

Steeds meer beeld



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

STEEDS MEER BEELD

Evaluatie vijf jaar cameratoezicht
op openbare plaatsen

- eindrapport -

Mr. drs. A. Schreijenberg
Drs. G.H.J. Homburg

Amsterdam, november 2010
Regioplan publicatienr. 1985

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Wet cameratoezicht op openbare plaatsen	1
1.2 Ontwikkelingen	1
1.3 Onderzoek	2
1.4 Leeswijzer	3
2 Cameratoezicht in gemeenten	5
2.1 Gebruik cameratoezicht	5
3 Toepassing van cameratoezicht	9
3.1 Uitkijken en opnemen	9
3.2 Gebruik van beelden	12
4 Besluitvorming over cameratoezicht	15
4.1 Betrokken partijen	15
4.2 Aanleiding en overwegingen	16
4.3 Evaluatie	17
5 Thema's	19
5.1 Achtergrond	19
5.2 Intelligent cameratoezicht	19
5.3 Publiek-private samenwerking	20
5.4 De kosten en baten van cameratoezicht	21
5.5 De operationele regie van cameratoezicht	21
6 Ontwikkelingen in cameratoezicht	23
6.1 Cameratoezicht in Nederland	23
6.2 Artikel 151c Gemeentewet	23
6.3 Innovatie	25
6.4 Privacy	25
7 Conclusies en aanbevelingen	27
7.1 Conclusies	27
7.2 Aanbevelingen	28
Literatuur	29

SAMENVATTING

Achtergrond

Aan de Eerste en Tweede Kamer is bij de invoering van de Wet camera-toezicht op openbare plaatsen in 2005 toegezegd dat deze zou worden geëvalueerd. De Kamers zijn in dit kader derhalve jaarlijks geïnformeerd over de ontwikkelingen inzake de aard en omvang, alsmede de effectiviteit van cameratoezicht op openbare plaatsen in Nederlandse gemeenten. RegioPlan heeft in 2005 de opdracht gekregen om een vijfjarig monitoronderzoek uit te voeren. Elk jaar is een enquête uitgevoerd onder alle Nederlandse gemeenten, is er een thematische verdieping en is er een meta-analyse uitgevoerd door of in opdracht van gemeenten op uitgevoerde evaluaties van cameratoezicht. In dit eindrapport wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen uit de evaluaties van cameratoezicht in de openbare ruimte en de ontwikkelingen in cameratoezicht door de tijd heen. Op basis daarvan worden conclusies getrokken en aandachtspunten geformuleerd voor gemeenten en andere betrokken partijen bij de toekomstige toepassing van cameratoezicht in Nederland.

Cameratoezicht in gemeenten

Het aantal gemeenten met cameratoezicht is sinds 2003 toegenomen. Ruim 28 procent van de responderende gemeenten past cameratoezicht toe in de openbare ruimte. Op de 431 gemeenten die Nederland telt, gaat het om ruim 120 gemeenten met cameratoezicht. Alleen in de middelgrote gemeenten is de laatste jaren nog een toename van het gebruik van cameratoezicht te zien. Over het algemeen lijkt het aantal gemeenten met cameratoezicht zich te stabiliseren. Cameratoezicht wordt het meest toegepast in uitgaanscentra. Daarnaast is er een toename in het gebruik te zien in winkelcentra en op bedrijventerreinen. Vaak zal cameratoezicht op die plaatsen worden toegepast in een samenwerkingsverband tussen particuliere partijen en de gemeente.

Toepassing van cameratoezicht

In een steeds groter deel van de gemeenten worden camerabeelden door anderen dan de politie uitgekeken. Waar in 2005 nog in 64 procent van de gemeenten het uitkijken van beelden bij de politie was ondergebracht, is dat in 2009 nog in 49 procent van de gemeenten het geval. Vaker wordt het uitkijken ondergebracht bij de gemeente, particuliere beveiligingsorganisaties of andere partijen (zoals bijvoorbeeld een regionale toezichtruimte).

In principe is het voor het handhaven van de openbare orde met behulp van camerabeelden noodzakelijk dat camerabeelden rechtstreeks uitgekeken worden. Alleen dan kan bijvoorbeeld preventief opgetreden worden naar aanleiding van signaleringen. Een steeds groter deel van de gemeenten is zich hiervan bewust, zo lijkt het. In 2003 keek 42 procent van de gemeenten nog uitsluitend achteraf de beelden uit. Dat percentage is in 2009 lager,

namelijk 32 procent. Bijna alle gemeenten nemen de camerabeelden op. De bewaartermijn die gemeenten aanhouden voor de opgenomen beelden is in veel gemeenten langer geworden. De capaciteit van de computerserver(s) waar de beelden op binnenkomen, is meestal leidend in de keuze voor een bepaalde bewaartermijn. Technische ontwikkelingen en de wettelijke mogelijkheid om beelden 28 dagen te bewaren verklaren de langere bewaartermijn. Naast computerservers maken ook de camera's zelf een technische ontwikkeling door. Dat is te zien in de toename van het gebruik van camera's met bijzondere technieken.

Camerabeelden worden vaak gebruikt door de politie, die ook door gemeenten genoemd wordt als belangrijkste samenwerkingspartner. De politie gebruikt de beelden voor opsporing, naast openbare ordebewaking dat als hoofddoel van cameratoezicht in het kader van de Gemeentewet geldt.

Besluitvorming over cameratoezicht

De burgemeester of het college van B en W is door de jaren heen in een toenemend deel van de gemeenten belangrijker geworden in de besluitvorming. Dit is te verklaren vanuit de wettelijke bevoegdheid van de burgemeester. Volgens de Gemeentewet is de burgemeester degene die de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's toekomt. De gemeenteraad moet de burgemeester deze bevoegdheid wel geven. De besluitvorming over nieuwe cameragebieden kan dan echter door de burgemeester genomen worden.

Steeds vaker was voorafgaand aan de toepassing van cameratoezicht overleg met de lokale driehoek. In 2005 werd de beslissing om cameratoezicht in te voeren in 71 procent van de gemeenten met de driehoek besproken. In 2009 was dit in 82 procent van de gemeenten het geval.

In 2003 is de wens om de veiligheid te bevorderen de belangrijkste reden die gemeenten noemen om cameratoezicht in te voeren. 55 procent van de gemeenten geeft dit op als de aanleiding voor de toepassing van cameratoezicht. Dat is zes jaar later nog steeds zo.

Cameratoezicht wordt vaker geëvalueerd. De kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties wisselt echter. Na elke meting werd geconstateerd dat evaluaties laag scoren op de Maryland Scientific Methods Scale (MSMS), die de validiteit van evaluaties meet. Dat is ook de eindconclusie na vijf metingen. Er kan echter worden gesteld dat een goede score op de MSMS zeer lastig te behalen is. Er wordt bijvoorbeeld een controlegebied verondersteld, dat doorgaans niet te vinden is. Een laag scorende evaluatie op de MSMS hoeft dus geen slechte evaluatie te zijn. Evaluaties van cameratoezicht moeten zich de eerste plaats richten op de vraag of cameratoezicht het juiste middel is en blijft om problemen in een specifiek gebied aan te pakken. Daarover kunnen uitspraken gedaan worden op basis van een evaluatie die de doelen van het cameratoezicht toetst aan de resultaten van het instrument in de praktijk.

Aanbevelingen

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende aanbevelingen:

- Er moet een manier worden gevonden om efficiënt met de steeds groter wordende hoeveelheid aan camerabeelden om te gaan. Gemeenten interpreteren de wetgeving rond cameratoezicht vaak erg strikt en gebruiken verschillende camera's voor verschillende doeleinden. Waar dit mogelijk is, en de privacy van de burger niet in het geding is, valt het aan te bevelen om dezelfde camera's voor meerdere doeleinden te benutten. Dit reduceert de hoeveelheid camerabeelden en heeft efficiëntievoordelen. De onduidelijkheid bij gemeenten over wat wel en niet is toegestaan, dient weggenomen te worden.
- Het gebruik van intelligente camera's, die pas beelden genereren bij detectie van beweging of geluid, kan eveneens bijdragen aan een vermindering van de hoeveelheid camerabeelden en een efficiëntere uitvoering van het uitkijken van camerabeelden. Gemeenten die cameratoezicht invoeren of bestaande camera's vervangen, kunnen met een keuze voor dit soort camera's op (personele) capaciteit besparen. Daarnaast is de privacy van burgers gebaat bij de toepassing van dergelijke camera's. Er worden namelijk niet constant beelden gegenereerd, maar slechts bij (verdachte) bewegingen of geluid.
- Het aanwijzen van enkele best practices van cameratoezichtprojecten en de evaluaties daarvan, waarin de effectiviteit van cameratoezicht wordt aangetoond, zou gemeenten helpen om het middel effectiever toe te passen. Op grond van deze voorbeelden kunnen gemeenten zien hoe zij hun cameraproject, gezien de lokale problematiek, het best kunnen inrichten en hoe zij periodiek kunnen toetsen of de doelen van het project nog gediend worden.

