

Evaluatie gemeentelijk cameratoezicht Utrecht 2013

Doelen, effecten en draagvlak

Paul van Egmond

Sander Flight

RAPPORT



Evaluatie gemeentelijk cameratoezicht Utrecht 2013

Doelen, effecten en draagvlak

Paul van Egmond
Sander Flight

Amsterdam, 14 januari 2014

Paul van Egmond
Adviseur Openbare Orde en Veiligheid
pvanegmond@dsp-groep.nl
M 06 1611 0884

Sander Flight
Partner
sflight@dsp-groep.nl
M 06 4131 5432

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Doel van deze evaluatie	4
1.2	Wettelijk kader	4
1.3	Cameragebieden	6
2	Doelen en beleidstheorie	10
2.1	Wat zijn de doelen van cameratoezicht?	10
2.2	Wetenschappelijke toets doelen	12
2.3	De keten van succesvol cameratoezicht	17
3	De praktijk	20
3.1	Preventie	20
3.2	Interventie	22
3.3	Opsporing	26
4	Bewonerspeiling	29
4.1	Steun voor cameratoezicht	29
4.2	Bekendheid cameratoezicht	30
4.3	Stellingen over cameratoezicht	31
5	Conclusies en aanbevelingen	34
5.1	Conclusies	34
5.2	Aanbevelingen	36
Bijlagen		
	Bijlage 1 Wet- en regelgeving	39
	Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	41
	Bijlage 3 Politiecijfers	43
	Bijlage 4 Werkwijze toezichtcentrale	46
	Bijlage 5 Registratie toezichtcentrale	49
	Bijlage 6 Over evaluaties	53
	Bijlage 7 Vragenlijst draagvlak	55

1 Inleiding

1.1 Doel van deze evaluatie

De gemeente Utrecht is bezig met het opstellen van een beleidskader voor cameratoezicht. Input voor dit beleidskader moet komen uit een evaluatie van het huidige cameratoezicht. In 2003 en 2008 zijn ook al grootschalige evaluaties van het cameratoezicht in Utrecht uitgevoerd. De gemeente heeft voor de meting van 2013 onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep ingeschakeld. Het doel van deze evaluatie is vaststellen of de beoogde doelen zijn bereikt en of de werkwijze achter de (beeld)schermen conform de gemaakte afspraken is. Ook is het draagvlak onder de bewoners gepeild. Het is niet alleen de bedoeling om met deze evaluatie terug te kijken: het is ook de bedoeling tot conclusies te komen die richting kunnen geven aan het cameratoezicht in de komende jaren.

Leeswijzer

In de rest van dit hoofdstuk geven we een beschrijving van het wettelijke kader en de cameragebieden in Utrecht (hoofdstuk 1). Daarna worden in hoofdstuk 2 de doelen van cameratoezicht besproken en de mechanismen die in werking zouden moeten treden: de beleidstheorie. Deze beleidstheorieën worden in dat hoofdstuk ook getoetst aan de hand van wetenschappelijke kennis. Daarna duiken we in hoofdstuk 3 de praktijk in: we geven een indruk van de werkwijze in de toezichtcentrale en bij de politie. In hoofdstuk 4 gaan we in op de mening van de bewoners van Utrecht over het cameratoezicht: het draagvlak. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

1.2 Wettelijk kader

Grondwet en EVRM

Privacy, of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is een grondrecht voor burgers en is verankerd in de Grondwet en in diverse internationale verdragen, waarvan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) de belangrijkste is. Cameratoezicht staat altijd op gespannen voet met dit grondrecht omdat iemand die aan cameratoezicht wordt onderworpen niet met rust wordt gelaten. Het recht op privacy is echter niet absoluut: er kunnen redenen zijn om dit recht in te perken. De Grondwet en het EVRM stellen beiden dat inperking van de privacy gerechtvaardigd is als het a) noodzakelijk is voor een legitiem doel (zoals openbare orde en veiligheid) én b) een solide wettelijke grondslag heeft.

Gemeentewet

De wettelijke grondslag voor gemeentelijk cameratoezicht is te vinden in de Gemeentewet. De gemeenteraad kan de burgemeester de bevoegdheid verlenen camera's op straat op te hangen voor een bepaalde duur als dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. In de bijlage staat het betreffende wetsartikel. De burgemeester bepaalt vervolgens, in overleg met de driehoek van gemeente – politie – openbaar ministerie, waar de camera's precies moeten worden

geplaatst en voor welke duur. Verder is wettelijk vastgelegd dat het cameratoezicht 'kenbaar' moet zijn voor het publiek, wat betekent dat de camera's duidelijk zichtbaar moeten zijn of door middel van informatieborden kenbaar moet worden gemaakt. Ook is bepaald dat de beelden maximaal vier weken mogen worden bewaard. De verwerking van de beelden is geregeld in de Wet politiegegevens, wat betekent dat de beelden in principe ook mogen worden gebruikt voor opsporingsdoelinden. Dit wordt wel de 'bijvangst' van gemeentelijk cameratoezicht genoemd, omdat het hoofddoel toezicht is en niet opsporing achteraf.

De Gemeentewet regelt momenteel alleen nog de inzet van 'aard- en nagelvast' aangebrachte camera's. Het blijkt dat dit in de meeste gemeentelijke cameraprojecten betekent dat camera's relatief lang blijven hangen, meestal meerdere jaren en vaak langer dan bij aanvang werd voorzien. Om een meer flexibele inzet van gemeentelijke camera's mogelijk te maken heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in 2012 een wetsvoorstel opgesteld om de bestaande mogelijkheden uit te breiden met tijdelijk en flexibel cameratoezicht voor de duur van maximaal drie maanden. Ook vervalt, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, de beperking tot 'aard- en nagelvaste' camera's waardoor mobiele camera's mogelijk worden. Het wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer en de schriftelijke behandeling heeft plaatsgevonden. In september 2013 is het wetsvoorstel aangemeld voor plenaire behandeling door de Tweede Kamer, waarna nog een schriftelijke en plenaire behandeling door de Eerste Kamer volgen. Ook in Utrecht bestaat behoefte aan een flexibeler inzet van camera's. Net als in andere gemeenten blijkt namelijk dat veel camera's die eenmaal zijn geplaatst vaak langer blijven hangen dan vooraf werd gedacht. Tijdelijke camera's zouden echt tijdelijk moeten worden, is de mening van veel betrokkenen waar wij mee spraken voor dit onderzoek. Als de nieuwe wet wordt aangenomen ligt het dus voor de hand dat er ook in Utrecht gebruik van zal worden gemaakt. Omdat de wet nog niet is ingevoerd gaan we in deze evaluatie echter uit van het huidige wettelijke kader.

Naast de Gemeentewet zijn er nog andere wetten die een grondslag kunnen vormen voor cameratoezicht. Zo kan de politie in artikel 3 Politiewet ('de handhaving van de rechtsorde en verlenen van hulp aan hen die dit behoeven') een basis vinden voor kortstondig cameratoezicht, meestal tijdens evenementen of demonstraties. Private bewakingscamera's, camera's in het openbaar vervoer en camera's voor verkeerstoezicht hebben ook elk een eigen wettelijke grondslag. De Wet bescherming persoonsgegevens is daarbij de belangrijkste wet. Omdat deze evaluatie alleen over het functioneren van gemeentelijke camera's voor de openbare orde gaat, worden deze andere camera's en de daarvoor geldende wetten hier niet verder besproken.

Beleidskader gemeente Utrecht

Gemeenten die cameratoezicht willen inzetten voor de handhaving van de openbare orde moeten hiervoor in hun Algemene Plaatselijke Verordening een voorziening opnemen. Dit is in Utrecht geregeld in artikel 2.5 van de Algemene Plaatselijke Verordening: de raad heeft de burgemeester de bevoegdheid verleend tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats en op openbare parkeerplaatsen/terreinen.

Voor elk nieuw cameragebied, of voor elke verlenging van een bestaand project, is een aanwijzingsbesluit nodig. In de toelichting op die aanwijzingsbesluiten wordt, net als in de meeste andere gemeenten, besproken of het cameratoezicht noodzakelijk is. Dat blijkt uit een politieanalyse van de veiligheidssituatie in het betreffende gebied. Daarbij wordt gekeken of cameratoezicht niet een te zwaar middel is, of het onderdeel vormt van een pakket aan maatregelen en of er afspraken zijn

gemaakt over de doelstellingen, live uitkijkuren en opvolging. Deze werkwijze sluit precies aan op de eisen die in de Gemeentewet worden gesteld.

1.3 Cameragebieden

De gemeente Utrecht plaatste in 2001 in het centrum voor het eerst camera's voor handhaving van de openbare orde. In de afgelopen twaalf jaar is het aantal camera's gegroeid: in de binnenstad zijn tussen 2002 en 2009 extra camera's geplaatst waardoor er nu 51 camera's in het centrum worden ingezet. Buiten het centrum zijn tussen 2007 en 2009 acht andere cameragebieden aangewezen waar in totaal 33 camera's zijn geplaatst. In totaal worden er dus 84 gemeentelijke camera's in negen gebieden ingezet in Utrecht.

Tabel 1.1 Cameragebieden in Utrecht



Cameragebied	Start	Aantal camera's	Aanleiding (volgens aanwijzingsbesluit)
Binnenstad	2001	51	Uitgaansproblematiek, overlast
Kanaleneiland Noord	2007	7	Jongerenoverlast en criminaliteit, met name autokraak
Bernhardplein	2007	3	Jongerenoverlast, vernielingen, autokraak, woninginbraak, straatroof
Zuilen Oost	2007	1	Overlast jeugdgroepen
Hoograven.	2008	3	Jongerenoverlast, criminaliteit (autokraak en woninginbraak)
Zandpad	2008	11	Inbraken in woonboten en autokraken
Overvecht Zuid	2009	3	Overlast, vandalisme, woninginbraak, autokraak, dealen, overvallen
Lombok Oost	2009	4	Criminaliteit (geweld, autokraken) en overlast
Gebied Noordoost	2009	1	Jongerenoverlast

Wijzigingen en uitbreidingen

In de binnenstad werden de eerste camera's in 2001 opgehangen op de route van het Centraal Station naar het uitgaans- en winkelgebied in het oude centrum. Het cameragebied is sindsdien verscheidene keren uitgebreid: (2002) Vredenburg, Drieharingenstraat en Smakkelaarsveld, (2004) stationsgebied en stadhuis, (2005) Mariastraat en Viebrug, (2006) Breedstraat, Janskerkhof en enkele 'blinde vlekken' in de Stationsstraat, (2008) Jansveld en (2009) kruising Zadelstraat-Lijnmarkt-Servetstraat-Choorstraat en Drakenburgstraat.

Aanwijzingstermijnen

In de Binnenstad en op het Zandpad gold in eerste instantie een aanwijzingstermijn van twee jaar. In deze twee gebieden hangen de meeste camera's: 51 in de binnenstad en 11 bij het Zandpad. De probleemanalyse had daar laten zien dat langdurig cameratoezicht noodzakelijk is. Voor de zeven andere cameragebieden, ook wel het cameratoezicht in 'de wijken' genoemd, gold in eerste instantie een aanwijzingstermijn van zes maanden. In deze zeven gebieden worden per gebied minder camera's ingezet (1 tot 7) en ze moeten hier in principe kortstondig aanwezig zijn. Tot 2010 werd in de aanwijzingsbesluiten dit onderscheid gemaakt tussen kortlopende projecten (6 maanden) en langlopende projecten (2 jaar). Vanaf toen is gekozen om voor alle cameragebieden een aanwijzingstermijn van 1 jaar te hanteren. De differentiatie van 6 maanden en twee jaar is daarmee vervallen: voor alle gebieden geldt een termijn van een jaar. Een differentiatie zal naar alle waarschijnlijkheid wel worden opgevoerd in het nieuwe beleidskader.

Bevriezing in 2009

Na de vorige grootschalige evaluatie in 2008 door bureau Intraval¹ is besloten het aantal openbare orde toezichtcamera's in de gemeente vooralsnog te bevriezen op het toenmalige aantal van 87. Daarvoor gaf het college drie redenen in een brief aan de gemeenteraad:² a) het systeem was 'vol' na de laatste uitbreidingen aan het Zandpad en in Zuilen, b) verbeteringen zouden worden gezocht

Noot 1 Intraval (2008), *Evaluatie cameratoezicht Utrecht*,

<http://www.utrecht.nl/images/Secretarie/Communicatie/Veilig/Rapport%20Intraval%20cameratoezicht%20binnenstad%20Utrecht%20def.pdf>.

Noot 2 De brief van het college aan de raadscommissie met dit besluit kan worden geraadpleegd via een link onder de paragraaf 'Hoe het verder moet met cameratoezicht in Utrecht' op de webpagina:

<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=267207>.

in het effectiever benutten van het cameratoezicht door uitbreiding van de uitkijktijden, niet in het toevoegen van meer locaties en c) 'cameratoezicht is ronduit duur'.

Veranderingen na 2009

Na het besluit van 2009 om het aantal camera's te bevrozen zijn de volgende veranderingen doorgevoerd:

- In 2009 is een camera opgehangen in de Merelstraat. Deze is in augustus 2010 verplaatst naar De Gaard en in maart 2012 naar de Bemuurde Weerd.
- De burgemeester heeft in maart 2011 besloten toestemming te geven voor plaatsing van 17 extra camera's rond het Centraal Station in het kader van het project Cameratoezicht Openbaar Vervoer (CTOV). Het CTOV is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Utrecht, Corio, Jaarbeurs, ProRail en politie. Het hoofddoel van deze camera's was het voorkomen van terroristische aanslagen. In de eerste maanden zijn de beelden ook rechtstreeks bekeken in de toezichtcentrale, maar het bleek dat er nauwelijks incidenten gebeurden. Toen is besloten de camera's niet meer rechtstreeks uit te kijken. Daarom vallen de CTOV-camera's buiten deze evaluatie.
- Wegens werkzaamheden bij het Centraal Station zijn drie camera's bij het taxiplatform tijdelijk weggehaald, waardoor er op het moment van deze evaluatie niet 87, maar 84 camera's in gebruik zijn.



Doelen en wetenschappelijke toets

Oudkerkhof
Centrum

2 Doelen en beleidstheorie

In dit hoofdstuk worden de doelen van het cameratoezicht in Utrecht beschreven. Daarna worden de doelen getoetst op haalbaarheid en plausibiliteit op basis van wetenschappelijke kennis: de theoretische toets. In het volgende hoofdstuk volgt een empirische toets op basis van de praktijk in de toezichtcentrale.

Elke evaluatie is bedoeld om vast te stellen of beoogde doelen worden bereikt. Dat betekent dat duidelijk moet zijn welk doel of welke doelen er worden beoogd met het cameratoezicht in Utrecht. De doelen staan in paragraaf 2.1. Vervolgens moet worden onderzocht of de doelen ook daadwerkelijk worden bereikt. Dat gebeurt op basis van een wetenschappelijke toets door te kijken naar de kennis over de werking van camera's en op basis van de praktijk, interviews en cijfers uit de toezichtcentrale en van de politie (praktijk). De onderzoeksopzet ziet er dan ook als volgt uit:

Stap 1: Bepaal wat de doelen van de camera's zijn en inventariseer of duidelijk is hoe de camera's precies moeten bijdragen aan het behalen van die doelen (Is er een beleidstheorie?).

