gemeentelijke camera's kan worden bereikt. Daarom is in dit rapport een nieuwe indeling gemaakt van mogelijke doelen van cameratoezicht: i) veiligheidsgevoel, ii) preventie, iii) interventie en iv) opsporing. Preventie verdient een herwaardering in de Utrechtse aanpak.

Privacy

De nieuwe privacywetgeving uit Europa levert nieuwe eisen op voor het cameratoezicht in Utrecht. Zo moet er een gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden uitgevoerd voor verwerkingen met grote privacy risico's. Cameratoezicht op openbare plaatsen valt daaronder. Een tweede juridisch punt waar aandacht aan is besteed in dit rapport is de juridische grondslag voor gemeentelijk cameratoezicht. In de Gemeentewet staat dat cameratoezicht tijdelijk moet zijn. Het is de vraag in hoeverre nog aan die eis

wordt voldaan aangezien sommige camera's in Utrecht – net als in andere gemeenten trouwens – al bijna twintig jaar op dezelfde plek hangen.

Een tweede discussiepunt is dat het doel het handhaven van de openbare orde moet zijn. Een verstoring van de rechtsorde is niet automatisch ook een verstoring van de openbare orde. Inbraken en autokraken vormen nu soms de aanleiding voor cameratoezicht in Utrecht, maar het is niet vanzelfsprekend dat openbare orde cameratoezicht het meest geschikte instrument is om daar tegen op te treden. Het is ook mogelijk camera's in te zetten onder regie van het openbaar ministerie op basis van het Wetboek van Strafvordering. Kleinschalige en kortdurende inzet zoals bij het voetbalstadion kan ook beter op een andere grondslag worden gebaseerd, namelijk artikel 3 Politiewet. De camera's in Utrecht zijn de afgelopen jaren steeds meer van een 'gemeentelijke' naar een 'politiële' invulling opgeschoven. Vier jaar geleden constateerden we hetzelfde, maar het is nog niet bijgestuurd, dus daar is de komende jaren een actievere rol vanuit de gemeente voor nodig.

Is het huidige aantal camera's (vast en flexibel) te veel, te weinig of precies goed?

Het huidige maximum van 78 camera's lijkt wellicht een arbitrair aantal, maar het is wel het resultaat van de eerste tien jaar cameratoezicht in Utrecht voordat er een maximum was vastgesteld. Vergeleken met de drie andere grote steden in Nederland zit Utrecht iets lager, maar niet heel laag in het aantal camera's per inwoner. We hoorden ook van onze gesprekspartners dat er in de cameragebieden geen blinde vlekken zitten. De meeste handhavers en politiemensen waar wij mee spraken zouden wel graag meer vaste camera's willen inzetten, maar we hebben geen concrete voorbeelden gehoord waaruit bleek dat het huidige aantal te klein is.

De flexibele camera's die er sinds 2017 zijn spelen daar een belangrijke rol in, want vier jaar geleden was 'het jasje te krap'. Iedereen waar we mee hebben gesproken was enthousiast over de flexibele camera's. Problemen namen af op de plekken waar ze werden ingezet en kwamen meestal niet terug na het verwijderen van de camera's. Flexibel cameratoezicht past ook beter bij de ambities van de gemeente omdat ze meer preventief dan repressief van karakter zijn. Verder vinden inwoners van Utrecht de privacy-schending door flexibele camera's minder groot dan door langdurig en vast cameratoezicht.

Er is dan ook een bijna unanieme behoefte deze variant van het cameratoezicht uit te breiden – in elk geval bij bijna alle gebiedsmanagers, politiemensen en gemeentelijke handhavers waar wij mee spraken. De meeste van deze professionals konden niet aangeven hoe de verhouding dan wel moest worden, maar degenen die wel een percentage gaven kozen voor minimaal 30% tot maximaal 50% flexibele camera's binnen het totaal. Binnen de huidige budgetten is dit niet mogelijk aangezien er dan €125.000 tot €205.000 extra nodig zou zijn, nog afgezien van de kosten van de interne beleidsondersteuning voor het beoordelen van de aanvragen en begeleiden van de inzet.