1 INLEIDING

1.1 Wet cameratoezicht op openbare plaatsen

In april 2005 is, door zowel de Tweede als de Eerste Kamer, de Wet camera-toezicht op openbare plaatsen aangenomen. De wet is op 1 februari 2006 in werking getreden en bestaat uit een aanvulling op de Gemeentewet (met artikel 151c) en een wijziging van de Wet politieregisters (WPOLR, artikel 13). Sinds 1 januari 2008 is de WPOLR overgegaan in de Wet politiegegevens. Cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde valt na inwerking-treding niet meer onder de Wet bescherming persoonsgegevens. De wet regelt dat de gemeenteraad de burgemeester bij verordening de bevoegdheid kan verlenen om te besluiten cameratoezicht toe te passen op een openbare plaats, indien het belang van de handhaving van de openbare orde daartoe noodzaakt.

Belangrijke wijzigingen ten opzichte van de eerdere regelgeving rondom cameratoezicht (WBP) zijn de verlenging van de bewaartermijn (van zeven dagen naar vier weken) en de verbreding van de mogelijkheden om beelden in te zetten voor opsporing en vervolging (het identificeren van verdachten, maar ook het opsporen van getuigen). Camerabeelden op basis van artikel 151c Gemeentewet vallen onder de Wet politiegegevens, wat betekent dat de beelden onder voorwaarden beschikbaar zijn als opsporingsmateriaal. Vóór het ingaan van de Wet cameratoezicht op openbare plaatsen konden beelden ook al worden gebruikt voor de opsporing, maar destijds moest de politie gemeenten vragen beelden ter beschikking te stellen en moest de officier van justitie de beelden vorderen. Dit was echter niet expliciet opgenomen in de wetgeving.

1.2 Ontwikkelingen

In de afgelopen jaren heeft cameratoezicht een flinke ontwikkeling door-gemaakt, niet alleen in technisch opzicht, maar – zo blijkt uit evaluaties van gemeenten – ook in hoe burgers denken over cameratoezicht en de daarmee gepaard gaande inbreuk op hun privacy. Toegenomen onveiligheidsgevoelens bij burgers zorgen voor een steeds breder draagvlak voor de inzet van cameratoezicht als toezichtinstrument. Gemeenten besluiten mede daardoor steeds vaker tot de inzet van het middel.

Er zijn hoge verwachtingen van het inzetten van cameratoezicht. Hierbij moet niet uit het oog worden verloren dat alleen het inzetten van camera's niet genoeg is voor het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid. Voordat camera's worden geplaatst, moet volgens artikel 151c van de Gemeentewet vaststaan dat de inzet van camera's bij de gesignaleerde

problematiek proportioneel is en dat het cameratoezicht aanvullend is ten opzichte van eerder door de gemeente genomen maatregelen om de veiligheid in de openbare ruimte te verbeteren (subsidiariteit). Bij de toepassing van cameratoezicht is het vervolgens van belang voldoende aandacht te besteden aan de organisatie en het beheer van het toezicht. Het steeds vaker inzetten van camera's leidt tot een toenemende toezichtsdruk. Dit betekent dat er steeds meer mensen nodig zijn om alle camerabeelden uit te kijken en er zal daarom moeten worden gezocht naar manieren om het live uitkijken van beelden efficiënter te maken. Intelligent cameratoezicht kan daar een belangrijke rol in spelen. Camera's die pas operationeel worden bij detectie van beweging of geluid genereren minder beeldmateriaal en nemen daardoor minder beslag op de (personele) capaciteit die met het camera-toezicht gemoeid is.

Cameratoezicht maakt een ontwikkeling door, maar deze vorm van toezicht wordt nog lang niet in alle gemeenten geëvalueerd. Indien wel wordt geëvalueerd, blijkt de effectiviteit van de camera's moeilijk vast te stellen. Dat komt onder andere omdat vastgestelde doelen voor het gebruik ontbreken. Daardoor kan het toegepaste cameratoezicht niet worden afgerekend op het behalen van deze doelen. Het is daarnaast lastig om slechts op grond van aantallen incidenten en (veranderende) veiligheidsgevoelens goed onderbouwde uitspraken te doen over de werking van cameratoezicht. Om dit in de toekomst beter te kunnen doen, is het belangrijk dat evaluaties op een meer gestandaardiseerde wijze worden uitgevoerd.

1.3 Onderzoek

Aan de Eerste en Tweede Kamer is toegezegd dat de Wet cameratoezicht op openbare plaatsen wordt geëvalueerd. De kamers zullen jaarlijks worden geïnformeerd over de ontwikkelingen inzake aard en omvang, alsmede de effectiviteit van cameratoezicht op openbare plaatsen in Nederlandse gemeenten. RegioPlan heeft daarom in 2005 de opdracht gekregen om een vijfjarig monitoronderzoek uit te voeren. Elk jaar wordt een enquête uitgevoerd onder alle Nederlandse gemeenten, is er een thematische verdieping en er wordt een meta-analyse uitgevoerd door of in opdracht van gemeenten op uitgevoerde evaluaties van cameratoezicht. De nulmeting had betrekking op het jaar 2005. Daarna werd tot en met 2009 ieder jaar grotendeels dezelfde enquête onder de gemeenten uitgezet. In dit rapport worden, waar mogelijk, ook de resultaten betrokken van een onderzoek naar cameratoezicht in de openbare ruimte dat RegioPlan in 2003 voor het CBP uitvoerde. De enquête bij dit onderzoek bevat voor een deel dezelfde vragen, wat vergelijking mogelijk maakt. In dit eindrapport wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen uit de evaluaties van cameratoezicht in de openbare ruimte en de ontwikkelingen in cameratoezicht door de tijd heen. Op basis daarvan worden conclusies getrokken en aandachtspunten geformuleerd voor

gemeenten en andere betrokken partijen bij de toekomstige toepassing van cameratoezicht in Nederland.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is een eindrapportage van de landelijke evaluaties van camera-toezicht in de openbare ruimte die sinds 2003 werden uitgevoerd. De ontwikkelingen op het gebied van cameratoezicht in die periode worden geschetst aan de hand van de resultaten van herhaald onderzoek onder alle Nederlandse gemeenten. In hoofdstuk 2 wordt het gebruik van cameratoezicht geschetst. Welke gemeenten maken gebruik van cameratoezicht, op welke locaties worden camera's geplaatst en zijn daar verschuivingen in zichtbaar? Hoofdstuk 3 behandelt de toepassing van cameratoezicht. Hoe worden camerabeelden uitgekeken, opgenomen en bewaard, worden daarbij in toenemende mate bijzondere technieken gebruikt en welke acties worden ondernomen op grond van het vastgelegde beeldmateriaal? Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan de besluitvorming over cameratoezicht. Daarbij komt aan de orde of de aanleiding voor de toepassing van camera-toezicht door de jaren heen is veranderd en in hoeverre cameratoezicht vaker wordt geëvalueerd. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de thematische verdiepingen die de metingen jaarlijks bevatten. Daarbij wordt nagegaan hoe het cameratoezicht zich op de onderzochte thema's verder heeft ontwikkeld. In hoofdstuk 6 worden de gesignaleerde trends beschouwd vanuit de bredere ontwikkeling van cameratoezicht. Ten slotte is hoofdstuk 7 het conclusie-hoofdstuk, met daarin enkele aanbevelingen voor een toekomstige toepassing van cameratoezicht in de openbare ruimte.