Stap 2: Zoek in de wetenschappelijke literatuur en de theorie naar aanwijzingen dat cameratoezicht inderdaad zo kan werken. Is het plausibel en is er empirisch bewijs dat het zo werkt?

Stap 3: Stel in de praktijk vast of er wordt gewerkt conform de beoogde doelstellingen en beleidstheorie.

2.1 Wat zijn de doelen van cameratoezicht?

In de documentatie die is bestudeerd voor deze evaluatie konden geen concrete en meetbare doelen voor het gemeentelijk cameratoezicht in Utrecht worden gevonden. Een belangrijke bron van informatie zouden de aanwijzingsbesluiten voor elk cameragebied moeten zijn. Daarin wordt immers de noodzakelijkheid van elk cameraproject beschreven op basis van een politieanalyse van de veiligheidssituatie in het betreffende gebied, waarbij ook wordt gekeken of cameratoezicht niet een te zwaar middel is en waarbij het onderdeel vormt van een pakket aan maatregelen en waarbij afspraken zijn gemaakt over onder andere de doelen, uitkijkuren en opvolging.

In de aanwijzingsbesluiten zijn echter geen doelen per cameraproject aangetroffen. Soms staan er in de besluiten alleen de namen van de straten waar camera's worden geplaatst en voor welke periode. In een deel van besluiten wordt ook het probleem omschreven waarom de camera's worden geplaatst. In geen van de besluiten stond echter een concreet doel voor het cameratoezicht. We geven twee voorbeelden:

- In het *aanwijzingsbesluit Maria van Hongarijreedreef* (10 augustus 2010) staat: 'de camera in het gebied Merelstraat wordt binnenkort verplaatst naar de Troosterhof in verband met de jongerenoverlast in de omgeving van het winkelcentrum De Gaard.' Deze camera is blijkbaar bedoeld om jongerenoverlast tegen te gaan, maar het is onduidelijk *hoe* de camera's dat doel precies moeten bereiken (opsporing, rechtstreeks toezicht, preventie?). Ook is niet duidelijk wanneer de camera's weer kunnen worden verwijderd: er staat niet hoe zal worden gemonitord of het doel is bereikt.

- Een tweede voorbeeld is de herplaatsing van een camera in Lombok Oost in 2010. De reden voor die camera was de volgende: 'In 2009 stegen woninginbraak en geweld met meer dan 10%, autokraak met ruim een derde en er waren vier maal zoveel meldingen van overlast door dronkenschap t.o.v. 2008.'³ Ook hier zijn alleen de problemen (inbraak, geweld, autokraak) beschreven en niet de doelen van de camera's of de wijze waarop camera's deze problemen op moeten lossen.

Waarom is het belangrijk concrete doelen te formuleren?

De belangrijkste reden om concrete doelen te formuleren is dat doelen richting geven aan alle partijen die betrokken zijn bij het cameraproject. Het doel bepaalt hoeveel camera's nodig zijn, welke plekken in beeld moeten komen en op welke tijdstippen er rechtstreeks naar de beelden moet worden gekeken en met welke uitkijkinstructie. Het feit dat er in de aanwijzingsbesluiten van de gemeente Utrecht bijvoorbeeld geen aparte doelen zijn gekozen voor de tijdelijke cameraprojecten 'in de wijken' zorgt ervoor dat die camera's op dezelfde wijze worden ingezet als de langduriger camera's in de binnenstad. Het is niet verwonderlijk dat er in de toezichtcentrale geen onderscheid tussen deze twee soorten cameratoezicht wordt gemaakt: dat is een logisch gevolg van het ontbreken van richtinggevende doelstellingen per cameragebied.

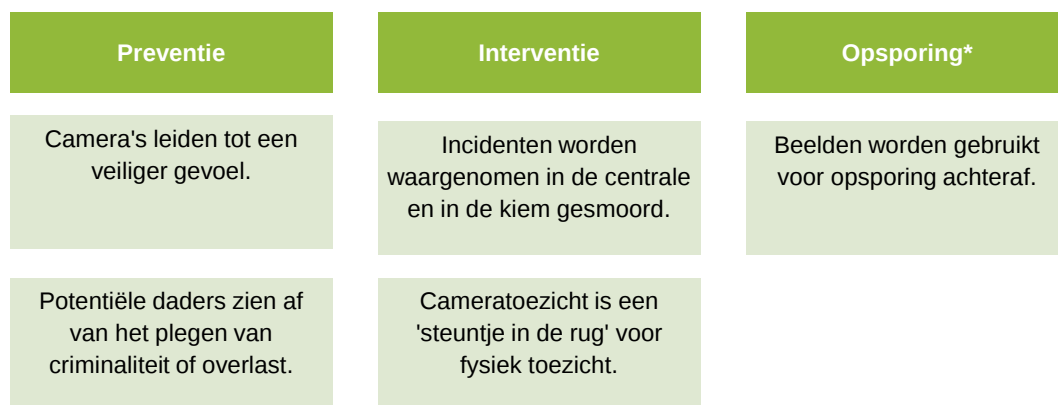
Daarnaast zijn concrete doelen nodig om de voortgang te kunnen monitoren en uiteindelijk conclusies over het doelbereik te kunnen trekken. Dat is nu niet mogelijk. In een opinieartikel over cameratoezicht is dat door ons ooit als volgt samengevat als: 'Als je niet weet waar je op mikt, schiet je altijd raak'. Dat is precies wat er nu gebeurt met de meeste cameraprojecten in Nederlandse gemeenten. Een instrument dat in principe tijdelijk moet zijn, volgens de Gemeentewet, is in de praktijk permanent geworden. Dat komt door de onverslaanbare logica van camera's: als er veel incidenten worden waargenomen is dat een reden om het cameraproject voort te zetten. De camera's leveren immers veel informatie voor de politie op. Als er daarentegen weinig incidenten worden waargenomen is dat óók een reden om het cameraproject voort te zetten. De camera's werken dan immers preventief. De netto uitkomst van deze redenering is dat een eenmaal geplaatste camera bijna nooit wordt weggehaald en dat daar er naast een eenmaal geplaatste camera meestal nog meer bij komen. De enige manier om dit te voorkomen is door het vooraf formuleren van concrete doelen en goed te monitoren of die doelen worden bereikt.

Noot 3 Gemeente Utrecht, *Besluit aanwijzing gebieden cameratoezicht*, 18 augustus 2010.

Doelen van cameratoezicht

Voor dit onderzoek zijn op basis van documentatie, observaties in de praktijk en interviews met betrokkenen van gemeente, politie en ondernemers, drie hoofddoelen en vijf subdoelen voor het cameratoezicht geformuleerd.

Schema 2.1 Doelen cameratoezicht Utrecht



*Opsporing kan geen hoofddoel zijn voor gemeentelijk cameratoezicht, maar het is wel gebruikelijk opsporing als bijvangst te kiezen. In de dagelijkse praktijk blijkt dat opsporing de facto wel als doel wordt gezien door veel betrokkenen.

Dit overzicht is nodig voor het vervolg van deze evaluatie: als niet duidelijk is wat het doel is, kan het doelbereik immers ook niet worden bepaald. Maar het is van belang op te merken dat deze doelen niet zijn vastgesteld door de gemeente, maar door ons zijn gedestilleerd uit alle beschikbare informatie. Wellicht kan dit schema fungeren als een eerste versie van het nog op te stellen beleidskader voor cameratoezicht.

2.2 Wetenschappelijke toets doelen

Een concreet doel kiezen is noodzakelijk, maar niet voldoende. Het is essentieel om ook te beschrijven op welke wijze het doel precies moet worden bereikt met behulp van camera's. Zo'n beschrijving van een doel inclusief de mechanismen die nodig zijn om dat doel te bereiken, wordt een beleidstheorie genoemd. De meeste beleidstheorieën zijn impliciet en worden alleen in dit soort evaluaties expliciet gemaakt. Een beleidstheorie is echter niet alleen van belang voor onderzoekers: een goede beleidstheorie geeft ook richting aan de dagelijkse praktijk.

In de internationale wetenschappelijke literatuur zijn inmiddels een aantal beleidstheorieën over cameratoezicht beschreven en getoetst. Die kennis wordt hier besproken. Daarnaast zijn voor dit onderzoek empirische gegevens verzameld in interviews, observaties en op basis van registratiesystemen. Die empirische bevindingen worden in het volgende hoofdstuk besproken.

2.2.1 Preventie

Veiliger gevoel

Wat zegt de wetenschappelijke literatuur⁴ over de relatie tussen camera's en veiligheidsgevoel? Uit onderzoek onder voorbijgangers blijkt dat camera's tot twee verschillende reacties kunnen leiden. De ene reactie is positief: 'Ik zie een camera en dat geeft me een veilig gevoel – er wordt hier toezicht gehouden', terwijl de tweede reactie negatief is: 'Ik zie een camera en dat geeft me een onveilig gevoel – kennelijk is het hier zo onveilig dat het nodig is'.

Uit een groot onderzoek in dertien cameragebieden in het Verenigd Koninkrijk (Gill 2005) bleek dat de tweede redenering het meest voorkwam: degenen die wisten dat er camera's hingen voelden zich gemiddeld onveiliger dan degenen die dat niet wisten. Eerder onderzoek heeft dat negatieve effect van zichtbare veiligheidsmaatregelen ook aangetoond: in Amerikaanse steden (Schweitzer, 1999) bleek dat het onveiligheidsgevoel toenam naarmate er meer bordjes voor buurtpreventie werden opgehangen. Het vertrouwen in andere personen op straat nam af op plekken waar meer signalen waren die wezen op mogelijke problemen. Ook in Hamburg (Zurawski 2009) bleek dat camera's door voorbijgangers niet in verband werden gebracht met positieve zaken zoals veiligheid of bescherming, maar deden denken aan onveiligheid en criminaliteit.

Maar uit enquêtes in gebieden met cameratoezicht blijkt juist dat de meerderheid van de mensen zegt dat ze zich veiliger voelen als ergens camera's hangen. Deze tegenstrijdige resultaten kunnen worden verklaard met behulp van de omgevingspsychologie. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen typen gebieden, soorten voorbijgangers en hun verwachtingen over de plek en hun eerdere ervaringen. Het blijkt dat mensen die zich zorgen maken over onveiligheid eerder signalen oppikken dat er wellicht iets aan de hand is. Dat verklaart waarom mensen die weten dat er camera's hangen zich onveiliger voelen. De causaliteit werkt andersom: mensen die zich onveilig voelen zien *daarom* vaker dat ergens camera's hangen. Mensen die zich veilig voelen merken de camera minder vaak op omdat ze minder op (on)veiligheid gefocust zijn.

Ten tweede blijkt dat de mening over cameratoezicht bij veel mensen niet uitgekristalliseerd is. Dat betekent dat enquêtes geen geschikte informatiebron zijn. Onderzoek in Engeland (NACRO 2002) heeft bijvoorbeeld aangetoond dat positieve vragen over camera's waarin werd gewezen op de voordelen van camera's ertoe leidden dat het percentage voorstanders steeg van 56 procent naar 91 procent. De opinie van de meeste mensen is dus verre van 'hard' en daarom zijn observaties en experimenten veel betrouwbaarder dan enquêtes.

Ook het uiterlijk van de camera's en de informatiebordjes is van invloed. Als de boodschap die wordt uitgezonden positief en geruststellend is, kan dat een veiliger gevoel opleveren. Maar als de camera's en bordjes bedoeld zijn om potentiële daders af te schrikken en een strenge, waarschuwendende boodschap uitstralen, kan dat bij de meerderheid van de voorbijgangers juist angstgevoelens oproepen.

Het effect van een strenge boodschap hangt overigens niet alleen van de voorbijgangers en de vormgeving van de camera's af: ook de verwachtingen van mensen op een bepaalde locatie zijn van invloed. In een woonwijk verwachten de meeste mensen geen cameratoezicht en kan een camera latente angstgevoelens aanwakkeren ('Het zal hier wel onveilig zijn'). In een stationsomge-

Noot 4 Voor een uitgebreid overzicht van onderzoek naar de relatie tussen cameratoezicht en veiligheidsbeleving, zie: S. Flight (2013), *Cameratoezicht en design*, Stichting Veilig Ontwerp en Beheer in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

ving of uitgaansgebied, waar de meeste mensen gewend zijn aan camera's, en waar allerlei andere signalen de aandacht trekken waardoor camera's minder opvallen, is het effect op het veiligheidsgevoel waarschijnlijk kleiner.

Alles overziend kan worden geconcludeerd dat camera's zowel positief als negatief kunnen inwerken op het veiligheidsgevoel. Welke van de twee effecten wordt bereikt hangt af van het gebied, de mensen in dat gebied, hun verwachtingen en hun eerdere ervaringen. Mensen die zich al onveilig voelen zullen in een camera een bevestiging van dat gevoel zien, terwijl mensen die zich veilig voelen de camera waarschijnlijk niet eens bewust waarnemen. De wetenschap over onveiligheidsgevoelens leert ons dus vooral dat er maatwerk per cameragebied nodig is. In elk geval verdient het aanbeveling vooraf goed na te denken over de boodschap die de camera's en de bordjes moeten uitzenden (afschrikking of vertrouwen) en de doelgroep (boeven of burgers). Er kan immers maar één boodschap worden gekozen en het is van belang na te denken of de mogelijke negatieve effecten op het veiligheidsgevoel van de grote groep 'gewone' voorbijgangers wel gerechtvaardigd worden door het afschrikwekkende effect op potentiële daders.

Afschrikking potentiële daders

Diverse onderzoeken onder (veroordeelde) criminelen en veroorzakers van overlast, we noemen ze hier 'daders', hebben aangetoond dat camera's preventief kunnen werken. Het idee dat de beelden worden bekeken en opgenomen heeft op sommige daders een afschrikwekkend effect waardoor ze afzien van het plegen van een voorgenomen daad. Maar dat geldt alleen voor daders die vooraf een inschatting maken van de risico's van hun handelen; de rationele daders. Camera's hebben minder preventief effect op impulsieve daders, bijvoorbeeld personen onder invloed van drank, drugs of hevige emoties.⁵ Het afschrikwekkende effect van camera's blijkt het grootst te zijn op criminelen die eerder zijn veroordeeld op basis van camerabeelden: dat bleek uit onderzoek onder Britse winkeldieven⁶ en een recent Nederlands onderzoek onder veroordeelde daders bevestigde dit.⁷

Als ergens een camera wordt geplaatst, is er vaak sprake van een soort schokeffect op de doelgroep van potentiële daders. Zij voelen zich bekeken en vragen zich af of er rechtstreeks naar de beelden wordt gekeken. Dit schokeffect van camera's is aangetoond in een Amerikaanse stad waar op drie plekken camera's en informatiebordjes werden opgehangen. Het gedrag van voorbijgangers in de drie cameragebieden is geobserveerd en bleek te zijn veranderd na de plaatsing van de camera's en vooral de informatiebordjes. Een paar weken later keerde het gedrag echter weer terug naar normaal.⁸

In sommige gevallen wordt door de daders die in beeld zijn uitgeprobeerd of de camera's werken. Er wordt bijvoorbeeld een petje over de camera gegooid om te zien hoe lang het duurt voordat er iemand van de politie komt. Om het preventieve effect van cameratoezicht te maximaliseren is het nodig veel aandacht aan de camera's te besteden én te zorgen voor reacties op incidenten. Het

Noot 5 Het blijkt dat dit zelfs geldt voor een deel van de personen die onder invloed zijn: ook zij kijken vaak even om zich heen voordat ze overlast of criminaliteit plegen of ze wenden hun hoofd af (of trekken een petje of capuchon over hun gezicht) als ze een camera passeren.