6.2 Aanbevelingen

④ Hou het goede vast

Onderzoekers zijn altijd geneigd vooral te kijken naar wat er beter kan. Maar voordat we dat doen, willen we hier benadrukken dat er veel goed gaat in het Utrechtse cameratoezicht. De huidige aanpak qua technisch beheer, beleidskader en samenwerking zowel binnen de gemeente als tussen gemeente en politie functioneert goed. Het verdient dan ook aanbeveling de huidige werkwijze voort te zetten en de goede samenwerking te bewaken.

④ Focus op openbare orde

Cameratoezicht op grond van de Gemeentewet is bedoeld om verstoringen van de openbare orde tegen te gaan, niet om de rechtsorde te handhaven. Camera's kunnen natuurlijk best helpen tegen inbraken en autokraken, maar waarom zouden dat gemeentelijke camera's moeten zijn? De Gemeentewet biedt slechts ruimte voor tijdelijke camera's en voor handhaving van de openbare orde. Er zijn andere wettelijke grondslagen voor tijdelijke politiecamera's (Politiewet) of observatiecamera's voor opsporingswerk onder regie van het openbaar ministerie (Strafvordering). Het is raadzaam de rechtsgrond voor de camera's die al bijna twintig jaar op dezelfde plek hangen kritisch te beoordelen.

④ Focus op preventie

Voorkomen is beter dan genezen. Preventie door afschrikking van potentiële daders is het meest waardevolle doel dat met gemeentelijk cameratoezicht kan worden bereikt. De focus ligt in Utrecht echter op rechtstreeks toezicht en opsporing achteraf. Dat komt volgens ons doordat de politie – en dan vooral het operationeel centrum – leidend is geworden in het cameratoezicht. Dat is vier jaar geleden ook al geconstateerd en we kunnen nu dus concluderen dat dit niet vanzelf goed zal komen. Een rigoreus alternatief is het verhuizen van de toezichtcentrale van het politiebureau naar een gemeentelijk gebouw voor handhaving en toezicht met een politiefunctionaris als regisseur in dezelfde ruimte. Als dat nog niet haalbaar is, moet er in elk geval een gesprek worden gevoerd om uit te zoeken hoe de gemeentelijke doelen meer naar voren kunnen worden gebracht. Het voorkomen van incidenten moet als doel in ere worden hersteld.

④ Focus op zware (gewelds)incidenten

Het cameratoezicht verdient zichzelf sneller terug als het wordt ingezet om geweldsdelicten en andere zware incidenten tegen te gaan dan als het wordt ingezet tegen inbraken, vernielingen en autokraken. Dit betekent heel praktisch dat cameratoezicht tegen geweld in uitgaansgebieden de voorkeur verdient boven cameratoezicht tegen diefstallen in woon- of winkelgebieden. Het ligt ook meer voor de hand gezien het punt van hierboven dat gemeentelijke camera's er zijn om de openbare orde te handhaven.

Meer flex

Er is grote behoefte aan meer flexibele camera's en de resultaten zijn zodanig positief dat het aanbeveling verdient hier meer mee te gaan werken. Maar doe dat alleen in die gebieden, voor die problemen en voor die dadergroepen waar flexibel cameratoezicht ook echt kansrijk is, want flexibele camera's zijn duurder dan vaste camera's. Maar op alle andere punten heeft de methodiek van de 'korte klap' eigenlijk alleen maar voordelen: het werkt preventiever dan camera's waar mensen aan wennen, het dwingt de gemeente de meerwaarde continu aan te tonen en het is meer in lijn met de eis uit de Gemeentewet dat cameratoezicht tijdelijk moet zijn. Ga op basis van de informatie uit dit rapport het politiek-bestuurlijke gesprek aan over de vraag wat de optimale verhouding tussen de vaste en flexibele camera's is en richt daarna de organisatie achter de schermen in om deze dynamische werkwijze te kunnen realiseren.

Bijlage 1 – Geïnterviewden

Gemeente Utrecht

Bestuur en gemeenteraadsleden

Jan van Zanen	Burgemeester
---------------	--------------

Voor de sessie met gemeenteraadsleden, inclusief een bezoek aan de cameratoezichtruimte, zijn alle fracties uitgenodigd. Aanwezig waren GroenLinks, D66, VVD, Denk en SP.