2 CAMERATOEZICHT IN GEMEENTEN

2.1 Gebruik cameratoezicht

2.1.1 Grote en kleine gemeenten

Eén van de conclusies die op basis van elke meting werd getrokken, is dat het aantal gemeenten met cameratoezicht was toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor. Soms werd dit met de nodige voorzichtigheid gebracht, het aantal gemeenten blijft immers door herinrichtingen door de jaren heen niet gelijk.¹ Daarnaast was de respons hoog (tussen de 80 en 95%), maar hebben niet ieder jaar dezelfde gemeenten gerespondeerd. Nu we terugkijken op zes metingen, kunnen we concluderen dat het aantal gemeenten met camera-toezicht is toegenomen. Tabel 2.1 laat zien dat in 2003 bijna een vijfde van de gemeenten cameratoezicht toepast in de openbare ruimte. Dat blijft een aantal jaren stabiel, waarna een toename te zien is. 28,3 procent van de gemeenten geeft aan op 31 december 2009 cameratoezicht in de openbare ruimte toe te passen.

Tabel 2.1 Percentage gemeenten met cameratoezicht naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	2003	2005	2006	2007	2008	2009
0 – 50.000 inwoners	14	12	12	15	18	19
50.000 – 100.000 inwoners	56	47	53	58	57	72
100.000 – 150.000 inwoners	50	75	62	77	73	83
150.000 – 200.000 inwoners	86	86	71	100	100	100
Meer dan 200.000 inwoners	100	100	100	100	100	100
Totaal	19,8	18,9	19,5	23,3	25,7	28,3

Alle gemeenten met meer dan 200.000 inwoners hadden in 2003 al camera-toezicht en hebben dat in 2009 nog steeds. In de overige grootteklassen van gemeenten is een toename waarneembaar. De middelgrote gemeenten (100.000 tot 150.000 inwoners) laten de grootste toename zien. In kleine gemeenten (0 tot 50.000 inwoners) wordt nog steeds weinig cameratoezicht ingezet in vergelijking met 2003. Het aantal gemeenten met cameratoezicht lijkt zich te stabiliseren.

2.1.2 Gebruik van cameratoezicht naar provincie

De provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant zijn de provincies waar de meeste gemeenten met cameratoezicht te vinden zijn. Naast deze provincies zijn Noord-Holland, Gelderland en Utrecht provincies waar relatief veel gemeenten cameratoezicht toepassen. Cameratoezicht wordt bijna niet toegepast door gemeenten in Drenthe, Flevoland, Groningen en Zeeland.

¹ In 2003 waren er nog 489 gemeenten, in 2010 zijn dat er 431.

Tabel 2.2 geeft een overzicht.

Tabel 2.2 Percentage gemeenten met cameratoezicht naar provincie

Provincie	2005	2006	2007	2008	2009
Groningen	1	3	3	3	2
Friesland	1	3	2	4	3
Drenthe	0	0	1	1	2
Overijssel	9	9	6	7	7
Gelderland	9	10	11	9	9
Utrecht	8	13	11	9	9
Noord-Holland	13	10	11	11	10
Zuid-Holland	19	23	22	23	21
Zeeland	4	3	4	3	2
Noord-Brabant	25	20	19	18	26
Limburg	10	9	9	9	8
Flevoland	1	0	1	1	1
Totaal	18,9	19,5	23,3	25,7	28,3

2.1.3 Locaties waar cameratoezicht wordt toegepast

In 2003 concentreerde het cameratoezicht zich nog voornamelijk in de uitgaansgebieden, op de stations en in openbare gebouwen. Dat zijn door de jaren heen nog steeds belangrijke plaatsen waar camera's worden opgehangen. Steeds vaker wordt echter ook gebruik gemaakt van cameratoezicht in winkelcentra, op bedrijventerreinen en op parkeerplaatsen.² Die ontwikkeling past binnen het beeld dat er steeds vaker publiek private samenwerking (PPS) plaatsvindt bij de toepassing van cameratoezicht. Gemeenten voeren samen met winkeliers of bedrijven cameratoezicht in om een winkelcentrum of een bedrijventerrein veiliger te maken.³ Tabel 2.3 laat zien welk percentage gemeenten met cameratoezicht het middel op een bepaalde locatie inzet. Zo heeft in 2009 45 procent van de gemeenten met cameratoezicht dat ingezet in het uitgaanscentrum.

Bijna alle gemeenten maken de toepassing van cameratoezicht kenbaar voor het publiek. Tussen 2005 en 2009 geldt dit steeds voor 95 tot 100 procent van de gemeenten. De meeste gemeenten doen dit door middel van mededelingen op borden in het gebied waar cameratoezicht wordt toegepast.

² Een parkeerplaats is in principe een private plaats, tenzij deze door de burgmeester is aangewezen als openbare plaats.

³ In de tweemeting cameratoezicht (Hissel en Dekkers, 2008) werd het verdiepende onderzoek gewijd aan PPS. In hoofdstuk 5 van dit eindrapport worden de resultaten van dat onderzoek nog eens kort op een rij gezet.

Tabel 2.3 Percentage gemeenten met cameratoezicht naar locatie

Locatie	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Uitgaanscentrum	27	41	29	34	36	45
Winkelcentrum	14	22	23	26	24	32
Bedrijventerrein	-	20	23	22	18	33
Station of halte openbaar vervoer	27	18	9	7	23	20
Stationsplein	-	15	19	20	11	27
Speciale buurten	12	11	13	12	8	15
Openbare gebouwen	26	7	6	7	23	12
Ruimten rondom voetbalstadion	3	5	4	1	13	5
Parkeerplaats	-	-	9	10	4	18
Fietsenstalling	-	-	-	-	-	4
Verkeerssituaties	2	-	-	-	-	-
In voertuigen openbaar vervoer	1	-	-	-	-	-
Anders	26	24	14	14	22	29

3 TOEPASSING VAN CAMERATOEZICHT

3.1 Uitkijken en opnemen

3.1.1 Uitkijken van camerabeelden

In de Gemeentewet is opgenomen dat de politie de operationele regie van het cameratoezicht heeft. De wet kan op dit punt soepel uitgelegd worden en gemeenten interpreteren dat ook zo, zo blijkt uit het verdiepende onderzoek bij de viermeting van het monitoronderzoek. De politie hoeft niet per definitie lijfelijk aanwezig te zijn in de uitkijkrimte om de operationele regie van het cameratoezicht te hebben. De cijfers laten zien dat de beelden in een steeds groter deel van de gemeenten door anderen dan de politie worden uitgekeken. Waar in 2005 nog in 64 procent van de gemeenten het uitkijken van beelden bij de politie was ondergebracht, is dat in 2009 nog in 49 procent van de gemeenten het geval. Tabel 3.1 laat zien dat het uitkijken vaker wordt ondergebracht bij de gemeente, particuliere beveiligingsorganisaties of andere partijen (zoals bijvoorbeeld een regionale toezichtruimte). De kosten van het cameratoezicht blijven bij de overheid liggen. Vaak betaalt de gemeente, soms samen met de politie, de camera's en de infrastructuur. Dat is in vijf jaar tijd onveranderd gebleven.

Tabel 3.1 Waar is het uitkijken van de beelden ondergebracht?

	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeente	19	14	15	16	19
Politie	64	59	53	54	49
Particuliere beveiligingsorganisatie	11	13	17	17	16
Anders	7	14	14	13	16
Totaal	100	100	100	100	100

In principe is het voor het handhaven van de openbare orde met behulp van camerabeelden noodzakelijk dat camerabeelden rechtstreeks uitgekeken worden. Alleen dan kan bijvoorbeeld preventief opgetreden worden naar aanleiding van signaleringen. Een steeds groter deel van de gemeenten is zich hiervan bewust, zo lijkt het. In 2003 keek 42 procent van de gemeenten nog uitsluitend achteraf de beelden uit. Dat percentage is in 2009 lager, namelijk 32 procent. Tabel 3.2 geeft een overzicht.