Noot 6 M. Gill (2003), 'What do offenders think about CCTV?', in: *Crime Prevention and Community Safety*.

Noot 7 A. van Schijndel et al. (2012), *Daders over cameratoezicht*, Politie & Wetenschap.

Noot 8 L. Mazerolle, D. Hurley & M. Chamlin (2002), 'Social Behavior in Public Space: An Analysis of Behavioral Adaptations to CCTV'. In: *Security Journal* 15, pp. 59–75.

ophangen van camera's en informatieborden zelf is in elk geval niet genoeg voor een blijvend en substantieel effect op het gedrag van daders, blijkt uit de wetenschap.

Een preventief effect kan overigens ook op andere manieren worden bereikt. Uit onderzoek van Tilley (1993) blijkt bijvoorbeeld dat het plaatsen van camera's op parkeerterreinen ook kan fungeren als geheugensteuntje voor de mensen die hun auto parkeren. Degenen die op dat moment een camera of informatiebord zien, realiseren zich dat ze hun auto goed moeten afsluiten en geen waardevolle spullen moeten laten liggen. Op die manier kan het aantal diefstallen uit auto's afnemen zonder dat de camera's een preventief effect hebben op de daders. Dat werkt echter niet altijd: Gill (2005) heeft aannemelijk gemaakt dat camera's er ook toe kunnen leiden dat mensen juist minder oplettend worden als ze denken dat de politie 24 uur per dag naar de camerabeelden kijkt en in actie zal komen als er wat aan de hand is. De vraag welk mechanisme in werking treedt kan niet in het algemeen worden beantwoord: het ligt aan de locatie, de mensen in het cameragebied en de problemen ter plaatse.

Verplaatsing

Een terugkerend punt in de discussie over preventie gaat over verplaatsing van problemen. Velen denken dat daders zo gemotiveerd en rationeel zijn dat ze hun delicten gewoon zullen blijven plegen, maar dan buiten beeld.

Dit 'waterbedeffect' is nooit aangetoond in onderzoek. Dat geldt voor preventieve maatregelen in het algemeen⁹ en voor cameratoezicht.¹⁰ Zelfs in cameraprojecten waar een deel van de daders elders hun slag sloeg, was de verplaatsing nooit volledig: als het zich al voordoet geldt het dus maar voor een deel van de criminaliteit en een deel van de daders. Het nettoresultaat van camera-toezicht is zelfs met verplaatsing altijd positief.

Kortom: camera's hebben een beperkt afschrikkend effect op impulsieve daders en een mogelijk groot effect op rationele daders. Verplaatsing van problemen is een mogelijk gevolg van cameratoezicht, maar het is zeldzaam en in elk geval nooit volledig. Maar het schrik-effect is van korte duur: om het effect te bestendigen moeten de camera's echt worden gebruikt. Als er geen reactie volgt op incidenten, verwatert het effect van de camera's snel.

2.2.2 Interventie

Incidenten waarnemen

In theorie is het zeer aannemelijk dat rechtstreeks toezicht door middel van cameratoezicht een positief effect heeft op de veiligheid. Met behulp van de camera's kunnen beginnende incidenten worden waargenomen waarna er een reactie op straat kan worden gegeven door de politie of andere toezichthouders. Beginnende incidenten kunnen op die manier in de kiem worden gesmoord en, als de fysieke reactie te laat komt om het incident te voorkomen, kan cameratoezicht alsnog helpen bij het volgen en aanhouden van (vluchtende) verdachten of bij de opsporing achteraf.

Maar rechtstreeks cameratoezicht is niet altijd succesvol: er zijn een paar belangrijke randvoorwaarden. Ten eerste zijn er technische randvoorwaarden. Uit het reeds genoemde onderzoek van

Noot 9 R. Hesseling (1994), *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit*, WODC/Den Haag.

Noot 10 S. Flight (2003), 'Does CCTV displace crime?', in: Martin Gill (ed.), *CCTV*, Leicester University Press.

Gill in het Verenigd Koninkrijk bleek dat veel camera's op verkeerde plekken worden opgehangen waardoor de problemen niet in beeld zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval op plekken waar vechtpartijen, geweld of berovingen zich in donkere steegjes afspelen, terwijl de camera's op grote pleinen zijn opgehangen. Voordat de camera's worden opgehangen, moet dus een goede probleemanalyse worden gemaakt. Voor het verkrijgen van overzicht in een groot gebied is een andere projectering van de camera's nodig dan voor het waarnemen van incidenten in kleine straatjes. Vaak is het niet mogelijk vooraf te bepalen waar de incidenten precies gebeuren. Daarom is het verstandig in elk project rekening te houden met de mogelijkheid dat camera's moeten worden verplaatst. Ook moet er goed worden nagedacht over de gewenste technische kwalificaties van de camera's. Als het doel is om toezicht te houden in uitgaansgebieden spreekt het voor zich dat de meeste incidenten 's avonds of 's nachts gebeuren en dat er dus camera's moeten worden aangeschaft die voldoende lichtgevoelig zijn om ook bij duisternis bruikbare beelden te leveren. Een alternatief is om de straatverlichting aan te passen, maar meer verlichting is niet altijd goed. Soms zorgen extra lampen namelijk juist voor hinderlijke instraling waardoor het contrast op donkere plekken minder groot wordt. Idealiter wordt extra verlichting 'achter' de camera opgehangen en niet in beeld. Ook het beheer en onderhoud zijn belangrijk: als de camera's niet regelmatig worden schoongemaakt wordt de beeldkwaliteit vaak snel slechter, vooral bij duisternis of slecht weer. Deze technische eisen lijken open deuren, maar het is opvallend hoe vaak cameratoezicht op deze punten niet goed functioneert, bijvoorbeeld omdat de camera's overdag worden ingesteld terwijl ze juist 's avonds goed beeld zouden moeten leveren.

Ten tweede zijn er organisatorische randvoorwaarden. Het moet voor de observanten in de toezichtcentrale duidelijk zijn wat de uitkijkopdracht is. De neiging van de meeste toezichthouders is om drukke plekken te bekijken waar veel gebeurt. Dat kán goed werken, maar camera's kunnen ook worden gebruikt om juist toezicht te houden op plekken waar weinig mensen zijn en dus ook weinig informeel toezicht is. Het ligt aan het probleem dat moet worden aangepakt: straatrovers slaan hun slag het liefst op plekken waar bijna niemand is, terwijl zakkenrollers juist een voorkeur voor grote mensenmassa's hebben. Vechtpartijen in uitgaansgebieden spelen zich vaak recht voor de kroeg af, terwijl geweld in andere gebieden juist vaak in afgelegen straatjes plaatsvindt. Dit vereist dus niet alleen een heldere uitkijkopdracht, maar ook een intensieve en voortdurende afstemming tussen de toezichtcentrale en de praktijk op straat.

Steuntje in de rug

Communicatie tussen de toezichtcentrale en de fysieke toezichthouders is dan ook een volgende essentiële randvoorwaarde voor succes. Deze communicatie verloopt bij voorkeur direct en niet via een tussenstation als een meldkamer die de informatie van de camera's moet 'vertalen' voor de toezichthouders op straat. Directe communicatie verkort de reactietijd aanzienlijk en maakt de kans op succesvolle ingrepen (in de kiem smoren of aanhouden van verdachten) veel groter. Communicatiemiddelen en afspraken over wie de fysieke toezichthouders mag aansturen zijn dus buitengewoon belangrijk. Omdat de politie in principe wordt aangestuurd op basis van de prioriteitenstelling in de meldkamer, is het vaak wenselijk in de toezichtcentrale politiemensen aanwezig te laten zijn die hun collega's op straat wel direct mogen aansturen. Andere observanten, zoals beveiligers of mensen van stadstoezicht, hebben die bevoegdheid vaak niet waardoor de reactie op straat vaak te laat is.

Tot slot is van belang dat de uitkijktijden precies aansluiten op de problemen. Overvallers slaan hun slag vaak rond sluitingstijd van winkels als de kassa's goed gevuld zijn, terwijl uitgaansgeweld vaak plaatsvindt als de kroegen en disco's sluiten. Straatroven daarentegen kunnen weer 24 uur per dag plaatsvinden, vaak afhankelijk van het seizoen. Ook dit lijken wellicht open deuren, maar het is opvallend te zien hoe vaak het op deze basale punten niet goed gaat.

2.2.3 Opsporing

De mogelijke meerwaarde van camera's voor opsporing achteraf is in theorie groot. Sterker nog: de eerste bewakingscamera's die ongeveer veertig jaar geleden werden aangeschaft door ondernemers werden alleen maar gebruikt om beelden op te nemen voor opsporing achteraf. Toch is de meerwaarde van cameratoezicht voor de opsporing nog bijna nooit overtuigend aangetoond in onderzoek. Dat komt doordat het vrijwel onmogelijk blijkt een directe koppeling te leggen tussen enerzijds de inzet van een camera en anderzijds de opsporing.

Dat ligt voor een deel aan de wijze waarop opbrengsten worden geregistreerd. In toezichtcentrales wordt meestal wel geregistreerd hoeveel en welke incidenten rechtstreeks zijn waargenomen en of er politie ter plaatse kwam, maar of dat vervolgens ook leidde tot meerwaarde in de opsporing speelt zich meestal 'buiten beeld' van de centrale af. De registratiesystemen van de politie en het Openbaar Ministerie bevatten geen standaard informatie over de rol die camerabeelden hebben gespeeld.

Het is overigens niet alleen een kwestie van registratie: het komt ook doordat het zeldzaam is als camerabeelden het ultieme stukje bewijs opleveren. In heel veel gevallen leveren camerabeelden indirect informatie op die bruikbaar is in combinatie met informatie die op een andere wijze is verzameld. Camerabeelden leiden vaak tot het 'opplussen' van lopende onderzoeken. Zo kunnen beelden een getuigenverklaring bevestigen of ontkrachten, waarna het reguliere politiewerk het overneemt. Met beelden kan de politie bijvoorbeeld aantonen dat iemand op een bepaalde plek en tijd aanwezig was. Dat is soms al genoeg om het onderzoek verder te helpen, maar het feit dat deze zaak verder kwam door camerabeelden is vaak niet zichtbaar in het dossier.

In elk geval is duidelijk dat er een sterke relatie bestaat tussen de kwaliteit van het rechtstreekse toezicht in de toezichtcentrale en de waarde van cameratoezicht voor opsporing. In cameraprojecten waar geen rechtstreeks toezicht is, is de opsporing achteraf vaak ook minder intensief en minder succesvol. Dat komt doordat de beelden beter zijn én doordat ze makkelijker terug te vinden als er goed rechtstreeks toezicht is. Observanten in een toezichtcentrale kunnen bijvoorbeeld 'pasfoto's' maken van personen voordat ze een strafbaar feit plegen. Ze zoomen in op bepaalde voorbijgangers en markeren in de opgenomen beelden waar ze dat hebben gedaan. Daardoor kunnen de relevante beelden makkelijker worden teruggevonden in de enorme hoeveelheid opgenomen beelden én zijn ze vaak van goede kwaliteit. De kans dat dit soort 'pasfoto's' achteraf worden gevonden in camerabeelden die zijn gemaakt zonder rechtstreeks toezicht, is beduidend kleiner.

2.3 De keten van succesvol cameratoezicht

Alles overziend kan op basis van de wetenschappelijke literatuur worden geconcludeerd dat cameratoezicht een veelbelovend, maar complex instrument is waarmee allerlei mechanismen in werking kunnen treden. Cameratoezicht levert alleen meerwaarde op als die mechanismen bewust worden gekozen en als vervolgens alles wordt ingericht en op elkaar wordt afgestemd om die mechanismen in werking te laten treden.

Dat vereist niet alleen een heldere probleemanalyse vooraf, maar ook een lange adem tijdens het cameraproject zelf. De ontnuchterende conclusie op basis van een groot aantal evaluaties van de afgelopen decennia jaar luidt dat het aantal voorbeelden waarbij cameratoezicht in de praktijk optimaal was ingericht en georganiseerd zeer klein is. Het is daardoor eigenlijk nog te vroeg om algemene conclusies over cameratoezicht te trekken. Alleen als alle onderdelen van de hele 'camera-keten' (zie figuur) goed op elkaar aansluiten kan de potentiële meerwaarde van cameratoezicht worden verzilverd. Als het in één van de schakels van de keten niet goed gaat, en dat is helaas in de meerderheid van de cameraprojecten het geval, is het eindresultaat niet positief.

Schema 2.2 Keten succesvol cameratoezicht

Probleemanalyse	Wat is het probleem? Wat zijn de doelen van cameratoezicht? Welke mechanismen willen we in werking zetten?
Cameraproject	Hoeveel camera's zijn er nodig? Waar moeten ze precies komen en in welke richting kijken ze? Welke beeldkwaliteit is nodig?
Communicatie	Willen we veiligheidsgevoelens en/of afschrikking? Worden successen gedeeld? Krijgen de camera's voortdurend betekenis?
Toezicht	Welke tijdstippen/dagen? Door wie en met welke uitkijkinstructie? Hoe regelen we aansturing van fysiek toezicht vanuit de centrale?
Opsporing	Wat is de bewaartermijn? Hoe zorgen we dat beelden makkelijk gevonden worden? Hoe regelen we samenwerking tussen centrale en recherche?



Praktijk en draagvlak

3 De praktijk

In dit hoofdstuk wordt de praktijk van het cameratoezicht in Utrecht beschreven. De tekst is ingedeeld naar de drie hoofdoelen van cameratoezicht zoals die in het vorige hoofdstuk zijn gekozen: preventie, interventie en opsporing.

3.1 Preventie

Veiliger gevoel

Als het doel van cameratoezicht is om mensen een veiliger gevoel te geven, is het van belang dat iedereen weet dat er camera's hangen én dat zoveel mogelijk mensen daar positieve associaties bij hebben. Het louter ophangen van camera's en informatieborden is niet genoeg en kan zelfs tot angstgevoelens leiden bij bepaalde voorbijgangers, zo bleek uit het vorige hoofdstuk. Toen de eerste camera's in de binnenstad in 2001 werden geplaatst is een folder gemaakt waarin een link werd gelegd tussen cameratoezicht en veilig uitgaan: 'Een bekeken zaak'.