Veiligheid

Iris Koningstein	Senior adviseur Veiligheid
Marjolein Mak	Medewerker Veiligheid
Koen Osterhaus	Gebiedsmanager Utrecht West
Dominique Prenen	Gebiedsmanager Noordwest
Ton Provoost	Gebiedsmanager Binnenstad en West

Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte

Marc Rompelberg	Wijkcontact BOA Utrecht Oost
Dex van der Sluijs	BOA
Erik van Woudenberg	Juridisch medewerker

Politie

Wybe Diepersloot	Operationeel Expert
Marco Jong	Teamchef Noordwest en Overvecht
Henk-Jan Traas	Teamleider Team Technisch Toezicht
Toezichtcentrale	Enkele operators (studenten integrale veiligheidskunde)

Bijlage 2 – Registratie toezichtcentrale

Totaal

In 2017 zijn in totaal 4.427 incidenten geregistreerd in de toezichtcentrale. Deze incidenten zijn onderverdeeld over vier categorieën:

- 2.564 meldingen
- 1.586 eigen waarnemingen
- 235 verzoeken
- 43 acties

Tabel B.1: Opvolging per categorie (meerdere per registratie mogelijk)

Soort actie	Melding	Eigen waarneming	Verzoek	Actie	Totaal
Meegekeken	2.436	178	32	33	2.679
Corrigerend	41	819	1	1	862
Opslag	182	174	143	18	517
Verstrekking	88	96	76	6	266
Aanhouding	61	152	0	1	214
Verbaliserend	9	125	0	1	135
Geen actie	12	324	0	0	336
Geen	7	0	55	0	62
Totaal acties	2.836	1.868	308	60	5.071
Totaal incidenten	2.564	1.586	234	43	4.427

Meldingen vanuit de toezichtcentrale

De eigen melding zijn de incidenten die niet gezien zouden zijn zonder de camera's en het live toezicht. Deze meldingen vertellen ons dus wat de toegevoegde waarde van de camera's op dat punt is. Er zijn in 2017 bijna 1.600 incidenten zelfstandig waargenomen. Dat komt neer op 36 procent van alle incidenten: ruim 131 incidenten per maand, ruim 4 per dag.

Interventie na melding vanuit de toezichtcentrale

De waarde van deze waarnemingen kan gemeten worden aan de hand van de effectiviteit ervan: wat is ter plaatse gebeurd met de waarnemingen? In bijna 70 procent van de gevallen gebeurde er iets met de meldingen; in ruim 30 procent van de gevallen volgde géén reactie op straat. Dat kan zijn omdat het operationeel centrum of de agenten op straat geen tijd hadden om te reageren of ze niet snel genoeg ter plaatse konden gaan. Er is 819 keer corrigerend opgetreden en 125 keer verbaliserend. Daarnaast zijn er na een signaal uit de cameracentrale 152 aanhoudingen verricht.

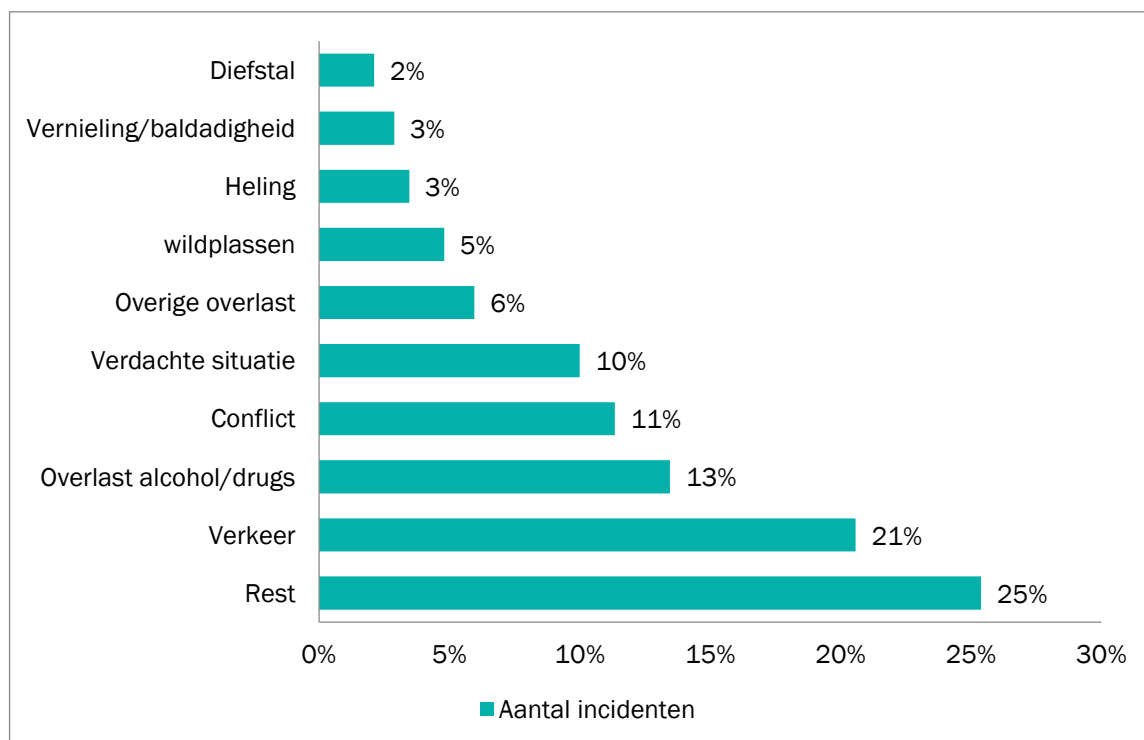
Tabel B.2 – Eigen meldingen en reactie per cameragebied