Tabel 3.2 Wijze van uitkijken van camerabeelden

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Rechtstreeks op specifieke momenten en op overige momenten achteraf in geval van bijzondere gebeurtenissen	36	42	37	42	41	36
Uitsluitend achteraf in geval van bijzondere gebeurtenissen	42	38	41	33	32	32
Rechtstreeks op specifieke momenten	-	11	10	10	13	18
Altijd rechtstreeks	19	7	8	10	12	7
Elke week achteraf en direct bij grote incidenten	-	1	-	-	-	-
Anders	-	-	4	5	2	7

3.1.2 Opnemen van camerabeelden

Bijna alle gemeenten nemen de camerabeelden op. Dat gebeurt al sinds het begin van de metingen (zie tabel 3.3). Sommige gemeenten nemen de beelden alleen op specifieke momenten op. In 2005 ging het daarbij nog om 22 procent van de gemeenten. De laatste jaren neemt gemiddeld ongeveer tien procent van de gemeenten de beelden alleen op specifieke momenten op.

Tabel 3.3 Worden de beelden opgenomen?

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Ja	90	77	78	89	92	86
Ja, op specifieke momenten	-	22	19	9	8	12
Nee	10	1	3	2	-	2

De keuzes die gemeenten maken met betrekking tot het opnemen van beelden zijn vaak techniekafhankelijk. Vanaf 2003 tot 2009 is een technologische ontwikkeling zichtbaar in de wijze waarop beelden worden opgenomen. In 2003 werden beelden in de meerderheid van de gemeenten (55%) nog niet digitaal opgenomen. In de jaren na 2005, zo laat tabel 3.4 zien, schommelt het percentage gemeenten dat beelden digitaal opneemt tussen de zeventig en tachtig procent. Het al dan niet digitaal opnemen heeft zijn invloed op de mate waarin de privacy van mensen in het geding is. Digitaal opnemen en terugzoeken van beelden stelt de uitkijkers namelijk in staat naar een specifiek moment terug te zoeken, zonder alle beelden na te hoeven lopen.

Tabel 3.4 Wijze van beelden opnemen

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Digitaal	45	62	78	77	68	72
Analoog met terugzoekfunctie	27	20	11	18	16	18
Analoog zonder specifieke terugzoekfunctie	19	12	7	4	9	9
Analoog met logboek	-	5	4	-	2	-
Zowel analoog als digitaal	-	2	-	1	-	-
Anders	9	-	1	-	5	1

Een andere keuze die deels techniekafhankelijk is, is keuze van de bewaartermijn van camerabeelden. De capaciteit van de computerserver(s) waar de beelden op binnenkomen, is meestal leidend in de keuze voor een bepaalde bewaartermijn. Ook dit is door de jaren heen zichtbaar. Een steeds groter deel van de gemeenten bewaart beelden langer, zo blijkt uit tabel 3.5.

Naast de technische verklaring daarvoor speelt ook de wetswijziging op dit punt een rol. De mogelijkheid voor het bewaren van beelden werd verruimd van zeven dagen naar vier weken.¹ Het percentage gemeenten dat deze bewaartermijn hanteert is toegenomen.

Tabel 3.5 Bewaartermijn van opgenomen camerabeelden

	2005	2006	2007	2008	2009
0 – 6 dagen	48	45	40	29	30
7 dagen	39	39	42	47	43
8 – 27 dagen	10	5	9	11	11
28 dagen	2	10	5	8	13
Meer dan 28 dagen	4	0	4	5	3
Totaal	100	100	100	100	100

Ten slotte valt op dat er sinds 2005, met uitzondering van het jaar 2006, altijd gemeenten zijn geweest die camerabeelden, in strijd met de wet, langer dan vier weken bewaren.

3.1.3 Bijzondere technieken

Dat de stand van de techniek van invloed is op de toepassing van het camera-toezicht door gemeenten, bleek in de vorige paragraaf al. Ook de jaarlijkse respons op de vraag of gemeenten bijzondere technieken gebruiken, roept dit beeld op. In 2005 zei nog een kwart van de gemeenten geen specifieke functies of technieken te gebruiken. In 2009 was dit minder dan een vijfde van de gemeenten. Wat verder opvalt, is dat gemeenten minder gebruik maken van verschillende functies of technieken naast elkaar. Dit kan er op duiden dat steeds meer kleine gemeenten op kleine schaal minder geavanceerd camera-toezicht toepassen. Tabel 2.1 ondersteunt deze gedachte. Het aandeel kleinere gemeenten met cameratoezicht neemt namelijk toe.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 29 440, nr. 16, Nota van wijziging.

Tabel 3.6 Bijzondere technieken

	2005	2006	2007	2008	2009
Camera's kunnen bewegen	57	61	57	68	64
Zoekfuncties, bijvoorbeeld op tijdstip, kenteken of afwijkend bewegingspatroon	36	48	36	32	34
Digitaal onherkenbaar maken van bepaalde (delen van) gebouwen of personen	31	40	41	40	36
Gezichtsherkenning	13	14	21	19	9
Geen specifieke functies of technieken mogelijk	25	24	23	29	18
Vroegtijdig waarschuwen naar aanleiding van bepaalde beelden of geluiden, bijvoorbeeld afwijkende bewegingspatronen	6	10	-	-	-
Geluidsdetectie	-	-	11	12	4
Bewegingsdetectie	-	-	25	23	20
Infraroodtoepassingen	4	5	9	12	11
Anders	11	6	15	12	9

3.2 Gebruik van beelden

Vaak werken gemeenten bij de toepassing van cameratoezicht samen met de politie. Door de jaren heen is dit in negentig tot honderd procent van de gemeenten het geval. Ook de overige partijen en de mate waarin daarmee wordt samengewerkt, blijven door de jaren heen grotendeels hetzelfde. Andere instanties waarmee wordt samengewerkt, zijn onder andere het OM, bedrijven, particuliere beveiligers, stadswachten en openbaarvervoerbedrijven (zie tabel 3.7).

Tabel 3.7 Instanties waarmee wordt samengewerkt

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Politie	94	88	99	96	90	92
Openbaar Ministerie	-	-	45	40	35	37
Bedrijven	15	31	36	32	33	34
Particuliere beveiligingsorganisaties	-	22	24	30	33	29
Openbaarvervoerbedrijf	14	21	24	28	31	25
Stadswacht/gemeentelijke toezichthouders	-	-	24	37	31	35
Winkelcentra	2	16	10	13	9	13
Betaaldvoetbalorganisaties	4	6	3	7	7	2
Buurtorganisaties	12	3	9	7	9	6
Anders	-	25	10	20	16	15

De manier waarop vorm wordt gegeven aan de samenwerking blijft eveneens hetzelfde. De meeste gemeenten hebben overleg met hun samenwerkingspartners. Sommige gemeenten financieren het cameratoezicht samen met andere partijen of wisselen beelden uit.

Tabel 3.8 Samenwerking

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Periodiek overleg	53	60	64	59	52	53
Incidenteel overleg	39	33	39	49	38	42
Gezamenlijke financiering	28	25	29	33	34	30
Uitwisselen en verstrekken van beelden	31	19	35	43	34	42
Anders	-	13	9	15	16	10

De politie, eerder al genoemd als belangrijkste samenwerkingspartner van gemeenten, maakt vaak gebruik van de camerabeelden. Camerabeelden die in de openbare ruimte gemaakt zijn, mogen ook gebruikt worden door de politie in het kader van opsporingsactiviteiten. Dat gebeurt in 2009 in driekwart van de gemeenten. In 2003 was dat nog maar in twee derde van de gemeenten het geval. In de tussenliggende jaren gebeurde het door meer dan vier vijfde van de gemeenten. Tabel 3.9 laat daarnaast zien dat in een toenevend deel van de gemeenten beelden ook door de politie worden ingezet voor observatie. Het percentage gemeenten waarin observatieteams van de politie gebruikmaken van camerabeelden is tussen 2003 en 2009 meer dan verdubbeld.

Tabel 3.9 Gebruik van camerabeelden

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Opsporing door politie	66	80	82	82	86	75
Observatie door observatieteams van de politie	18	26	30	38	28	38

Er is dus een toename van het gebruik van camerabeelden door de politie zichtbaar. Zolang de opsporingsactiviteiten een neven doel van het camera-toezicht zijn, is dit wettelijk toegestaan. In de eerste plaats mogen beelden vastgelegd worden in het belang van de handhaving van de openbare orde. Beelden kunnen daarnaast verstrekt worden ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit.² Zeker in gemeenten waar camerabeelden uitsluitend achteraf uitgekeken worden, is het de vraag of niet alleen het neven doel wordt gediend.