Deze folders zijn verspreid in horecagelegenheden, politiebureaus en andere openbare gelegenheden. In de folder werd uitgelegd waar de camera's hingen, hoe het zat met de privacy en waar men terecht kon voor meer informatie. Naast en na deze folder heeft de gemeente Utrecht, net als de meeste andere gemeenten, geen grootschalige publiekscampagnes gehouden om het cameratoe-

zicht onder de aandacht te brengen. Uit de interviews met politie en gemeente blijkt dat in elk geval een deel van de betrokkenen dit een goede strategie vindt. Een politiefunctionaris verwoordde het als volgt:

‘De burger moet weten dat er camera’s hangen omdat er een informatieplicht is. Maar ze zijn er niet continu mee bezig waar ze hangen. Voor het veiligheidsgevoel is dat waarschijnlijk ook beter: mensen willen er toch niet continu op worden gewezen dat ze in beeld zijn? Dat geeft ze juist een onveiliger gevoel.’

De vertegenwoordigers van de gemeente waar wij mee spraken herkennen die angst, maar zijn aan de andere kant van mening dat de camera’s juist wel zichtbaar moeten zijn. Een belangrijk doel is namelijk om aan buurten en bewoners duidelijk te maken dat de overheid zich bekommert om de veiligheid: ‘Cameratoezicht is een goede zichtbare maatregel voor de bewoners’. Volgens die redenering leidt bewuste aandacht voor cameratoezicht dus juist tot een positief effect op het gevoel van veiligheid. Maar er is, voor zover kon worden achterhaald, geen actieve en brede communicatiestrategie voor cameratoezicht: niet in de binnenstad en niet in de wijken.

Afschrikking potentiële daders

In het kader van de evaluatie van het cameratoezicht in de binnenstad van Utrecht in 2003 zijn interviews gehouden met politiemensen en andere betrokkenen. Uit die interviews komt een genuanceerd beeld over de mogelijke afschrikwekkende werking van camera’s op daders. Een politiemans formuleerde het als volgt:

‘Er zullen mogelijke eerste schrikeffecten zijn die niet structureel van aard zullen zijn. Maar als het lukt om beelden te gebruiken voor opsporing en vervolging, zullen de effecten van identificatie en opsporing van verdachten volledig merkbaar worden’.

Dat klopt precies met de inzichten uit de wetenschap. Enkele andere ondervraagde politiemensen vonden de zichtbaarheid en de communicatie over de camera’s belangrijk:

‘Mensen moeten er wel bewust bij stil staan dat er camera’s draaien. Maar camera’s hebben eerder een repressieve dan een preventieve invloed op dronken mensen en junks. Zij zijn namelijk de grens van het bewustzijn voorbij’.

Er werd dus al vanaf het begin onderscheid gemaakt tussen soorten daders en tussen preventie en opsporing achteraf. In de afgelopen tien jaar is preventie en communicatie echter voor een heel groot deel naar de achtergrond verschoven. De politie is eigenlijk de enige partij die echt actief met het instrument werkt en hun inspanningen zijn vrijwel uitsluitend gericht op rechtstreeks toezicht en opsporing achteraf. Dat bleek bijvoorbeeld uit een interview met een politiefunctionaris:

‘Preventie speelt nauwelijks een rol bij cameratoezicht. Mensen die openlijk geweld plegen en uit hun dak gaan trekken zich niks aan van een camera. En bij daders die veel criminaliteit plegen, zoals diefstallen, zie je een waterbedeffect van de camera’s. Zij trekken zich er wel wat van aan, maar preventief werkt het ook bij hen dus niet.’

Het feit dat uit onderzoek blijkt dat dit waterbed meestal niet optreedt en in elk geval niet volledig, werd door deze geïnterviewde dus niet herkend. Ook in de toezichtcentrale is preventie geen expliciet doel (meer): we kregen camerabeelden te zien van een man die onder het oog van een camera een autoruit insloeg en een tas van de stoel pakte. De beelden waren volgens de politie een voorbeeld van het succes van cameratoezicht en niet van een gebrek aan preventief effect.

3.2 Interventie

In deze paragraaf gaat het over het rechtstreekse toezicht vanuit de toezichtcentrale. Dat toezicht heeft als doel incidenten waar te nemen en politie en toezichthouders op straat aan te sturen om incidenten in de kiem te smoren en om te fungeren als een steuntje in de rug van het fysieke toezicht.

Toezihtcentrale

De beelden van de gemeentelijke toezichtcamera's worden in een ruimte op het politiebureau aan de Briljantlaan in Utrecht bekeken. Er zijn drie tafels met videoschermen voor het uitkijken van de beelden uit de stad Utrecht: twee tafels voor de binnenstad staan en een voor 'de wijken' (de overige gebieden met camera's).



De mensen achter de beeldschermen zijn speciaal hiervoor opgeleide studenten Integrale Veiligheidskunde. In de toezichtcentrale is op de momenten dat er rechtstreeks toezicht is ook altijd een supervisor van de politie aanwezig.

De beelden worden dagelijks uitgekeken van 15 uur 's middags tot 2 uur 's nachts. In de binnenstad en op het Zandpad gelden andere uitkijktijden met als belangrijkste verschil dat er op donderdag, vrijdag en zaterdag tot 6 uur 's nachts wordt gekeken.

In alle cameragebieden, dus in de binnenstad, op het Zandpad en in de wijken, wordt volgens dezelfde instructie en op dezelfde wijze uitgekeken. Daarbij gaat het om het waarnemen van opvallende gedragingen of situaties. In aanvulling hierop is er twee keer per week een digitale briefing waarin evenementen, signaleringen (foto's, kentekens) en gebiedsontzeggingen en aandachtsvestigingen staan. Er is regelmatig overleg tussen de supervisors van de politie in de centrale en de wijkagenten die werken in de cameragebieden. In de bijlagen staat een beschrijving van de werkwijze

in de toezichtcentrale en van alle registratiecijfers (bijlage 4 en 5). Hier beperken we ons tot de belangrijkste resultaten op de gekozen doelen.

In de eerste acht maanden van 2013 zijn er in totaal 4.172 incidenten geregistreerd in de toezichtcentrale. Als we deze cijfers voor de eerste acht maanden van 2013 extrapoleren naar het hele jaar, komen we tot een schatting van 6.267 incidenten. Qua aantal ligt dat in dezelfde orde van grootte als in 2012 toen in het hele jaar 6.378 incidenten geregistreerd werden.

Incidenten waarnemen

Er zijn twee soorten incidenten die worden geregistreerd in de toezichtcentrale: eigen waarnemingen en verzoeken om mee te kijken. De eerste groep die we hier behandelen zijn de eigen waarnemingen, dus de incidenten die zonder cameratoezicht niet zouden zijn waargenomen. In de eerste acht maanden van 2013 zijn 1.616 incidenten waargenomen door de toezichtcentrale. Dit komt neer op circa zeven incidenten per dag. Het blijkt dat een kwart (23%) wildplassen betreft. Vernieling/baldadigheid (14%), overlast door alcohol/drugs (12%) en verdachte situaties (12%) komen ook relatief vaak voor.

Tabel 3.1 Eigen waarnemingen per type incident

Incidenten bij eigen waarneming	Aantal	%
Wildplassen	371	23%
Vernieling / baldadigheid	224	14%
Overlast Alcohol / drugs	197	12%
Verdachte situatie	190	12%
Verkeer	137	8%
Conflict	129	8%
Heling	62	4%
Overige overlast	50	3%
Geweld	39	2%
Rest	217 ¹¹	13%
Totaal	1.616	99%¹²

Deze incidenten worden allemaal doorgeven aan de politie: aan de meldkamer bij hoge prioriteit of direct aan de politie op straat bij lagere prioriteit. Het is de bedoeling dat er op straat altijd een reactie volgt op de incidenten die worden waargenomen in de toezichtcentrale. Maar dat is niet altijd mogelijk en ook niet altijd nodig. Sommige incidenten zijn niet ernstig genoeg om voor uit te rukken, soms zijn er andere prioriteiten die meer aandacht verdienen en soms kan de politie niet snel genoeg ter plaatse zijn om te interveniëren. In totaal blijkt dat in 600 van de 1.600 eigen waarnemin-

Noot 11 Het gaat hierbij onder andere om categorieën als 'overig' (98), graffiti/plakken (33), overlast jeugd (24), diefstal (20) en onwelwording (17).

Noot 12 Door afronding van percentages telt het totaal niet op tot 100%.

gen (37%) geen reactie op straat volgt op een melding vanuit de toezichtcentrale. In de rest van de gevallen gebeurde dat wel.

- 677 keer corrigerend optreden (42%)
- 180 keer verbaliserend optreden (11%)
- 171 aanhoudingen (11%)

Dit betekent dat de politie gemiddeld drie tot vier keer per dag naar incidenten wordt gestuurd die door cameratoezicht zelf zijn waargenomen. Deze incidenten zouden zonder het cameratoezicht zijn gemist. Als we per incidenttype kijken, zien we grote verschillen in de reacties van de politie op straat. Als er door de toezichtcentrale een conflict, verdachte situatie of vernieling wordt gezien, volgt er bij tachtig procent een reactie op straat. De meeste andere incidenten krijgen een reactie in minstens de helft van de gevallen. Alleen bij wildplassen zien we dat een ruime meerderheid van de incidenten (80%) niet tot een reactie op straat leidt: dit incident wordt dus vijf keer vaker waargenomen dan dat er op wordt gereageerd.

Steuntje in de rug

Als de politie optreedt op een plek die ook in beeld is van de camera's, kijken de observanten in principe mee om de collega's te ondersteunen. Deze vorm van cameratoezicht is in de eerste acht maanden van 2013 in totaal 2.274 keer ingezet. Daarmee maakt het mechanisme van het 'steuntje in de rug' 58 procent van alle acties in de centrale uit. De eigen waarnemingen die hierboven werden besproken zijn goed voor de resterende 42 procent.

De incidenten waarbij de toezichtcentrale meekijkt zijn duidelijk anders van karakter dan de eigen waarnemingen. Bij het meekijken gaat het in de helft van de gevallen om een conflict, verdachte situatie, verkeer of overlast door alcohol/drugs. Bij de eigen waarnemingen gaat het, zoals hierboven al is gezegd, in veel gevallen om wildplassen, vernieling/baldadigheid of overlast door alcohol/drugs.

Tabel 3.2 Meekijken per type incident

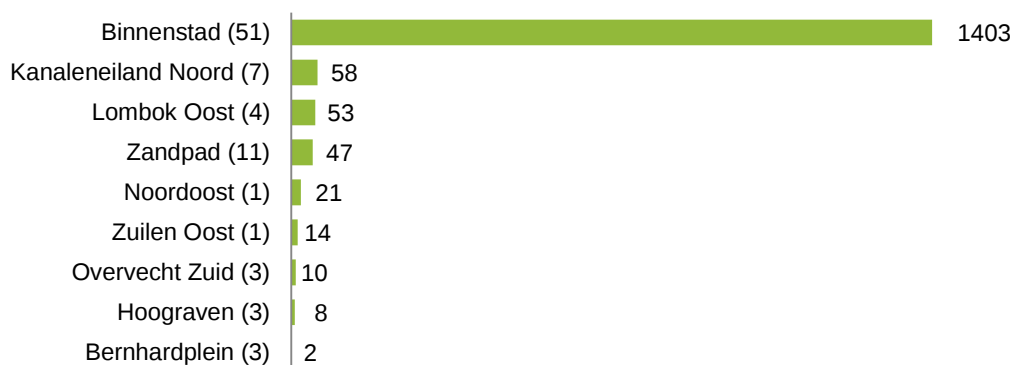
Incidenten bij meekijken	Aantal	%
Conflict	377	17%
Verdachte situatie	263	12%
Verkeer	232	10%
Overlast Alcohol / drugs	172	8%
Overige overlast	168	7%
Diefstal	136	6%
Geweld	122	5%
Overlast jeugd	97	4%
Onwelwording	79	4%
Rest ¹³	601	27%
Totaal	2.247	100%¹⁴

Noot 13 Het gaat hierbij onder andere om categorieën als 'overig' (350), vernieling/baldadigheid (53), bedreiging (34), inbraak auto (26), alarm (25) en inbraak woning (23).

Verschillen tussen de cameragebieden

Het is mogelijk een opsplitsing van de cijfers te maken per camera en per cameragebied. Verreweg de meeste van de zelf waargenomen incidenten vinden plaats in de binnenstad. Daar zijn in acht maanden tijd 1.403 incidenten waargenomen, wat neerkomt op 87 procent van alle eigen waarnemingen. Dat is relatief veel aangezien in de binnenstad iets meer dan helft van alle camera's hangt (58%). In 'de wijken' worden juist relatief weinig incidenten gezien: hier hangt 42 procent van de camera's, maar deze zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 13 procent van de waargenomen incidenten. Dat komt ongetwijfeld voor een deel doordat er in de wijken minder incidenten gebeuren. Maar een andere verklaring is dat er in de toezichtcentrale vooral wordt gekeken naar beelden van camera's waar veel mensen te zien zijn: de binnenstad.

Figuur 3.1 Aantal eigen waarnemingen per cameragebied (per gebied staat tussen haakjes het aantal camera's in dat gebied)



Verschillen tussen de camera's

Er blijken niet alleen verschillen te bestaan tussen cameragebieden, maar ook tussen afzonderlijke camera's. Met de twintig meest productieve camera's wordt 65 procent van alle incidenten waargenomen, terwijl het gaat om 23 procent van alle camera's. De twee meest productieve camera's (Neude en Voorstraat) vormen samen twee procent van alle camera's, maar ze 'zien' veertien procent van alle incidenten.

Aan de andere kant van het spectrum staan ook camera's die nauwelijks worden gebruikt. De twintig camera's die het minst productief zijn, zijn in de eerste acht maanden van 2013 in totaal 85 keer gebruikt. Ze leveren daarmee minder dan twee procent van alle waarnemingen op, terwijl ze 23 procent van alle camera's uitmaken. De meest productieve camera's worden elke dag wel tien keer gebruikt voor eigen waarnemingen, meekijken of opsporing. De minst productieve camera's daarentegen worden ongeveer één keer per maand gebruikt. In een bijlage staan de cijfers voor elke camera apart.

Noot 14 Door afronding van percentages telt het totaal niet op tot 100%.

Overigens hoeft het niet zo te zijn dat een camera met weinig 'hits' in het registratiesysteem altijd nutteloos is. Per incident wordt namelijk maar één cameranummer ingevoerd, terwijl er regelmatig meerdere camera's worden gebruikt per incident. Sommige camera's die vooral overzichtsbeelden opleveren of nuttig zijn omdat ze vluchtwegen in beeld brengen krijgen om die reden weinig registraties. Ook dit soort opbrengsten moeten worden meegenomen in de afwegingen over de werkelijke waarde van elke camera. Overigens is het ook prima mogelijk, als blijkt dat er inderdaad veel camera's zijn die niet direct maar indirect nuttig zijn, daar een bepaalde registratie van te maken zodat die meerwaarde kan worden gekwantificeerd. Het is de bedoeling dat het gebruik van elke camera (zodra de beelden worden opgeschakeld door een observant) automatisch wordt gelogd door het nieuwe videomanagementsysteem. In dat geval is geen handmatige registratie meer nodig, maar kan de meerwaarde per camera toch worden bepaald aan de hand van betrouwbare cijfers.