Gebied	Aanhouding	Verbalise- rend	Corrigerend	Geen actie	Totaal
Binnenstad	135	116	661	371	1283
Lombok	5	2	68	59	134
Kanaleneiland	4	3	52	33	92
Zwanenvechtlaan	3	2	11	12	28
Overkapel	3		15	6	24
Amsterdamsestraatweg	2	2	9	6	19
Bernhardplein	0	0	1	3	4
Stadion	0	0	2	0	2
Totaal	152	125	819	490	1586

Tabel B.3 – Top vier incidenten per reactie

Corrigeren	Verbaliseren	Aanhouden
1. conflict 19%	vernieling/baldadigheid 28%	diefstal 20%
2. verdachte situatie 15%	wildplassen 26%	verkeer 13%
3. verkeer 12%	overlast alcohol/drugs 18%	conflict 10%
4. overlast alcohol/drugs 12%	verkeer 7%	geweld 9%

Figuur B.4 – Meldingen na eigen waarneming waarop geen reactie volgende op straat



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.



DSP-groep is ISO 9001:2008 (kwaliteitsmanagement) gecertificeerd en aangesloten bij VBO en OOA.

Sander Flight

Onderzoek en Advies

+31 (0)6 4131 5432

info@sanderflight.nl

KvK 60556056

www.sanderflight.nl

Sander Flight is zelfstandig onderzoeker en adviseur op het gebied van criminaliteitspreventie met als specialisme cameratoezicht.

Expertise

Sander is al twintig jaar bezig met camera's en is altijd op de hoogte van de nieuwste trends en ontwikkelingen. Nu zijn dat bijvoorbeeld drones, bodycams en slimme camera's. Maar bij camera's gaat het om veel meer dan techniek. De samenwerking tussen gemeente, politie en private partijen is bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend en daar moeten vaak eerst wat hobbels uit de weg worden geruimd voordat het soepel loopt. Ook de juridische aspecten verdienen alle aandacht: er zijn namelijk verschillende grondslagen voor camera's en elke instantie moet zich houden aan de wetten en regels die op hen van toepassing zijn. Privacybescherming is een van de belangrijkste richtsnoeren bij het vormgeven van cameraprojecten.

Dienstverlening

Sander werkt voor gemeenten, ministeries, politie en openbaar vervoersorganisaties. Ook geeft hij les op universiteiten en hogescholen en is hij docent bij het Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid voor cursussen over camera-toezicht en privacy. Sander voert evaluaties uit om te meten wat de effecten van camera's zijn. Ook geeft hij advies over camera's, bijvoorbeeld over de wet- en regelgeving op het gebied van privacy en cameratechnologie.

Meer weten?

Neem contact op voor een afspraak via info@sanderflight.nl. Of bekijk de website www.sanderflight.nl met artikelen, rapporten en informatie over projecten en opdrachtgevers.