² Artikel 151c, lid 6 en 7 Gemeentewet.

4 BESLUITVORMING OVER CAMERATOEZICHT

4.1 Betrokken partijen

De besluitvorming over cameratoezicht is aan verandering onderhevig. In het grootste deel van de gemeenten met cameratoezicht werd in 2003 door de gemeenteraad beslist over het al dan niet toepassen van het middel. De burgemeester of het college van B en W is echter door de jaren heen in een toenemend deel van de gemeenten belangrijker geworden in de besluitvorming. Deze verschuiving is verklaren vanuit de wettelijke bevoegdheid van de burgemeester. Volgens de Gemeentewet is de burgemeester degene die de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's toekomt. De gemeenteraad moet de burgemeester deze bevoegdheid wel geven. Over een wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) om cameratoezicht binnen de gemeentegrenzen mogelijk te maken wordt dan ook democratisch besloten. Dat is in gemeenten die cameratoezicht al langer toepassen in het verleden gebeurd. De besluitvorming over eventuele nieuwe cameragebieden kan dan door de burgemeester genomen worden.

Tabel 4.1 Besluitvorming in gemeenten met cameratoezicht

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenteraad	46	60	65	61	64	53
Burgemeester (en wethouders)	39	48	64	67	65	69
Ambtelijke commissie	-	1	3	4	1	2
Politie	13	9	9	8	8	3
Anders	2	12	15	10	15	9
Er heeft geen formele besluitvorming plaatsgevonden	-	8	3	10	3	3

Steeds vaker was voorafgaand aan de toepassing van cameratoezicht overleg met de lokale driehoek. In 2005 werd de beslissing om cameratoezicht in te voeren in 71 procent van de gemeenten met de driehoek besproken. In 2009 was dit in 82 procent van de gemeenten het geval.

In het grootste deel van de gemeenten zonder cameratoezicht is er ook nooit gesproken over de invoering van cameratoezicht. Waar het wel tot formele besluitvorming kwam, is er door de jaren heen voornamelijk door de gemeenteraad en de burgemeester of het college van B en W besloten. Net als bij de gemeenten met cameratoezicht is ook bij de gemeenten zonder cameratoezicht de burgemeester of het college de belangrijkste beslisser.

Tabel 4.2 Besluitvorming in gemeenten zonder cameratoezicht

	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenteraad	7	11	17	17	14
Burgemeester (en wethouders)	24	28	28	26	29
Ambtelijke commissie	1	2	5	3	1
Politie	7	4	7	5	5
Anders	6	7	9	5	4
Er heeft geen formele besluitvorming plaatsgevonden	69	64	60	67	57

4.2 Aanleiding en overwegingen

In 2003 is de wens om de veiligheid te bevorderen de belangrijkste reden die gemeenten noemen om cameratoezicht in te voeren. 55 procent van de gemeenten geeft dit op als de aanleiding voor de toepassing van camera-toezicht. Dat is zes jaar later nog steeds zo. Wel is het tegengaan van overlast eveneens een belangrijke reden geworden. In 2009 noemt een vrijwel gelijk aandeel van de gemeenten deze reden naast de wens om de veiligheid te bevorderen. Andere problemen die vaak de aanleiding vormen voor de toepassing van cameratoezicht, zijn vandalisme en diefstal. Tabel 4.3 laat het overzicht zien.

Tabel 4.3 Aanleiding voor de toepassing van cameratoezicht

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Overlast	48	56	60	60	63	59
Veiligheid	55	56	63	63	67	58
Vandalisme (publiek eigendom)	53	44	44	44	48	52
Diefstal	42	39	45	33	34	40
Vernieling (particulier eigendom)	27	29	-	-	-	-
Vechtpartijen	22	27	27	26	27	23
Dealen en drugsgebruik	17	15	25	20	20	16
Lastigvallen/bedreigen publiek	24	15	18	26	17	21
Verkeerssituaties	1	-	-	-	-	-
Anders	10	3	5	11	11	9

Voordat gemeenten aanleiding zien om cameratoezicht toe te passen zijn vaak al andere maatregelen getroffen. Dat is ook een wettelijke voorwaarde. Cameratoezicht dient subsidiair te worden ingezet, naast andere maatregelen. Vaak zijn deze maatregelen meer surveillance of meer verlichting. Dat is door de jaren heen niet veranderd.

Tabel 4.4 Getroffen maatregelen vóór invoering cameratoezicht

	2005	2006	2007	2008	2009
Meer surveillance	76	73	69	78	71
Meer verlichting	75	76	74	74	68
Voorschriften horeca	45	37	44	46	34
Andere ruimtelijke inrichting	39	41	48	46	46
Afspraken scholen	4	3	8	16	8
Anders	33	34	28	33	27

In de overwegingen die aan het besluit over de noodzakelijkheid van cameratoezicht in gemeenten ten grondslag liggen (tabel 4.5), is de inbedding van het cameratoezicht in een mix van andere maatregelen eveneens terug te zien. De meerderheid van de gemeenten geeft jaar na jaar aan dat cameratoezicht een goede aanvulling is op andere maatregelen. Een andere belangrijke overweging voor veel gemeenten is de ernst van de problematiek, al is het percentage dat deze overweging noemt door de jaren heen afgenomen. De overweging dat cameratoezicht effectiever is dan andere maatregelen wordt door gemeenten langzaamaan verlaten. In 2003 was dat voor 26 procent een overweging, in 2009 voor tien procent van de gemeenten.

Tabel 4.5 Overwegingen voor besluit noodzakelijkheid cameratoezicht

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Cameratoezicht is een goede aanvulling op andere maatregelen	-	59	73	35	67	60
Ernst van de problematiek	56	52	41	29	26	34
Andere maatregelen hebben onvoldoende effect	38	33	27	10	15	23
Cameratoezicht is effectiever dan andere maatregelen	26	15	13	10	7	10
Geen politiecapaciteit	15	11	6	2	7	8
Goedkoper dan andere maatregelen	7	4	3	2	0	2
Anders	16	7	5	12	7	6

4.3 Evaluatie

Cameratoezicht wordt vaker geëvalueerd. In 2003 evalueerde een meerderheid van de gemeenten niet. Een verplichting daartoe bestond dan ook niet. Die kwam er later wel, maar is uiteindelijk afgezwakt. Er is op dit moment geen wettelijke bepaling die evalueren verplicht stelt. Wel impliceert de tijdelijkheid van de maatregel dat hij eens in de zoveel tijd tegen het licht gehouden dient te worden. Vanaf 2005 evalueerde de meerderheid van de gemeenten het cameratoezicht. In 2009 geeft bijna twee derde van de gemeenten aan cameratoezicht geëvalueerd te hebben.

Tabel 4.6 Percentage gemeenten dat cameratoezicht evalueert

	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Ja	45	60	64	57	55	64
Nee	55	40	36	43	45	36

De kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties wisselt. In de nul- tot en met viermeting cameratoezicht op openbare plaatsen werden evaluaties gescoord op de Maryland Scientific Methods Scale (MSMS), die de validiteit van

evaluaties meet.¹ Het grootste deel van de evaluaties scoorde slecht op deze schaal. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de effectiviteit van cameratoezicht lastig vast te stellen is en soms helemaal niet te meten is. Niveau 3 van de MSMS, in principe het eerste niveau dat het toelaat om uitspraken over de effectiviteit te doen, wordt zelden gehaald. Dit is het geval omdat niveau 3 een controlegebied veronderstelt. Het vinden van een gebied vergelijkbaar met het cameragebied, maar zonder camera's, is vaak lastig en soms zelfs onmogelijk.

De MSMS is bovendien een schaal die ontwikkeld werd om de effectiviteit van een interventie vast te stellen (Sherman et al, 1998). Dat wil zeggen dat als een interventie, in dit geval de toepassing van cameratoezicht, zich staande houdt na een analyse volgens de standaarden die de schaal geeft aangenomen kan worden dat het een succesvolle interventie betreft. Na ruim tien jaar toepassing van cameratoezicht in de openbare ruimte kan gesteld worden dat de interventie an sich zijn succes bewezen heeft. Echter, de omstandigheden waaronder het middel wordt toegepast, zijn bepalend voor het succes van cameratoezicht in een specifiek gebied. Evaluaties van cameratoezicht moeten zich daarom in de eerste plaats richten op de vraag of cameratoezicht het juiste middel is en blijft om problemen in dat specifieke gebied aan te pakken.