3.3 Opsporing

Elke maandag, woensdag en vrijdag is er een supervisor of observant in de toezichtcentrale die op verzoek van politieagenten opgenomen beelden terugkijkt om te zien of er bruikbaar materiaal voor opsporingsonderzoeken is opgenomen. Er komen circa 25 van dit soort verzoeken per week binnen, aldus de supervisors. Desgevraagd geven de supervisors in de toezichtcentrale aan dat er bij een derde van de verzoeken blijkt dat er geen camera's in de buurt van het incident stonden. Nog eens een derde van de verzoeken levert geen resultaat op omdat het verzoek 'te moeilijk' is: bijvoorbeeld door een te grote tijdsperiode waarbinnen het incident plaats zou hebben gevonden of een te vaag signalement. Uiteindelijk levert het nakijken van een kwart van de verzoeken volgens de supervisors in de centrale beelden op die aan het verzoek voldoen.

Uit de registratie blijkt dat de resultaten iets positiever waren. Van de 262 geregistreerde verzoeken zijn in 92 gevallen (35%) beelden opgeslagen voor later gebruik. In 173 gevallen (65%) waren er geen bruikbare beelden. Het zou kunnen dat een deel van de verzoeken niet wordt geregistreerd, bijvoorbeeld als het betrekking heeft op een gebied waarvan de mensen in de toezichtcentrale meteen al weten dat daar geen camera staat.

Tabel 3.3 Resultaat van een verzoek om beelden

Resultaat verzoek	Aantal ¹⁵	%
Opslag beelden	92	35%
Geen bruikbare beelden	173	65%
Totaal	265	100%

De meeste verzoeken om beelden te doorzoeken hadden betrekking op diefstallen (36%). Daarna volgen berovingen (10%), zakkenrollerij (10%), geweld (9%), verkeer (9%) en vernie-

Noot 15 Het totaal van deze tabel is 265 en niet de eerder genoemde 262, waarschijnlijk doordat bij drie incidenten beide labels zijn toegekend.

ling/baldadigheid (8%). Alle andere typen incidenten komen minder vaak voor. De incidenten waar beelden voor worden doorzocht zijn van een relatief zwaar kaliber als we ze vergelijken met de incidenten die de toezichtcentrale in de eigen waarnemingen registreert.

Tabel 3.4 Meest voorkomende aanleidingen voor verzoek

Aanleiding verzoek	%
Diefstal	36%
Beroving	10%
Zakkenrollen	10%
Geweld	9%
Verkeer	9%
Vernieling/ baldadigheid	8%
Overig	18%
Totaal	100%

Volgens een rechercheur uit de binnenstad waar wij mee spraken leveren de camerabeelden regelmatig bruikbare informatie op voor opsporingsonderzoeken en ook bewijsmateriaal voor in het dossier. Van de beelden die worden gebrand door cameratoezicht levert naar schatting de helft iets extra's op voor de opsporing. De waarde van de beelden is verschillend: soms kan worden aangetoond dat een verdachte ergens in de buurt is geweest, maar soms is ook het feit zelf in beeld. De beelden zijn het beste bruikbaar als er tijdens het incident rechtstreeks werd gekeken naar de beelden door cameratoezicht en er is ingezoomd op personen. Overzichtsbeelden zijn vaak niet goed genoeg om personen op te herkennen, dus het rechtstreekse toezicht voegt echt iets toe: niet alleen voor de snelle reactie op incidenten, maar ook voor de opsporing achteraf.

Over de kwaliteit van het toezicht is deze rechercheur zeer tevreden: de 'uitkijkers' zijn scherp op verdachte situaties en nemen de moeite om in te zoomen op gezichten zodat later herkenningen mogelijk zijn. Dit werd bevestigd in een interview met een agent die veel horecadiensten draait in het uitgaansgebied. Hij gaf aan dat hij op sommige avonden wel tien keer naar plekken wordt gedi- rigereerd door cameratoezicht waar wat aan de hand is. Volgens hem is de meerwaarde van camera- toezicht daardoor enorm.

De beeldkwaliteit is volgens deze rechercheur zeer goed – vooral van de nieuwere camera's en ook als de kwaliteit wordt vergeleken met die van camera's van andere instanties.¹⁶ Maar voor een herkenning zijn de beelden bij duisternis vaak niet goed genoeg. Ook hebben de rechercheurs vaak last van verblindende verlichting: het goed schoon houden van de camera's is cruciaal om bijvoorbeeld bij een laagstaande zon nog goede beelden te kunnen maken. Het feit dat er *presets* zijn waardoor de camera continu ronddraait is waarschijnlijk handig voor het rechtstreekse toezicht omdat ze dan meer zien, maar voor opsporing is het niet wenselijk. Vaak is hierdoor het *moment supreme* net niet in beeld. De *presets* zouden eigenlijk per dag of dagdeel moeten worden aangepast, volgens deze rechercheur: overdag is overzicht belangrijk, maar 's avonds en 's nachts zou

Noot 16 In één opsporingsonderzoek werden beelden gebruikt van camera's van ProRail, Rabobank, Hoog Catharijne en de Jaarbeurs.

op de geldautomaten of de horeca kunnen worden ingezoomd. Maar de behoeften kunnen verschillen: voor een wijkagent is een overzichtsbeeld handig, terwijl een rechercheur liever een geldautomaat in beeld zou hebben. Daar zal dus continu over moeten worden onderhandeld. Wellicht is het uitvoeren van een aantal experimenten haalbaar om de meerwaarde van elke werkwijze te kunnen onderbouwen.

4 Bewonerspeiling

In november 2013 is een peiling onder deelnemers van het Bewonerspanel in Utrecht gehouden om hun opinies over cameratoezicht te inventariseren.¹⁷ Dit gebeurde zowel in de cameragebieden als in de rest van de gemeente. Aan de peiling deden in totaal 2.392 bewoners van Utrecht mee. Zij gaven via internet hun mening over cameratoezicht. De vragenlijst staat in de bijlagen.

In de buurten met cameratoezicht zijn in totaal 296 inwoners ondervraagd (12%) en in de buurten zonder cameratoezicht 1.988 inwoners (83%). Van de overige 108 bewoners was niet bekend in welke buurt ze wonen. Deze bewoners zijn buiten de analyses gehouden.

4.1 Steun voor cameratoezicht

In de buurten met cameratoezicht is een kwart van de bewoners zeer positief over de camera's (24%) en nog eens een ruime derde is positief (39%). Dat betekent dat in totaal 63 procent positief of zeer positief is. De rest heeft een neutrale houding ten opzichte van cameratoezicht (22%) en een relatief kleine groep van 14 procent is (zeer) negatief over cameratoezicht.

Tabel 4.1 Hoe staat u tegenover gemeentelijk cameratoezicht? Ik vind cameratoezicht...

	Buurt met camera's	Buurt zonder camera's	Utrecht totaal
Zeer positief	24%	16%	17%
Positief	39%	42%	42%
Neutraal	22%	23%	23%
Negatief	11%	13%	12%
Zeer negatief	3%	4%	4%
Weet ik niet/geen mening	2%	3%	3%
Totaal	100%	100%	100%

Vergeleken met de eerdere meting in 2008¹⁸ lijkt men positiever geworden. Toen was namelijk 51 procent van de bewoners in cameragebieden positief over cameratoezicht. Het percentage mensen dat negatief staat tegenover cameratoezicht is gelijk gebleven: in 2008 was 14 procent ontevreden over cameratoezicht en ook in 2013 zien we dat 14 procent (zeer) negatief is. De verbetering lijkt

Noot 17 Dit panel bestaat uit bewoners die zich vrijwillig opgeven om vijf á zes keer per jaar deel te nemen aan een enquête.

Noot 18 Deze meting is niet via het bewonerspanel gehouden, maar vond aselekt plaats. Door de andere opzet van de onderzoeken kunnen we geen harde, maar slechts indicatieve uitspraken doen over de verschillen in uitkomsten tussen de huidige meting en die van 2008.

dus veroorzaakt doordat mensen met een neutrale houding positiever zijn geworden (35% was neutraal of had geen mening, nu is dat 24%). Ongeveer tien procent van de bewoners van camera-gebieden is nu dus positiever dan in 2008. Het oordeel van de bewoners is overigens minder positief dan in enkele andere steden (Delft 69%, Amsterdam 80%, Antwerpen 83%).

Het blijkt dat mensen in buurten met cameratoezicht significant vaker zeer positief zijn over gemeentelijke camera's dan mensen in buurten zonder cameratoezicht (24% versus 16%).¹⁹

Overigens is tijdens het overleg van het Keurmerk Veilig Ondernemen in de binnenstad ook aan de aanwezige ondernemers (die samen de ondernemers vertegenwoordigen uit vier winkel- en horecagebieden) gevraagd wat zij van het cameratoezicht vinden. Hoewel een deel van hen aangaf niet precies te weten welke camera's nu van de gemeente zijn en welke van andere partijen, was het oordeel unaniem positief. Het cameratoezicht werkt goed en vervult een nuttige functie: het geeft mensen een veiliger gevoel en het werkt preventief, aldus deze ondernemers.

4.2 Bekendheid cameratoezicht

Omdat een van de doelen van cameratoezicht is om de bewoners een veiliger gevoel te geven, is het essentieel dat zoveel mogelijk mensen weten dat er cameratoezicht is. Ook voor het beoogde preventieve effect is het een voorwaarde dat het duidelijk is dat er camera's hangen. Het blijkt dat de helft van de bewoners in de buurten met cameratoezicht weet dat er camera's hangen (50%). De rest geeft aan dat er volgens hen geen gemeentelijke camera's hangen (30%) of weet het niet (19%)²⁰.

Tabel 4.2 Is er volgens u gemeentelijk cameratoezicht op straat in uw buurt?

	Buurt met camera's	Buurt zonder camera's
Ja	50%	17%
Nee	30%	59%
Weet ik niet	19%	25%
Totaal	100%	100%

Ten opzichte van de peiling in 2008 lijkt de bekendheid van het cameratoezicht te zijn gedaald. In 2008 zei 90 procent van de bewoners van het centrum dat er cameratoezicht was. Nu is dat percentage bijna gehalveerd. In 2008 zijn alleen bewoners van het centrum ondervraagd, terwijl er nu ook bewoners uit andere wijken zijn ondervraagd. Dat zou een reden voor de lagere bekendheid kunnen zijn, maar uit een nadere analyse van de data blijkt dat dit niet de reden is. De bekendheid

Noot 19 In de tabel zijn ook de cijfers voor heel Utrecht opgenomen. Omdat verreweg de meeste ondervraagden (83%) in een buurt zonder camera's wonen zijn die totaalcijfers bijna identiek aan de cijfers voor de gebieden zonder camera's.

Noot 20 Door afronding op hele procenten tellen de totalen niet altijd precies op tot 100 procent.

van de camera's in de binnenstad is weliswaar groter dan in de andere wijken (binnenstad 59%, andere wijken 44%), maar nog altijd lager dan in 2008.

Het is zonder verdiepend onderzoek onmogelijk aan te geven hoe deze ontwikkeling kan zijn veroorzaakt. Wellicht is er de laatste jaren minder over de camera's gecommuniceerd. In elk geval bleek uit de interviews met betrokkenen dat er de laatste jaren inderdaad niet of mondjesmaat over de camera's is gecommuniceerd via folders, de gemeentelijke website of op bijeenkomsten met bewoners. Ook de vertegenwoordigers van de ondernemers waar wij mee spraken vinden dat de communicatie over de camera's beter kan. Ze weten bijvoorbeeld niet welke camera's nu van de gemeente zijn en welke van andere partijen. Een deel van de ondernemers zou graag een kijkje willen nemen in de toezichtcentrale. Actief communiceren over cameratoezicht, bijvoorbeeld door geboekte successen breed bekend te maken zoals dat in andere gemeenten gebeurt, zou de bekendheid van de camera's kunnen verbeteren.

Een interessante extra analyse, die mogelijk is doordat deze peiling ook is gehouden in buurten zonder gemeentelijk cameratoezicht, laat zien dat in buurten zonder gemeentelijk cameratoezicht een op de zes inwoners (17%) toch denkt dat er gemeentelijk cameratoezicht op straat is. Aan degenen met die mening is ook gevraagd of zij persoonlijk wel eens een gemeentelijke camera hebben gezien in hun buurt. Daarop antwoordt 87 procent van hen 'ja'²¹. De meest aannemelijke verklaring voor deze uitkomst is dat men bewakingscamera's van private partijen heeft aangezien voor gemeentelijke camera's.

4.3 Stellingen over cameratoezicht

Tabel 4.3 Stellingen over cameratoezicht – percentage (zeer) eens

	Buurt met camera's	Buurt zonder camera's
<i>Effecten</i>		
Ik voel me veiliger als er gemeentelijke camera's hangen	46%**	38%
Gemeentelijk cameratoezicht leidt tot minder criminaliteit	46%	44%
Gemeentelijk cameratoezicht leidt tot minder jongerenoverlast	42%	42%
De aanwezigheid van camera's zorgt ervoor dat problemen zich verplaatsen naar gebieden waar geen camera's hangen	45%*	52%
<i>Alternatieven</i>		
Ik heb liever meer politie in mijn wijk dan (meer) gemeentelijke camera's	57%	56%
Ik heb liever meer andere veiligheidsmaatregelen in mijn wijk, zoals verlichting, dan (meer) gemeentelijke camera's	39%*	46%
<i>Privacy</i>		
Gemeentelijk cameratoezicht is een aantasting van de privacy	35%	38%

* Significant verschil ($p < 0.05$)

** Significant verschil ($p < 0.01$)

Noot 21 In de buurten waar daadwerkelijk gemeentelijke camera's hangen, is dat 89%.

Effecten

Iets minder dan de helft (46%) van de bewoners in buurten met cameratoezicht zegt dat ze zich veiliger voelen als er gemeentelijke camera's hangen. De rest is neutraal (27%) of voelt zich onveiliger (27%).²² In de buurten zonder camera's geeft een kleiner deel van de bewoners (38%) aan dat ze zich veiliger voelen als er gemeentelijke camera's hangen.

Volgens ongeveer de helft van de bewoners in buurten met cameratoezicht leidt cameratoezicht tot minder criminaliteit (46%) en tot minder jongerenoverlast (42%). In de buurten zonder camera's is het oordeel van de bewoners over deze twee effecten hetzelfde.

Bij de vraag of cameratoezicht ervoor zorgt dat problemen zich verplaatsen naar gebieden waar geen camera's hangen, is er wel een verschil tussen cameragebieden en gebieden zonder camera's. In de buurten zonder camera's denkt meer dan de helft van de bewoners dat camera's tot verplaatsing van problemen leiden (52%). In de buurten waar daadwerkelijk camera's hangen is men daar iets positiever over, hoewel ook daar nog altijd 45 procent van de bewoners denkt dat camera's tot verplaatsing leiden.