¹ De Maryland Scientific Methods Scale (MSMS) is een internationaal geaccepteerde maatstaf voor de validiteit van effectevaluaties. Zie voor een uitgebreide toelichting op de schaal het rapport van de viermeting cameratoezicht.

5 THEMA'S

5.1 Achtergrond

In iedere meting, met uitzondering van de nulmeting, was er een verdiepend onderdeel van het onderzoek waarin werd ingegaan op een bepaald thema. In de éénmeting was dat intelligent cameratoezicht, in de tweemeting stond publiek-private samenwerking centraal, de driemeting ging nader in op de kosten en baten van cameratoezicht en ten slotte werd in de viermeting aandacht besteed aan de operationele regie van cameratoezicht. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de verdiepende onderzoeken door de jaren heen.

5.2 Intelligent cameratoezicht

Het gebruik van intelligent cameratoezicht kan een aantal belangrijke voordelen bieden boven de standaardtechniek:

- Het vergemakkelijkt het uitkijken van de beelden. Als er bijvoorbeeld bewegingsdetectie wordt gebruikt, hoeven situaties waarin geen beweging plaatsvindt niet meer te worden waargenomen. Dit voorkomt dat operators beelden uitkijken waarop niets gebeurt.
- Het kan de kans dat er een incident wordt gemist door de operator verkleinen. Zeker wanneer een operator meerdere beelden tegelijk uitkijkt, kan het voorkomen dat een incident buiten het gezichtsveld van de operator plaatsvindt. Wanneer er door het gebruik van techniek een signaal wordt gegeven bij een incident (bijvoorbeeld door agressie- of bewegingsdetectie), ondersteunt dit de operator.
- Het kan veel schade voorkomen als er dankzij de techniek in een vroeg stadium wordt ingegrepen. Agressie staat bijvoorbeeld vaak aan het begin van een keten aan gebeurtenissen. Als er wordt ingegrepen voordat er een massale vechtpartij ontstaat, kan er veel schade worden voorkomen.
- Het heeft een positief effect op de privacy. In die zin is er sprake van 'Privacy Enhancing Technologies'.¹ Bij bijvoorbeeld agressiedetectie worden alleen beelden opgenomen wanneer er agressie wordt waargenomen. Er worden dus geen onnodige beelden opgenomen.

Zonder intelligente systemen zou er veel toezichtpersoneel nodig zijn om de beelden van alle camera's te kunnen uitkijken. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er dan meer personeel nodig is in de toezichtcentrales dan er nu voor de politie-inzet op straat nodig is.

¹ Koorn, R., H. van Gils, J. ter Hart, P. Overbeek & R. Tellegen (2004) *Privacy Enhancing technologies, witboek voor beslissers*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De technieken rondom cameratoezicht ontwikkelen zich steeds verder. Omdat de techniek niet stilstaat, is het voor veel partijen, zoals politiekorpsen en gemeenten, lastig alle ontwikkelingen bij te houden. Verschillende respondenten uit het onderzoek gaven daarom aan behoefte te hebben aan een plek waar de kennis over intelligent cameratoezicht is gebundeld en waar ze terecht kunnen voor vragen.

Op het gebied van intelligent cameratoezicht valt een trend te ontdekken. Het gebruik van intelligente vormen van cameratoezicht neemt toe. In 2009 gebruikt vier vijfde van de gemeenten een of meerdere bijzondere technieken. Op grond van de technische ontwikkeling die camera's in vijf jaar tijd hebben doorgemaakt is dit niet verwonderlijk.

5.3 Publiek-private samenwerking

Uit interviews komt een aantal varianten van publiek-private samenwerking (PPS) naar voren. Er zit veel verschil in de vormen van publiek-private samenwerking. Om toch een indeling te kunnen maken in varianten is er voor gekozen één variabele te kiezen waarop de varianten onderscheiden kunnen worden, namelijk de uitkijkrimte. Er zijn echter nog veel meer variabelen waarop een indeling gemaakt zou kunnen worden.

Op de variabele uitkijkrimte zijn vier varianten van PPS te onderscheiden, namelijk:

- *Variant 1*
Private en publieke beelden worden in gescheiden uitkijkrumtes uitgekeken. De private beelden worden in een privaat georganiseerde en gefinancierde uitkijkrimte bekeken. Het PPS-aspect aan deze variant is het feit dat de beelden rechtstreeks kunnen worden doorgezet naar de meldkamer van de politie.
- *Variant 2*
Private en publieke beelden worden in gescheiden uitkijkrumtes uitgekeken. Het verschil met de eerste variant is dat de private beelden worden uitgekeken in een ruimte die deels met 'publieke' gelden wordt gefinancierd.
- *Variant 3*
Publieke en private beelden worden uitgekeken in dezelfde publieke toezichtruimte.
- *Variant 4*
Publieke en private beelden worden uitgekeken in dezelfde private toezichtruimte.

Op grond van de jaarlijkse enquêtegegevens is geen informatie beschikbaar over de stand van zaken met betrekking tot PPS. Wel blijkt dat cameratoezicht steeds vaker in winkelcentra en op bedrijventerreinen ingezet wordt. Dat kan

er op duiden dat er vaker samengewerkt wordt met particuliere partijen die deze locaties beheren. Ook geeft het laatste verdiepende onderzoek, naar de operationele regie van cameratoezicht, een beeld van de PPS-constructies die nu gebruikt worden. Gemeenten blijken zich er van bewust te zijn dat het gescheiden uitkijken van publieke en private camerabeelden in aparte ruimten de meest zuivere manier is om met de verschillende regimes om te gaan. In de onderzochte gemeenten komen dan ook voornamelijk de varianten 1 en 2 voor.

5.4 De kosten en baten van cameratoezicht

De totale aanlegkosten van een gemiddeld cameratoezichtproject liggen boven de 300.000 euro. Jaarlijks zijn de kosten gemiddeld nog eens ongeveer 70.000 euro. Het verschil in jaarlijkse kosten tussen gemeenten is groot. De kosten variëren van 1200 euro in een kleine gemeente tot 160.000 euro in een grote gemeente. De meeste gemeenten betalen het cameratoezicht zelf, sommigen betalen het samen met de politie en een andere, een kleine groep betaalt het samen met particulieren of bedrijven.

Daartegenover staat dat de meeste gemeenten aangeven dat cameratoezicht ook baten met zich meebrengt. Dertien van de zeventien ondervraagde gemeenten geven aan dat zij de schade die in cameragebieden wordt aangericht, op daders verhalen. De financiële baten die dit met zich meebrengt, zijn voor gemeenten moeilijk aan te wijzen, al schatten enkele gemeenten dat er jaarlijks duizend à 2500 euro aan schade op de dader(s) wordt verhaald met behulp van cameratoezicht. Vier gemeenten geven aan dat minder vernielingen ook één van de baten van cameratoezicht vormt. Dit scheelt gemeenten, volgens opgave van twee van hen, iets meer dan tienduizend euro per jaar.

Ten slotte geven de meeste gemeenten aan dat burgers zich veiliger voelen. In sommige gemeenten, respectievelijk vijf en zeven, is ook het effect op het aantal aangiften en opgeloste zaken zichtbaar. Acht gemeenten geven aan dat cameratoezicht politie-inzet scheelt.

Nieuwe inzichten met betrekking tot de kosten en baten van cameratoezicht zijn er op basis van de laatste meting niet.

5.5 De operationele regie van cameratoezicht

Aan de hand van interviewgegevens en achtergrondinformatie over de manier waarop zeven onderzochte gemeenten de operationele regie van camera-toezicht inrichten is het mogelijk een typologie van de operationele regie te maken. Er zijn vier verschillende modellen te onderscheiden.

Model 1 Volledige politieregie

De cameratoezichtruimte wordt beheerd door de politie. De politie selecteert zelf personeel en er is altijd een supervisor van de politie aanwezig.

Model 2 Regie door Stadstoezicht of particuliere beveiligers en politieregie op piekuren

De cameratoezichtruimte wordt beheerd door Stadstoezicht of particuliere beveiligers en op piekuren is er supervisie van de politie. Buiten de piekuren voert de politie regie op afstand.

Model 3 Regie door particuliere beveiligers en politieregie op afstand

De cameratoezichtruimte wordt beheerd door particuliere beveiligers en tijdens diensturen van de politie regie op afstand vanuit een aparte toezichtruimte in het politiebureau.

Model 4 Cameratoezicht wordt niet live uitgekeken

De beelden komen binnen op een server van de gemeente. Als de politie de beelden in het kader van de opsporing nodig heeft, doet zij een verzoek bij de gemeente.

De operationele regie dient volgens de Gemeentewet in handen te zijn van de politie. Gemeenten realiseren zich dit, maar vragen zich af wat met operationele regie bedoeld wordt. In de memorie van toelichting bij de Wet cameratoezicht wordt gesteld dat politiefunctionarissen de camerabeelden altijd moeten kunnen bekijken. Het live uitkijken van beelden door politiefunctionarissen is geen vereiste. Daarmee houdt de wetgever ruimte voor het voeren van de operationele regie door de politie op afstand. Vooral ingegeven door personele capaciteitsproblemen bij de politie, kiezen gemeenten daarom vaak voor een variant van de regie waarbij de politie niet 24 uur per dag en zeven dagen in de week aanwezig is bij het uitkijken van de beelden. Het is voor een aantal gemeenten onduidelijk of de gehele afwezigheid van de politie bij het uitkijken van de beelden, maar het voeren van de operationele regie op afstand, binnen de wettelijke grenzen blijft. De Raad van Hoofdd-
commissarissen (RvH) geeft in een visiestuk aan dat deze vorm van toezicht door de politie volgens haar niet aangeduid kan worden als operationele regie in het kader van artikel 151c Gemeentewet.² Het is volgens de RvH noodzakelijk dat beelden live aan de politie ter beoordeling kunnen worden doorgegeven. De politie moet ten minste virtueel beschikbaar zijn om de regie te kunnen voeren.

² Nederlands Politie Instituut (2009). Beelden van de samenleving. Visie op cameratoezicht in een netwerksamenleving.

6 ONTWIKKELINGEN IN CAMERATOEZICHT

6.1 Cameratoezicht in Nederland

Vijf jaar op rij werd de stand van zaken met betrekking tot cameratoezicht onder alle Nederlandse gemeenten gepolst. De resultaten daarvan zijn vijf metingen en dit eindrapport. De afzonderlijke metingen geven steeds een momentopname van de wijze waarop cameratoezicht in de openbare ruimte wordt toepast. Het eindrapport laat de ontwikkelingen zien die zich daarin door de jaren heen hebben voorgedaan. Naast een samenvatting van de belangrijkste resultaten van vijf metingen biedt vijf jaar onderzoek ook een meta-evaluatie waarin 51 evaluatiestudies naar cameratoezicht in Nederlandse gemeenten geanalyseerd worden.¹ De omvangrijke dataset over cameratoezicht in de Nederlandse openbare ruimte biedt input voor discussie. Dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste uitkomsten van vijf jaar onderzoek dan ook in het licht van de bredere ontwikkelingen op het gebied van cameratoezicht.

6.2 Artikel 151c Gemeentewet

De evaluatie cameratoezicht in de openbare ruimte is niet zozeer een wets-evaluatie, maar heeft sterker het karakter van een monitoronderzoek naar de toepassing van gemeentelijk cameratoezicht in Nederland. Dit monitoronderzoek moet wel worden gezien vanuit de totstandkoming van de Wet cameratoezicht. Er werden dan ook jaarlijks uitspraken gedaan over de werking van de wet in de praktijk. Constateringen die gedaan werden, zijn:

- Gemeenten houden zich niet altijd aan de wettelijke bewaartermijn van camerabeelden, die volgens artikel 151c, zesde lid Gemeentewet vier weken is;
- Gemeenten maken de toepassing van cameratoezicht niet altijd kenbaar voor het publiek (artikel 151c, vierde lid Gemeentewet);²
- En cameratoezicht wordt niet altijd geëvalueerd.

Naast constatering als bovenstaande, in de sfeer van de naleving van de wet, kunnen op grond van de enquêtegegevens weinig uitspraken gedaan worden over de knelpunten bij de uitvoering van de wet. Deze knelpunten kwamen echter in gesprekken met gemeenten wel naar voren. De belangrijkste knelpunten voor gemeenten bij de uitvoering van de Wet cameratoezicht zijn:

¹ Zie hiervoor het rapport van de viermeting cameratoezicht.

² In artikel 441b Sr is de niet-kenbare toepassing van cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar gesteld.

1. Verschillende regimes voor cameratoezicht zorgen voor onduidelijkheid over de toepassing van cameratoezicht. In hoeverre mag cameratoezicht voor verschillende doeleinden worden ingezet?
2. De uitleg van de operationele regie van de politie (zoals deze voortvloeit uit artikel 151c, derde lid Gemeentewet).

Ad 1. Multifunctionaliteit

Camera's worden met verschillende doelen ingezet met bijbehorende wettelijke regimes. Dat leidt tot knelpunten in de praktijk. Artikel 151c van de Gemeentewet regelt in de eerste plaats de inzet van camera's om de openbare orde te bewaken. Daarbij moet voldaan zijn aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het doel moet het middel heiligen en cameratoezicht moet aanvullend op andere veiligheidsmaatregelen worden ingezet. Een nevendoeel van cameratoezicht binnen dit regime mag opsporing door de politie zijn (artikel 151c, zevende lid Gemeentewet). Als opsporing het enige doel van cameratoezicht is, geldt artikel 2 van de Politiewet. Privaat cameratoezicht valt ten slotte binnen het bereik van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP).

In de praktijk zijn deze regimes niet strikt gescheiden. Zo is er vaak sprake van publiek private samenwerking (PPS), waar de Gemeentewet en de WBP elkaar kruisen. Ook de inzet van cameratoezicht door gemeenten voor beheersdoeleinden zoals parkeerbeheer en milieuhandhaving valt in principe niet onder de Gemeentewet. Deze beelden gelden in het kader van de Gemeentewet slechts als bijvangst. Dat zorgt voor vreemde constructies in de praktijk. Uitkijkruimten voor camera's zijn van elkaar gescheiden en hebben een eigen personele bezetting. Dit terwijl het vaak zo is dat de camera's in dezelfde gebieden hangen. Verschillende doelen zorgen zo voor een inefficiënte uitvoering. Vaak is dat echter onnodig het geval. Er is onvoldoende duidelijkheid bij gemeenten over de toepassing van cameratoezicht voor verschillende doeleinden. Artikel 151c gemeentewet is alleen van toepassing op vaste camera's in het belang van de openbare orde. Andere vormen van gemeentelijk cameratoezicht zijn echter ook toegestaan. Voorwaarde voor het gebruik van cameratoezicht door gemeenten voor andere doeleinden is dat er voldaan wordt aan de algemeen geldende privacywetgeving.³ De beelden van deze camera's zouden door gemeenten gezamenlijk kunnen worden uitgekeken met de beelden die in het kader van artikel 151c gemeentewet zijn gemaakt. Dat zou zorgen voor een efficiëntere toepassing van cameratoezicht.

Ad 2. Operationele regie

De operationele regie van cameratoezicht is volgens de Gemeentewet in handen van de politie. Samenhangend met de verschillende juridische regimes wordt daar in de praktijk een uiteenlopende invulling aan gegeven. Waar bijvoorbeeld sprake is van PPS ligt vaak het uitkijken van beelden door

³<http://www.cameratoezicht.nu/Applications/Download.aspx?c=download&fid=1150ffc680df957dfe9b3f430f70aadf6a072063>

een particuliere beveiligingsorganisatie voor de hand. Afgaande op de memorie van toelichting van de Wet cameratoezicht en de visie van de politie op de operationele regie is dit mogelijk. Een voorwaarde daarbij is dat de politie in ieder geval virtueel, dat wil zeggen via een videoverbinding, de mogelijkheid heeft om op ieder moment live mee te kijken. Dat is de minimale operationele regie die de politie moet hebben over cameratoezicht.