Alternatieven

Een meerderheid van de bewoners in de cameragebieden (57%) heeft liever meer politie in de wijk dan (meer) gemeentelijke camera's. Dat geldt ook voor de bewoners van de buurten waar geen cameratoezicht is. Een minderheid (39%) heeft liever meer andere veiligheidsmaatregelen, zoals verlichting, dan cameratoezicht. In de buurten waar geen camera's hangen is de groep bewoners die een voorkeur heeft voor andere veiligheidsmaatregelen, zoals verlichting, groter dan in de buurten waar camera's hangen.

Privacy

Een ruime meerderheid van de bewoners, zowel in de buurten met als zonder camera's, beschouwt cameratoezicht niet als een aantasting van de privacy. Ongeveer een derde van de bewoners is die mening wel toegedaan. Daarmee lijkt de opinie in de gemeente Utrecht redelijk op die in andere grote steden (Amsterdam 24%, Antwerpen: 27%). Uit de toelichtingen die sommige bewoners op hun antwoorden gaven blijkt dat sommigen weliswaar van mening zijn dat cameratoezicht een aantasting van de privacy is, maar dat ze de camera's toch op prijs stellen als ze maar leiden tot een daling van de criminaliteit en overlast.

Noot 22 Om de leesbaarheid van de tekst te vergroten wordt het percentage 'neutraal' en 'oneens' niet overal besproken. Belangrijk is wel dat bij elke stelling geldt dat er een groep is die het ermee eens is, maar dat dit niet automatisch betekent dat de rest het er niet mee eens is. Er is ook altijd een groep die een neutraal antwoord gaf.



**Conclusies en
aanbevelingen**

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Algemeen: positief

Er gaat veel goed in het cameratoezicht in Utrecht. De kwaliteit van het rechtstreekse toezicht is hoog. Dat blijkt uit de cijfers in de registratie van de toezichtcentrale, maar werd ook bevestigd in interviews met betrokkenen en door de observaties in de centrale. Ook worden er in de opsporing op basis van opgenomen beelden met grote regelmaat successen geboekt. De kwaliteit van het opgenomen beeldmateriaal is hoog en rechercheurs worden bij hun opsporingsonderzoeken goed ondersteund door de medewerkers van cameratoezicht. Daarnaast blijkt dat het draagvlak voor het instrument groot is: in totaal is 63 procent van de inwoners van gebieden met cameratoezicht (zeer) positief en 14 procent is (zeer) negatief. De rest (24%) is neutraal of heeft geen mening. Ook de ondernemers waar wij mee spraken zijn unaniem positief.

Doelen ontbreken

Er zijn geen concrete doelen gekozen voor het cameratoezicht in Utrecht. In de aanwijzingsbesluiten wordt wel beschreven wat het probleem is (bijvoorbeeld inbraken, overlast of geweld), maar wordt niet aangegeven hoe de camera's precies moeten bijdragen aan het oplossen of verkleinen van die problemen. Omdat er geen concrete doelen zijn gesteld kunnen ook geen conclusies worden getrokken over het doelbereik van de camera's.

Toezicht en opsporing zijn leidend, preventie niet

Voor deze evaluatie zijn door de onderzoekers doelen gedestilleerd uit documenten, interviews en observaties. Daaruit blijkt dat er drie hoofddoelen en vijf subdoelen zijn voor het cameratoezicht in Utrecht:

Doelen cameratoezicht Utrecht

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

Het feit dat er geen concrete doelen worden benoemd voor het cameratoezicht is een probleem voor deze evaluatie. Het doelbereik kan dan immers niet worden vastgesteld. Maar het leidt ook tot problemen in de dagelijkse praktijk van het cameratoezicht. Het ontbreken van een helder idee over de exacte wijze waarop camera's problemen moeten verkleinen of oplossen (preventie, interventie of opsporing), leidt er in de praktijk toe dat er geen verschil is tussen het gebruik van de camera's in de binnenstad en in de andere cameragebieden. Er is wel overleg tussen de supervisors in de toezichtcentrale en de wijkagenten, maar daar komen niet voldoende concrete uitkijkinstructies per gebied uit. Ook blijkt dat het ontbreken van doelen ertoe leidt dat alle aandacht uitgaat naar rechtstreeks toezicht en opsporing achteraf. Dat is problematisch a) omdat opsporing geen doel van gemeentelijk cameratoezicht is, maar hooguit een bijvangst en b) omdat preventie nauwelijks aandacht krijgt. De indruk bestaat dat politie en gemeente er op rekenen dat interventie en opsporing vanzelf tot een preventief effect zullen leiden. Uit de literatuur over preventie blijkt echter dat daar heel bewust op moet worden aangestuurd omdat dit niet vanzelf gaat.

In onderstaande tabel worden de bevindingen samengevat.

	Binnenstad	De wijken
Voorbereiding		
Probleemanalyse	+	+/-
Concrete doelstellingen	-	-
Aantal en positie camera's, beeldkwaliteit	+	+/-
Praktijk		
Beheer en onderhoud	+	+
Kwaliteit observanten en politie in centrale	+	+
Instructie observanten per gebied	+	+/-
Resultaten		
Preventie	-	-
Interventie	+	+/-
Opsporing	+	+
Draagvlak	+	+

Uit de tabel blijkt dat er, zoals gezegd, veel goed gaat bij het cameratoezicht in Utrecht. Het algemene beeld is positief. De meeste winst valt te behalen in de voorbereiding van de projecten (doelen kiezen) en bij preventie. Uit de vergelijking tussen de binnenstad en de overige cameragebieden blijkt dat er vooral bij de laatste categorie enkele mogelijkheden voor verbetering zijn, omdat deze camera's eigenlijk op dezelfde manier worden ingezet als in de binnenstad terwijl ze in een ander gebied met andere problemen hangen en dus ook anders functioneren. De punten waar een (verdere) verbetering mogelijk is, worden hieronder besproken in de vorm van aanbevelingen.

5.2 Aanbevelingen

1. Bewaak het goede

In de praktijk van de toezichtcentrale zien we dat er – ook als we dit vergelijken met andere gemeenten – zeer effectief en productief wordt gewerkt, zowel in het rechtstreekse toezicht als in de opsporing achteraf. De resultaten op deze terreinen zijn aanzienlijk en er zijn veel goede voorbeelden en tevreden betrokkenen gevonden. De kwaliteit van het cameratoezicht in Utrecht is hoog. De intensieve betrokkenheid van de politie is hierbij essentieel: er is een zeer sterke connectie tussen het werk op straat en het werk in de toezichtcentrale. Dat is de meerwaarde van cameratoezicht. Maar het is niet vanzelfsprekend dat de politie zo intensief betrokken kan blijven bij het gemeentelijke cameratoezicht. De Nationale Politie werkt aan een landelijke visie op cameratoezicht en het is heel goed mogelijk dat er grotere regionale centrales, wellicht zelfs buiten Utrecht, komen waardoor de aandacht voor Utrecht en de lokale kennis van de observanten zal verminderen. Het is goed om daar nu alvast over na te denken en eventuele alternatieven uit te werken.

2. Meer maatwerk

Alle cameragebieden krijgen nu feitelijk dezelfde aanpak. Tijdelijk cameratoezicht in de wijken werkt echter fundamenteel anders dan langdurig cameratoezicht in de binnenstad. In de wijken is het doel om de camera's kortstondig in te zetten om op die manier problemen die opkomen snel de kop in te kunnen drukken en mensen een veiliger gevoel te geven. Het moet een zichtbaar 'kort en krachtig' signaal voor de bewoners en ondernemers zijn. Na een jaar zouden de camera's naar een andere locatie moeten verhuizen. In de praktijk komt het daar meestal niet van omdat er in de wijken op dezelfde wijze met de camera's wordt gewerkt als in de binnenstad. Er is geen extra aandacht voor preventie en er is geen uitkijkinstructie per gebied. Het vergt maatwerk per cameragebied met een concreet doel en een duidelijke houdbaarheidsdatum voor de camera's. De problemen in elk nieuw cameragebied zullen apart moeten worden geanalyseerd: wat voor soort gebied is het, welke problemen zijn er, wat is er al geprobeerd en hoe is de context? Als het goed is, bepalen de antwoorden op deze vragen hoeveel camera's er komen, waar ze worden opgehangen, hoeveel en welke communicatie er met de bewoners nodig is, welke uitkijkopdrachten de toezichthouders en de politie krijgen en op welk moment en op welke gronden wordt bepaald of de camera's worden verwijderd, verplaatst of verlengd.

3. Meer monitoring

In dit rapport werd geconstateerd dat alles momenteel is gericht op toezicht en opsporing en dat de resultaten aanzienlijk zijn. Toch zijn er ook camera's die nauwelijks worden gebruikt: minder dan eens per maand. Daar staan aan de andere kant van het spectrum twintig camera's tegenover die dagelijks meerdere keren worden gebruikt. Het valt te overwegen om productiviteit als een belangrijk criterium voor het verlengen van cameratoezicht te gaan gebruiken. Maar daar is wel goede monitoring voor nodig: de analyses die in dit rapport zijn gepresenteerd worden nu niet gemaakt. Het registratiesysteem bevat alle benodigde informatie, maar het kostte veel tijd om de cijfers op deze manier te analyseren. Het is blijkaar geen onderdeel van de routine, terwijl monitoring een vast onderdeel van het hele cameratoezicht zou moeten zijn om het cameratoezicht in Utrecht bewuster en doelgerichter in te kunnen zetten.

4. Meer preventie

Op dit moment draait het in Utrecht bij cameratoezicht om rechtstreeks toezicht en opsporing achteraf. Maar cameratoezicht kán ook preventief werken: het kan leiden tot een veiliger gevoel bij bewoners en ondernemers en op bepaalde daders kunnen camera's een afschrikwekkend effect hebben. Die mogelijke meerwaarde wordt momenteel nog niet verzilverd. Hier zal de gemeente meer regie en praktische inspanning moeten leveren.

5. Meer leefbaarheid

Een mogelijke manier om de gemeente intensiever te betrekken bij het cameratoezicht en meteen een koppeling te leggen tussen de toezichtcentrale en gemeentelijke toezichthouders op straat is door verbetering van de leefbaarheid als doel te kiezen. Dit is in een aantal gemeenten al de praktijk, onder andere in Almere, en daar blijkt het van grote invloed op de werking van het cameratoezicht en het gemeentelijke onderhoud van de openbare ruimte.

De conclusies van dit onderzoek zijn overwegend positief. De aanbevelingen zijn dan ook bedoeld als aanzet voor verdere verbeteringen en als input voor het toekomstige beleidskader. Als in het vervolg wel expliciete doelen worden geformuleerd voor elk cameraproject in Utrecht én als er bewust wordt omgegaan met de verschillen tussen de langdurige en kortlopende cameraprojecten, kan de meerwaarde van het cameratoezicht in Utrecht zeker nog worden vergroot.

Bijlagen

Bijlage 1 Wet- en regelgeving

Artikel 151c Gemeentewet

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. De burgemeester bepaalt de duur van de plaatsing en wijst de openbare plaats of plaatsen aan, met inachtneming van hetgeen daaromtrent in de verordening is bepaald.
2. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 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.
3. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.
4. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die de desbetreffende openbare plaats betreedt.
5. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
6. De met de camera's gemaakte beelden mogen in het belang van de handhaving van de openbare orde worden vastgelegd.
7. De verwerking van de gegevens, bedoeld in het zesde 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 zesde 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.
8. 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 vaste camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
 - b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en
 - c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

Artikel 10 lid 1 Grondwet

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

Artikel 8 lid 2 EVRM

Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van [het recht op privacy], dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het

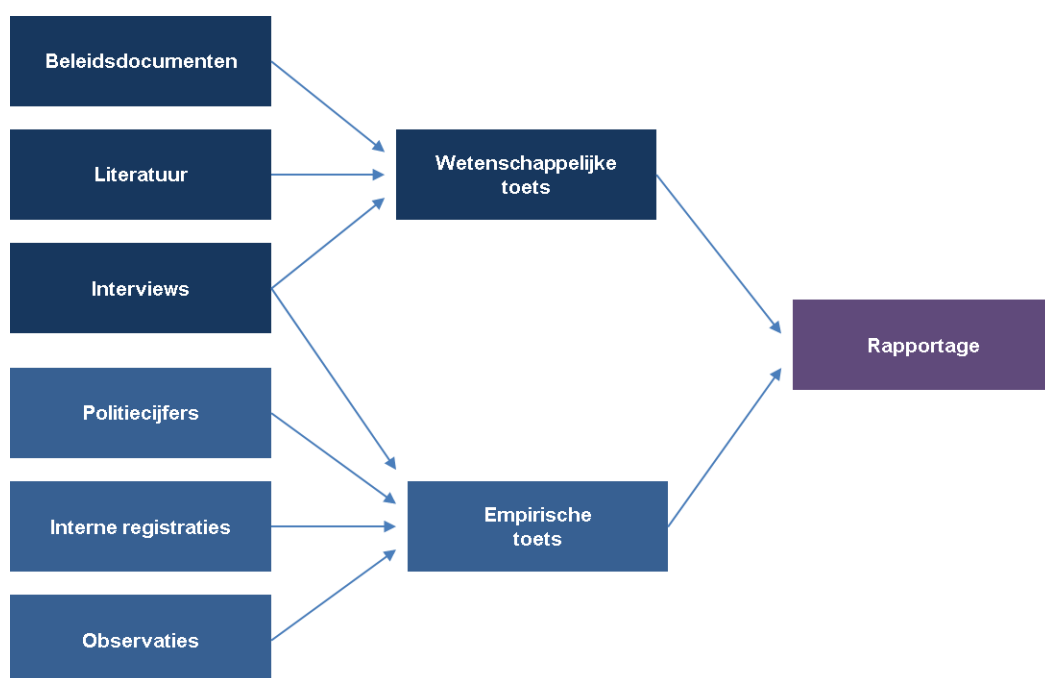
belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksvragen

- Stel vast wat de beoogde werking is van de camera's: welke mechanismen worden beoogd?
- Bepaal wat succes is: welke indicatoren zijn hiervoor beschikbaar?
- Zoek naar informatie in wetenschap en empirie: zijn de doelen plausibel en zijn ze behaald?

Door de volgende onderzoekstappen te nemen hebben we de onderzoeksvragen beantwoord.



Cruciaal in deze opzet is het uitvoeren van twee soorten toetsen: een wetenschappelijke en een empirische. In de rest van dit hoofdstuk beschrijven we welke concrete werkzaamheden we verrichten in elke stap van het onderzoek.

Stap 1 – Doelen en mechanismen

Op welke wijze zou cameratoezicht moeten bijdragen aan een veiliger Utrecht? Welke doelen moeten er worden bereikt en op welke manier(en) precies? De mechanismen en doelen die werden beoogd zijn zo precies mogelijk omschreven. Daarna zijn de impliciete mechanismen expliciet gemaakt door een analyse te maken van beleidsdocumenten over cameratoezicht en interviews met professionals.

Beleidsdocumenten

We hebben de volgende documenten bestudeerd:

- 1 Evaluaties van 2003 en 2008
- 2 Meerjarenvisie op cameratoezicht Regio Utrecht

- 3 Factsheet cameratoezicht openbare orde in Utrecht
- 4 Onderzoek naar cameratoezicht in de binnenstad (reactie B&W op onderzoek van 2008)
- 5 Algemene Plaatselijke Verordening (art. 68 b)
- 6 Aanwijzingsbesluiten van de burgemeester

Interviews professionals

We hebben de volgende personen geïnterviewd:

- | | |
|-------------------------|--|
| • Paul van Beijnum | OOV, gemeente Utrecht |
| • Iris Koningstein | OOV, projectleider cameratoezicht |
| • Kees Molders | OOV, oud-projectleider cameratoezicht |
| • Wybe Diepersloot | Politie, projectleider cameratoezicht |
| • Marijke Eskes | Politie, portefeuillehouder cameratoezicht |
| • Ronald van der Sluijs | Politie, rechercheur binnenstad Utrecht |
| • Emile Vermeulen | Politie, wijkagent horeca |

Daarnaast is door een van de onderzoekers deelgenomen aan een overleg met elf vertegenwoordigers van ondernemers, gemeente, politie en brandweer in het kader van het Keurmerk Veilig Ondernemen in de binnenstad (11 september 2013). De ondernemers konden tijdens het overleg aangeven wat ze van de camera's vonden en kregen ook na afloop de gelegenheid input te leveren. Er waren vertegenwoordigers van vier gebieden (Zadelstraat, Mariaplaats, Twijnstraat, Tolsteeg). Daarnaast waren, naast de vertegenwoordigers van de overheidsinstanties, een winkelstraatmanager en de centrummanager aanwezig.

Stap 2 – Wetenschappelijke toets

Na de eerste stap was duidelijk welke doelen via welke mechanismen worden beoogd met de camera's in Utrecht. Deze doelen zijn door ons getoetst op basis van de wetenschappelijke kennis. Is het plausibel dat camera's zo werken? Is in het buitenland empirisch bewijs gevonden voor de beoogde mechanismen en effecten?

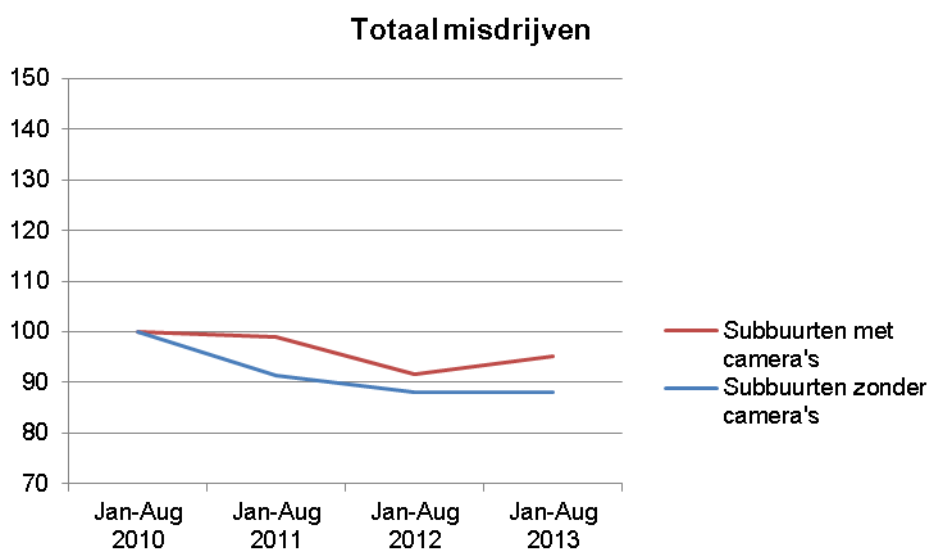
Stap 3 – Empirische toets

De empirische toets voerden we uit door het analyseren van interne registraties uit de toezichtcentrale, interviews met medewerkers in de centrale en door op verschillende dagen en tijdstippen aanwezig te zijn in de toezichtcentrale.

Bijlage 3 Politiecijfers

Een logische vraag in dit soort evaluaties is hoe de criminaliteit zich heeft ontwikkeld in de camera-gebieden: is de criminaliteit gedaald na de invoering van cameratoezicht? Het lastige van deze ogenschijnlijk eenvoudige vraag is dat er goede informatiebronnen nodig zijn voor een beantwoording. En precies die informatiebronnen ontbreken nu juist in Utrecht. Er zijn geen slachtofferenquêtes gehouden voor invoering van het cameratoezicht, dus een vergelijking tussen 'voor' en 'na' is niet meer mogelijk. Ook is er geen onderzoek gedaan in controlebuurten waardoor het onmogelijk is om rekening te houden met bredere trends in onveiligheid en overlast.

Bij ontbreken van enquêtes worden vaak de door de politie geregistreerde criminaliteitscijfers gebruikt om de ontwikkeling van de criminaliteit in kaart te brengen. De politie Utrecht heeft speciaal voor dit onderzoek cijfers aangeleverd over het aantal misdrijven (aangiften plus eigen waarnemingen door de politie) in de gemeente Utrecht voor de periode van januari 2010 tot en met augustus 2013.²³ De cijfers zijn opgesplitst per subbuurt, waardoor het mogelijk werd te berekenen hoeveel misdrijven er zijn gebeurd in de subbuurten met camera's en de subbuurten zonder camera's. In onderstaande grafiek zijn de resultaten in de vorm van indexcijfers weergegeven (2010 = 100).



Het aantal geregistreerde misdrijven in de subbuurten zonder camera's is in drie jaar tijd gedaald van 15.500 naar 13.600: een daling met twaalf procent. In de subbuurten met camera's is het aantal geregistreerde misdrijven ook gedaald: van 6.600 naar 6.300 en dat is een daling met vijf procent. Er is dus sprake van een *relatieve* verslechtering van de criminaliteitscijfers in de subbuur-

Noot 23 Om de cijfers goed te kunnen vergelijken en seizoenseffecten te kunnen uitsluiten, is voor elk jaar de periode van januari tot en met augustus geanalyseerd.

ten met camera's. Het verschil is echter niet statistisch significant en moet dus aan toeval worden toegeschreven.

De cijfers zijn ook berekend voor elke subbuurt met cameratoezicht apart. Daaruit blijkt dat alle mogelijke ontwikkelingen wel ergens voorkomen: we zien stijgingen, dalingen, schommelingen en gelijkblijvende cijfers. We hebben de politiecijfers vervolgens ook nog uitgesplitst per type incident (inbraak, diefstal, geweld) en daaruit bleek wederom dat de ontwikkelingen zeer verschillend zijn. De conclusie luidt dan ook dat camera's geen eenduidig effect hebben op het aantal geregistreerde misdrijven.

Er konden geval geen heldere conclusies worden getrokken op basis van de politiestatistiek en dat komt doordat er beperkingen aan kleven:

- Uit slachtofferenquêtes blijkt dat slechts een derde van alle delicten wordt gemeld of aangegeven bij de politie²⁴. Dat betekent dat politiecijfers een forse onderschatting geven van de werkelijke hoeveelheid criminaliteit.
- Wijzigingen in de aangiftebereidheid kunnen grote gevolgen hebben voor de geregistreerde criminaliteit, zonder dat dit iets hoeft te zeggen over de werkelijke ontwikkeling van de criminaliteit. Als de politiecijfers stijgen kan dat betekenen dat er meer delicten zijn gepleegd, maar het kan ook betekenen dat de aangiftebereidheid is gestegen.
- Waar camera's worden opgehangen zullen sommige burgers eerder aangifte doen dan voorheen, omdat ze denken dat er bewijsmateriaal is en er dus meer kans is dat er een dader kan worden aangehouden. Hierdoor zal de geregistreerde criminaliteit in cameragebieden stijgen.
- Een deel van de burgers zal juist minder aangifte doen na invoering van cameratoezicht omdat ze denken dat de politie het incident zelf al wel zal hebben gezien. Hierdoor zal het aantal geregistreerde incidenten dalen.
- De politie kan door waarnemingen in de toezichtcentrale of in de meldkamer incidenten zien die tot die tijd onzichtbaar waren. Als die incidenten ook worden geregistreerd, gaat het aantal geregistreerde delicten omhoog.

Al deze effecten kunnen ook nog eens gelijktijdig optreden en ze kunnen elkaar versterken of juist afzwakken. Daardoor is het bijzonder lastig het effect van cameratoezicht op de criminaliteit te bepalen door te kijken naar geregistreerde criminaliteit. Los van deze inhoudelijke problemen zijn er twee technische beperkingen:

- De politiecijfers in Utrecht zijn niet beschikbaar op het niveau van straten en huisnummers, maar alleen op het hogere niveau van subbuurten. Deze subbuurten zijn vaak veel groter dan het gebied dat door de camera's in beeld wordt gebracht. Het is niet realistisch te veronderstellen dat de veiligheid in een hele subbuurt zou worden bepaald door een camera in één straat van die subbuurt.
- De politiecijfers zijn beschikbaar vanaf begin 2010. Dat betekent dat de situatie voordat de camera's werden opgehangen niet meer bekend is. Het cameraproject aan de Bemuurde Weerd is in theorie het enige project waarbij op basis van de politiecijfers een cijfer 'voor' en 'na' kan worden berekend. In dit cameragebied speelt het eerste probleem echter: het gaat om slechts één camera die precies op de grens van twee subbuurten is geplaatst. Het zou vreemd

Noot 24 CBS en Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), *Integrale Veiligheidsmonitor 2010, Landelijke rapportage*, Den Haag/Heerlen.

zijn de ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit in beide subbuurten te verklaren uit de aanwezigheid van slechts één camera.

Kortom: de door de politie geregistreerde criminaliteit kan niet worden gebruikt voor conclusies over het effect van cameratoezicht op de criminaliteit.

Bijlage 4 Werkwijze toezichtcentrale

De toezichtcentrale

Deze ruimte is alleen toegankelijk voor geautoriseerde personen. Er zijn drie tafels met video-schermen voor het uitkijken van de beelden uit de stad Utrecht: twee tafels voor de binnenstad en een voor 'de wijken' (de overige gebieden met camera's). In deze ruimte worden ook de beelden van de gemeentelijke camera's in Veenendaal en Amersfoort bekeken: dat gebeurt op aparte werktafels. Als er een calamiteit gebeurt kunnen beelden van elke camera op elke tafel opgeschakeld worden, maar standaard is de verdeling zoals hierboven beschreven. Achter de drie werktafels zit een supervisor achter een tafel waar hij ook beelden kan opschakelen en waar hij meeluistert met de regionale meldkamer.

Observatie

In totaal wordt er per week gemiddeld²⁵ 225 manuren rechtstreeks naar de beelden vanuit de verschillende gebieden in Utrecht gekeken.

Gebied	Uitkijktijden
Binnenstad en Zandpad	Zo – woe: 18.00 – 02.00 uur Do – zat: 18.00 uur – 06.00 uur Koopzondagen: 12.00 – 18.00 uur
Wijken	Ma – zo: 15.00 – 02.00 uur

Observanten

De beelden worden tijdens uitkijktijden bekeken door studenten. De vacatures voor deze observanten worden uitgezet onder studenten Integrale Veiligheidskunde en het merendeel van de operators bestaat dan ook uit studenten van deze studierichting. Er zijn ook studenten criminologie en van andere studies. De kwaliteit van het rechtstreekse toezicht is hoog: dat blijkt uit de observaties ter plaatse en werd bevestigd door de personen die met de toezichtcentrale samenwerken. De cameraobservanten ondertekenen bij hun aanstelling de code blauw (de beroepscode voor de politie). Hun inwerkprogramma bestaat uit een ronde door de stad langs alle camera's, het door-nemen van de opleidingsgids (handleiding met opdrachten) en vijf dagen inwerken (training en werken aan een extra tafel: 'boven de sterkte'). Er wordt voor gezorgd dat er altijd een goede verhouding is tussen ervaren en minder ervaren observanten. Na de eerste drie maanden krijgen de observanten een test waarbij onder andere gekeken wordt naar hun vaardigheid met het bedienen van de camera's en het doen van meldingen aan de meldkamer. Na zes maanden volgt een tweede test waarbij onder andere gekeken wordt naar het terugzoeken van beelden. Aan de hand van de uitkomst van de test worden aandachtspunten doorgenomen.

Noot 25 Koopzondagen zijn eens in de drie weken.

Instructie

De algemene instructie luidt: let op opvallende gedragingen of situaties. Daarnaast is er twee keer per week een digitale briefing. Hierin staan zaken als evenementen, signaleringen (foto's, kentekens), gebiedsontzeggingen en aandachtvestigingen. De informatie van de briefing komt uit de algemene politiebriefing van het district, e-mails van collega's en direct uit de contacten die de supervisors maandelijks hebben met de wijkagenten die werkzaam zijn in de cameragebieden. Dit contact gaat met name over trends (bijvoorbeeld autokraken) die op bepaalde plekken in het cameragebied plaatsvinden en dus over extra aandachtspunten voor het uitkijken van de camera's.

Werkwijze uitkijken

De observanten hebben acht grote schermen voor zich met daarop in totaal 28 camerabeelden. Een van deze beelden kunnen ze groot opschakelen. Ze maken geen vaste ronde langs de camera's. De observanten weten uit ervaring op welke plekken het meest te zien valt en daar kijken ze vaker naar. Daarnaast kijken ze uit op basis van meldingen via de porto, telefoon of via de site van de meldkamer. Zij hebben de briefing ook open staan.

Als een observant iemand kwijt is die hij aan het volgen was of als er een oproep van een agent op straat komt met de vraag iemand te zoeken, kunnen de observanten beelden direct terugkijken om te zien waar de persoon heen is gegaan.

Bij politie-inzet op straat op een plek waar ook camera's hangen wordt in principe altijd meegekeken. De meldkamer kijkt zelf in deze gevallen ook altijd naar de beelden en heeft ook de mogelijkheid de camera's te besturen. De afspraak is gemaakt dat de observanten in de toezichtcentrale voorrang hebben in de bediening van de camera's en op die manier de politie-inzet ondersteunen. Als er in de meldkamer echter rechtstreeks contact is met een burger of een collega op straat, heeft de meldkamer de voorrang bij de bediening van de camera's om te voorkomen dat de observanten een 'onnodige tussenschakel' vormen.

Communicatie

Als de cameraobservanten iets waarnemen op straat geven zij dit telefonisch door ofwel aan de meldkamer (zware incidenten als vechtpartijen) ofwel direct aan de politie op straat (minder zware incidenten als wildplassen).

Acties: collega's kijken mee

Bij politieacties in een wijk komt het voor dat collega's (meestal wijkagenten) meekijken in de centrale. Ook komt het voor dat wijkagenten langskomen in de centrale om eens in hun wijk te kijken zonder dat hun fysieke aanwezigheid daar invloed heeft op wat er gebeurt. De wijkagenten kennen de personen in hun wijk goed en dit heeft volgens de betrokkenen meerwaarde bij het uitkijken van de beelden. Ongeveer eens in de drie weken komen er collega's meekijken.

Andere camera's

In de centrale kunnen ook camera's uitgekeken worden die niet door de gemeente Utrecht zijn opgehangen in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid (OOV). Dit is relevant voor dit onderzoek omdat de cameragebieden van de gemeentelijke OOV-camera's aansluiten op de gebieden waar andere camera's staan. Het gaat om de volgende gebieden:

- *Stationsgebied (CTOV)*

De camera's die in het kader van Cameratoezicht in het Openbaar Vervoer (CTOV) rond het centraal station hangen kunnen wel opgeschakeld worden, maar worden in principe niet live uitgekeken. Tijdens drukke nachten komt het voor dat de beelden gebruikt worden en dat gebeurt ook bij meldingen van de meldkamer.

Van 1 april 2011 t/m 31 december 2011 werden de CTOV-camera's wel live uitgekeken van maandag tot en met vrijdag tijdens de spits: van 6:00 uur tot 10:00 uur en van 16:00 uur tot 20:00 uur. Het uitkijken van deze beelden is gestopt 'omdat er nooit wat gebeurde'.

- *Hoog Catharijne (Corio)*

Corio is de eigenaar van Hoog Catharijne en beheert daar een camerasysteem dat ook in de uitkijkcentrale uitgekeken kan worden. Bij incidenten, bijvoorbeeld als een dader het winkelcentrum in vlucht, worden deze beelden opgeschakeld. Dit komt echter zelden voor.

- *Centraal station (ProRail)*

ProRail beheert de camera's in het stationsgebied. Ook deze beelden kunnen opgeschakeld worden, maar ook dit gebeurt bij hoge uitzondering.

- *Omgeving Jaarbeurs (Jaarbeurs)*

De beelden van het camerasysteem van de Jaarbeurs kunnen, na telefonische toestemming, opgeschakeld worden in de centrale. Ook dit komt zelden voor aangezien er weinig gebeurt rond de Jaarbeurs.

Bijlage 5 Registratie toezichtcentrale

Wijze van registreren

De observanten in de cameracentrale registreren wat zij waarnemen met de camera's en wat er met hun waarnemingen gebeurt. Zijn doen dit in Excel. Alles wordt geregistreerd in een van de volgende vier categorieën:

1. Melding

De observanten kijken mee na een melding van agenten op straat of van de meldkamer.

2. Eigen melding

De observanten nemen zelf iets waar²⁶. Vervolgens wordt geregistreerd wat de reactie op straat was door een of meerdere van de volgende categorieën aan te vinken:

- aanhouding verricht
- verbaliserend opgetreden
- corrigerend opgetreden
- geen actie.

3. Verzoek

Dit is de categorie voor verzoeken om beelden terug te kijken. Vervolgens wordt een van de volgende categorieën aangevinkt:

- 'geen' (als er geen bruikbare beelden gevonden zijn)
- 'opslag' (als bruikbare beelden zijn opgeslagen).

4. Actie

Als er een actie wordt gehouden en er agenten mee komen kijken in de centrale wordt dit geregistreerd als 'actie'.

Totaal

In de eerste acht maanden van 2013 zijn er in totaal 4.172 incidenten geregistreerd in de toezichtcentrale. Deze incidenten zijn onderverdeeld zijn over de vier registratie-categorieën:

- 2.274 meldingen
- 1.616 eigen meldingen
- 262 verzoeken
- 20 acties

Onderstaande tabel laat per categorie zien wat er vervolgens met de geregistreerde incidenten is gebeurd. Dit telt niet op tot de aantallen hierboven, omdat er meerdere acties genomen kunnen worden na een melding (bijvoorbeeld aanhouding en verbaliseren).

Noot 26 Ook als de observanten meekijken na een melding hebben zij de optie om dit te registreren als 'eigen melding' in het geval dat het cameratoezicht 'een duidelijke bijdrage' heeft geleverd (bijvoorbeeld als de dader via camera's is gelokaliseerd). Dit komt echter bijna nooit voor.

Opvolging	Melding	Eigen melding	Verzoek	Actie	Totaal
Meegekeken	2.170	5	1	9	2.185
Corrigerend	43	677			720
Geen actie	12	592	1		605
Opslag	134	188	92	13	427
Verstrekking	86	126	48	9	269
Aanhouding	28	171		3	202
Verbaliserend	5	180		1	186
Geen	8	2	173		183
Totaal	2.274	1.616	262	20	4.172

Meegekeken: melding

In de meerderheid van de gevallen kwam er een melding binnen van de meldkamer of van een agent op straat en keken de observanten mee met wat er ter plekke gebeurde. Dit geldt voor 2.274 van de 4.172 incidenten en dus voor 55 procent van alle incidenten.

Het is de afspraak dat de observanten meekijken bij een melding zodat er vastgelegd kan worden wat er gebeurt en ook voor de veiligheid van de agenten op straat. In 95 procent is niet duidelijk wat er precies is gedaan vanuit de toezichtcentrale: in het systeem staat de code 'meegekeken'. In de rest van de gevallen zijn acties die werden waargenomen geregistreerd.

Zelf waargenomen: eigen melding

De eigen meldingen 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 de eerste acht maanden van 2013 ruim 1.600 incidenten zelfstandig waargenomen. Dat komt neer op 39 procent van alle incidenten: 200 incidenten per maand en iets minder dan zeven per dag.

Interventie ter plaatse

Om een waarde te kunnen geven aan deze zelfstandige waarnemingen moeten we weten wat er ter plaatse met deze waarnemingen is gebeurd. In een derde van de gevallen volgde er geen reactie op straat. Dat kan zijn omdat de meldkamer of de agenten op straat geen tijd hadden om te reageren, ze niet snel genoeg ter plaatse konden gaan of omdat andere incidenten een hogere prioriteit kregen.

In twee op de drie gevallen is er wel wat met de eigen meldingen gebeurd: 677 keer is corrigerend opgetreden, 180 keer verbaliserend en er zijn naar aanleiding van het signaal uit de cameracentrale 171 aanhoudingen verricht.

Eigen meldingen en reactie per cameragebied

Gebied	Corrigerend	Aanhouding	Verbaliserend	Geen actie	Totaal
Binnenstad	599	184	175	524	1.482
Kanaleneiland Noord	31	4	4	23	62
Zandpad	29	1	4	13	47
Lombok Oost	29	8	3	19	59
Noordoost	12			12	24
Overvecht Zuid	7	2		3	12
Hoograven	6	2		3	11
Zuilen Oost	5	1		8	14
Bernhardplein	2				2
Totaal	720	202	186	605	

Aanhoudingen na eigen meldingen

Aanhoudingen (na eigen melding)	Aantal
Overlast Alcohol / drugs	39
Vernieling / baldadigheid	23
Verdachte situatie	23
Overig	21
Conflict	17
Diefstal	16
Heling	16
Geweld	14
Verkeer	9

Incidenten waarbij het vaakst verbaliserend is opgetreden

Verbaliserend optreden	Aantal
Vernieling / baldadigheid	56
Wildplassen	41
Overlast Alcohol / drugs	24
Heling	21
Verkeer	19
Verdachte situatie	9

Incidenten waarbij het vaakst corrigerend is opgetreden

Incident	Aantal
Verdachte situatie	124
Conflict	94
Overlast Alcohol / drugs	94
Vernieling / baldadigheid	89
Verkeer	75
Overig	57
Overige overlast	34
Wildplassen	30
Geweld	25
Overlast jeugd	22
Graffiti / Plakken	20
Heling	17
Onwelwording	16

Incidenten bij verzoeken om opsporing	Aantal
Diefstal	82
Beroving	23
Zakkenrollerij	22
Geweld	21
Verkeer	20
Vernieling / baldadigheid	18
Verdachte situatie	9
Inbraak woning	8
Inbraak bedrijf	8
Overig	20

Bijlage 6 Over evaluaties

Gouden standaard: quasi-experimenteel onderzoek

Volgens de 'gouden standaard' is voor het bepalen van het effect van cameratoezicht een quasi-experimenteel onderzoek nodig. Dat houdt in dat de objectieve en subjectieve veiligheid worden gemeten voor en na invoering van het cameratoezicht, zowel in het cameragebied als in een vergelijkbaar controlegebied. Door vervolgens de ontwikkeling in het cameragebied te vergelijken met die in het controlegebied kan het effect van cameratoezicht worden bepaald. Het enige verschil tussen het cameragebied en het controlegebied (en tussen 'voor' en 'na') zijn immers de camera's, wat betekent dat een verbetering in de veiligheid dus aan de camera's te danken moet zijn.

Die opzet is niet haalbaar in Utrecht: er zijn geen metingen gehouden in de cameragebieden voordat de camera's werden opgehangen. Ook zijn er geen politiecieters die dit probleem kunnen oplossen: geregistreerde criminaliteit is namelijk geen goede informatiebron voor de werkelijke hoeveelheid criminaliteit en overlast (in de bijlage worden de nadelen van politiecieters besproken).

Utrecht is niet de enige gemeente die met dit probleem kampt: de meeste evaluaties voldoen niet aan de strenge eisen. Uit een internationale meta-evaluatie van cameratoezicht (Welsh & Farrington 2007) bleek dat 50 van de 91 wetenschappelijke evaluaties van cameratoezicht niet voldeden aan de eisen. Uit Nederlands onderzoek blijkt dat het hier nog slechter is gesteld met de kwaliteit: van de 51 beoordeelde gemeentelijke evaluaties voldeden er slechts acht aan de eisen.

Alle evaluaties die wel aan de eisen voldoen geven echter ook geen eenduidig antwoord op de vraag of cameratoezicht werkt. Het effect blijkt af te hangen van de aard van het gebied, de problemen die er zijn en de wijze waarop de camera's precies worden ingezet. Uit het hierboven genoemde internationale onderzoek bleek bijvoorbeeld dat cameratoezicht tot een daling van gemiddeld 16 procent in de criminaliteit leidde. Maar dat gemiddelde is nauwelijks interessant omdat de verschillen tussen de gebieden zeer groot zijn. In 27 van de 41 cameragebieden hadden de camera's niet tot een daling van de criminaliteit geleid. In de andere 14 gebieden werd wel een positief effect gemeten. Dat bleek vooral het geval op parkeerterreinen waar de voertuigcriminaliteit gemiddeld met 51 procent was gedaald. In andere gebieden (binnensteden, woonwijken) en bij andere vormen van criminaliteit (geweld en overlast) was het effect van cameratoezicht veel kleiner. Dit geldt ook voor Nederlandse evaluaties: het effect is elke keer weer anders.

Maatwerk is nodig

Dat betekent dat algemene conclusies over het effect van cameratoezicht onmogelijk kunnen worden getrokken. Niet alleen omdat veel evaluaties niet aan de 'gouden standaard' voldoen, maar vooral omdat cameratoezicht een zeer breed en divers instrument is. Elk cameraproject is in feite uniek en dat betekent dat de volgende aspecten allemaal in ogenschouw moeten worden genomen bij de vraag of cameratoezicht werkt:

- Gebied – Camera's worden geplaatst in uitgaansgebieden, winkelgebieden, woonwijken, op stations, parkeerterreinen en bedrijventerreinen;
- Problematiek – Camera's worden ingezet tegen allerlei problemen: van overlast tot criminaliteit en van verloedering tot onveiligheidsgevoelens;

- Organisatie – Als camerabeelden rechtstreeks worden bekeken hebben camera's een ander effect dan wanneer de beelden alleen worden opgenomen;
- Aantal camera's – In sommige cameragebieden hangen honderd camera's en in andere gebieden hangt er één. De impact is dan uiteraard ook verschillend;
- Kwaliteit camera's – Soms leveren camera's ook in het donker en bij slecht weer bruikbare beelden op, maar er zijn ook camera's waarmee dan niets meer te zien is;
- Maatregelenpakket – Camera's worden altijd ingezet in een breder pakket maatregelen, zoals meer fysieke surveillance, horecabeleid, extra straatverlichting of verbetering van de openbare ruimte. Die andere factoren hebben ook invloed op de veiligheid wat het onmogelijk maakt om het effect van de camera's te isoleren.

De onvermijdelijke conclusie is dat in elk cameragebied apart zal moeten worden vastgesteld of de camera's werken en hoe ze dat precies doen. Deze bevindingen kunnen vervolgens niet worden gegeneraliseerd naar andere gebieden, omdat die anders zijn qua problematiek, context, uitgangssituatie en dergelijke. En resultaten die in het verleden zijn behaald geven geen garantie voor de toekomst omdat gebieden veranderen en mensen hun gedrag kunnen aanpassen aan de camera's.

Het gaat bij de evaluatie van cameratoezicht niet om de vraag 'Werkt cameratoezicht?' maar om de veel ingewikkelder, maar wel te beantwoorden, vraag: 'Op welke plekken, voor welke problemen, op welke manier en hoe lang werkt cameratoezicht?' In de traditie van *realistic evaluation*²⁷ is dit onderzoek dan ook niet gericht op de vraag hoe de objectieve en subjectieve veiligheid in de cameragebieden zich hebben ontwikkeld na de invoering van cameratoezicht (*outcome*), maar op de vraag hoe de gebieden eruit zien en hoe de camera's in die gebieden zijn ingezet (*mechanisme* en *context*).

Noot 27 R. Pawson en N. Tilley (1997), *Realistic Evaluation*, Sage publishers.

Bijlage 7 Vragenlijst draagvlak

De gemeente Utrecht maakt op diverse plekken in de stad gebruik van cameratoezicht op straat met als doel de handhaving van de openbare orde. Op dit moment onderzoekt de gemeente wat het effect is van het cameratoezicht. Onderdeel van het onderzoek is een draagvlakmeting voor cameratoezicht en in dat kader willen wij u graag een aantal vragen stellen.

11. Hoe staat u tegenover gemeentelijk cameratoezicht?

Ik vind cameratoezicht...

- zeer positief
- positief
- neutraal
- negatief
- zeer negatief
- weet niet/geen mening >> ga naar vraag 13

12. U heeft aangegeven gemeentelijk cameratoezicht [vorig antwoord] te vinden. Kunt u dat toelichten?

[open]

13. Is er volgens u gemeentelijk cameratoezicht op straat in uw buurt?

- ja
- nee >> ga naar vraag 15
- weet ik niet

14. Heeft u wel eens gemeentelijke camera's zien hangen in uw buurt?

- ja
- nee
- weet ik niet

15. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

- Gemeentelijk cameratoezicht is een aantasting van de privacy.
- Ik heb liever meer politie in mijn wijk dan (meer) gemeentelijke camera's.
- Ik heb liever meer andere veiligheidsmaatregelen in mijn wijk, zoals verlichting, dan (meer) gemeentelijke camera's.
- Ik voel me veiliger als er gemeentelijke camera's hangen.
- Gemeentelijk cameratoezicht leidt tot minder criminaliteit.
- Gemeentelijk cameratoezicht leidt tot minder jongerenoverlast.
- De aanwezigheid van camera's zorgt ervoor dat problemen zich verplaatsen naar gebieden waar geen camera's hangen.

(Antwoorden: zeer eens | eens | neutraal | oneens | zeer oneens | weet niet/geen mening)

Dit waren de vragen over gemeentelijk cameratoezicht. Als u hierover nog opmerkingen of suggesties heeft, dan kunt u die hieronder kwijt.



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

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.