6.3 Innovatie

De technische mogelijkheden van camera's en randapparatuur zijn sinds de eerste toepassing van cameratoezicht in de openbare ruimte groter geworden en zullen in de toekomst nog steeds groter worden. Technische ontwikkelingen hebben vanzelfsprekend ook hun uitwerking op de uitvoering van cameratoezicht. Grofweg zijn er twee belangrijke technische ontwikkelingen te onderscheiden: digitalisering en intelligent cameratoezicht.

De digitalisering heeft zowel betrekking op de camera's zelf, er kan bijvoorbeeld sterk ingezoomd worden, als op de randapparatuur. Bij de randapparatuur gaat het dan voornamelijk om de opslag van beelden. Er kan steeds meer beeldmateriaal opgeslagen worden en dat wordt ook steeds goedkoper. Meer beelden impliceert echter ook meer personeel om beelden uit te kijken. Volgens de Wet cameratoezicht is het live uitkijken van de camerabeelden namelijk een voorwaarde.

Intelligent cameratoezicht zorgt juist voor minder beelden. Waar aan het begin van dit monitoronderzoek camera's met beweging- en geluiddetectie nog in de kinderschoenen stonden, zijn deze camera's nu technisch veel verder ontwikkeld. Door de inzet van deze camera's wordt de hoeveelheid aan beelden teruggedrongen, omdat zij slechts dan beelden genereren als zij iets detecteren. Daarnaast biedt deze vorm van cameratoezicht privacyvoordelen. De camera's slaan namelijk alleen aan bij verdacht gedrag.

6.4 Privacy

In 2003 werd in opdracht van het CBP voorafgaand aan de invoering van de Wet cameratoezicht een met dit monitoronderzoek vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd (Homburg en Dekkers, 2003). Daarbij was een belangrijk aandachtspunt dat er goede redenen moeten zijn voor de inzet van camera's. Als er geen tastbare resultaten van de eventuele inbreuk op de privacy van burgers kunnen worden getoond, ontbreekt de noodzaak. Deze notie heeft bij de totstandkoming van de wet aandacht gekregen. Artikel 151c van de Gemeentewet biedt waarborgen voor de privacy van burgers.

De publieke opinie over cameratoezicht is sinds de invoering van de wet wel veranderd. Waar burgers zich eerder druk maakten om hun privacy, lijkt veiligheid het steeds vaker te winnen van privacy. Uit evaluaties van cameratoezicht blijkt telkens dat een meerderheid van de burgers en ondernemers cameratoezicht een aanvaardbare aantasting van hun privacy acht en er zeer positief tegenover staat.⁴

⁴ Zie bijvoorbeeld de jaarrapportage cameratoezicht Rotterdam 2008.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Conclusies

De belangrijkste conclusies op basis van vijf jaar onderzoek naar camera-toezicht in de openbare ruimte zijn:

- Het gebruik van cameratoezicht neemt toe. Ongeveer 28 procent van de Nederlandse gemeenten maakt gebruik van cameratoezicht in de openbare ruimte.
- Uitbreidingsplannen en invoeringsplannen bij gemeenten nemen af. Dat duidt erop dat de toename van het aantal gemeenten met cameratoezicht langzaam afvlakt.
- In 2005 was nog 26 procent van de gemeenten ervan overtuigd dat cameratoezicht effectiever is dan een ander middel. Dat is in 2009 nog tien procent. Het is goed dat gemeenten beseffen dat cameratoezicht geen wondermiddel is.
- In de helft van de gemeenten zijn het andere partijen dan de politie die de camerabeelden uitkijken. Vaak gebeurt dit wel onder politietoezicht. Waar de politie in het geheel niet bij het uitkijken van camerabeelden betrokken is, is dat in strijd met de wet.
- Regionale samenwerking op het gebied van cameratoezicht neemt toe. Gemeenten zorgen samen voor een uitkijkrimte waar de camerabeelden uit een hele regio bekeken kunnen worden. Dat levert schaalvoordelen op.
- Camerabeelden worden langer bewaard. In 2009 bewaart ruim een kwart van de gemeenten de beelden langer dan zeven dagen. Er zijn weinig gemeenten die de maximale wettelijke bewaartermijn van 28 dagen benutten.
- Technisch worden camera's steeds geavanceerder. Dat is terug te zien in het aantal gemeenten dat gebruikmaakt van camera's met bijzondere technieken en functies.
- Cameratoezicht wordt vaker geëvalueerd. In 2003 evalueerde een meerderheid van de gemeenten niet. In 2009 geeft bijna twee derde van de gemeenten aan cameratoezicht geëvalueerd te hebben.
- Evaluaties scoren over het algemeen laag op een validiteitschaal. Dat betekent echter niet per definitie dat de evaluaties niets zeggen over de manier waarop cameratoezicht wordt ingezet en de effectiviteit van deze inzet van camera's.
- In het algemeen is er onduidelijkheid bij de betrokken partijen over de wettelijke mogelijkheden van cameratoezicht. Soms wordt de wet daardoor te strikt geïnterpreteerd en resulteert een strikte scheiding van juridische regimes in een inefficiënte toepassing van cameratoezicht. Camerabeelden die onder verschillende regimes worden opgenomen, worden gescheiden uitgekeken, waardoor de (personele) capaciteit die met het uitkijken gemoeid is, verdubbelt.

7.2 Aanbevelingen

- Er moet een manier worden gevonden om efficiënt met de steeds groter wordende hoeveelheid aan camerabeelden om te gaan. Gemeenten interpreteren de wetgeving rond cameratoezicht vaak erg strikt en gebruiken verschillende camera's voor verschillende doeleinden. Waar dit mogelijk is, en de privacy van de burger niet in het geding is, valt het aan te bevelen om dezelfde camera's voor meerdere doeleinden te benutten. Dit reduceert de hoeveelheid camerabeelden en heeft efficiëntievoordelen. De onduidelijkheid bij gemeenten over wat wel en niet is toegestaan, dient weggenomen te worden.
- Het gebruik van intelligente camera's, die pas beelden genereren bij detectie van beweging of geluid, kan eveneens bijdragen aan een vermindering van de hoeveelheid camerabeelden en een efficiëntere uitvoering van het uitkijken van camerabeelden. Gemeenten die camera-toezicht invoeren of bestaande camera's vervangen, kunnen met een keuze voor dit soort camera's op (personele) capaciteit besparen. Daarnaast is de privacy van burgers gebaat bij de toepassing van dergelijke camera's. Er worden namelijk niet constant beelden gegenereerd, maar slechts bij (verdachte) bewegingen of geluid.
- Het aanwijzen van enkele best practices van cameratoezichtprojecten en de evaluaties daarvan, waarin de effectiviteit van cameratoezicht wordt aangetoond, zou gemeenten helpen om het middel effectiever toe te passen. Op grond van deze voorbeelden kunnen gemeenten zien hoe zij hun cameraproject, gezien de lokale problematiek, het best kunnen inrichten en hoe zij periodiek kunnen toetsen of de doelen van het project nog gediend worden.

LITERATUUR

- Koorn, R., H. van Gils, J. ter Hart, P. Overbeek & R. Tellegen (2004) *Privacy Enhancing technologies, witboek voor beslissers*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nederlands Politie Instituut (2009) *Beelden van de samenleving. Visie op cameratoezicht in een netwerksamenleving*.
- Schreijenberg, A., J. Koffijberg & S. Dekkers (2009) *Cameratoezicht gemeente Rotterdam. Jaarrapportage 2008*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Sherman, L.W., Gottfredson, D.C., MacKenzie, D.L., Eck, J., Reuter, P., and Bushway, S.D. (1998). Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising. *Research in Brief*, July. Washington, DC: National Institute of Justice, US Department of Justice.

Overzicht eerdere metingen

CBP-onderzoek

Homburg, G. & S. Dekkers (2003) *Cameratoezicht in de openbare ruimte*. Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens.

Nulmeting

Homburg, G. & Dekkers, S. (2006) *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Nulmeting*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Eenmeting

Dekkers, S., G. Homburg & J. Koffijberg (2007) *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Eenmeting*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Tweemeting

Hissel, S.C.E.M. & S. Dekkers (2008) *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Tweemeting*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Driemeting

Schreijenberg, A., J. Koffijberg & S. Dekkers (2009) *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Driemeting*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Viermeting

Schreijenberg, A. & G. Homburg (2010). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Viermeting*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl