



DSP

Evaluatie cameratoezicht gemeente Zaltbommel

Effecten in beeld

Daniël Hofstra, Paul van Egmond & Maud Pluijm

Contactgegevens

September 2023

Daniël Hofstra

dhofstra@dsp-groep.nl

06 1679 9438

Maud Pluijm

mpluijm@dsp-groep.nl

06 53510135

Met medewerking van Paul van Egmond

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en doel evaluatie cameratoezicht	4
1.2	Onderzoeksvragen	4
1.3	Onderzoekverantwoording	4
1.4	Afbakening	7
2	Cameratoezicht in Zaltbommel	8
2.1	Korte terugblik	8
2.2	Wettelijk kader en beleidskader	9
2.3	Aantal camera's, gebieden en kosten	9
3	Beoogde doelen en mechanismen	11
4	Wetenschappelijke toets doelen	14
4.1	Hoofddoelen: afname criminaliteit/overlast en veiliger gevoel	14
4.2	Preventie	16
4.3	Interventie	18
4.4	Repressie	19
4.5	Randvoorwaarden effectief cameratoezicht	20
4.6	Conclusie	21
5	Empirische toets	22
5.1	Hoofddoelen	22
5.2	Preventie	22
5.3	Interventie	23
5.4	Repressie	28
5.5	Conclusie	29
6	Beleving cameratoezicht	31
6.1	Conclusie	35
7	Conclusies en aanbevelingen	36
7.1	Conclusies	36
7.2	Aanbevelingen	37

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel evaluatie cameratoezicht

Sinds 2009 is er cameratoezicht in de gemeente Zaltbommel. In de loop der jaren zijn het aantal camera's toegenomen en op dit moment hangen er 26 camera's. De gemeente Zaltbommel heeft DSP-groep gevraagd om het gemeentelijk cameratoezicht in Zaltbommel te evalueren. Doel van dit onderzoek is te kijken naar de waarde van het gemeentelijk cameratoezicht in de stad. Het is belangrijk te vermelden dat we in dit onderzoek kijken naar de direct aan het cameratoezicht te relateren resultaten (output) en niet naar effecten op straat (outcome). In paragraaf 1.3 lichten we dit verder toe.

1.2 Onderzoeksvragen

Om de effectiviteit van het cameratoezicht vast te kunnen stellen beantwoorden we in dit onderzoek de volgende set aan vragen:

1. Stel vast wat de beleidstheorie is voor de werking van de camera's: welke mechanismen worden beoogd op het gebied van preventie, interventie en repressie?
2. Bepaal wat succes is: welke indicatoren zijn hiervoor beschikbaar?
3. Zoek naar informatie in wetenschap: zijn de doelen plausibel?
4. Zoek naar informatie in empirie: zijn de doelen behaald?
5. Is het proces van inzetten, organisatie en uitvoeren in de hele keten goed georganiseerd met het oog op de beleidstheorie?
6. Hoe loopt het in de praktijk?

1.3 Onderzoekverantwoording

Het ideaaltypische onderzoeksmodel voor de bepaling van de effectiviteit bestaat uit een nulmeting gevolgd door een nameting in het cameragebied en een vergelijkbaar controlegebied. Je weet dan hoe de objectieve en subjectieve veiligheid zich hebben ontwikkeld in het cameragebied en die ontwikkeling kan worden afgezet tegen de ontwikkeling in het controlegebied. Het idee is dat deze onderzoeksopzet onomstotelijk kan aantonen wat het effect van de camera's is geweest: het vergelijkbare controlegebied is – afgezien van de camera's – immers identiek aan het cameragebied, dus als er een verschil wordt gezien tussen het cameragebied en het controlegebied, moet dat wel door de camera's zijn veroorzaakt. Maar zelfs met deze onderzoeksopzet blijkt het niet mogelijk om onomstotelijk te bewijzen dat camera's werken, of in te gaan op de vraag hoe camera's werken. Camera's zijn immers altijd onderdeel van een pakket aan maatregelen, omstandigheden veranderen in de loop der tijd en meestal is er geen goed vergelijkbaar controlegebied te vinden.

In dit onderzoek doen we het daarom op een andere manier. We kijken niet naar de outcome, maar naar de output van de camera's en openen de black box. Simpel gezegd: wat wordt er met de inzet van de camera's beoogd, hoeveel uur live toezicht is er, wat gebeurt er tijdens die uren en wat levert het aan concrete resultaten op (waargenomen incidenten, aangehouden daders, opsporing)?

Onderhavig onderzoek beschrijft dus niet alleen, maar verklaart ook. Op basis van wetenschappelijke inzichten beantwoordden we vragen die niet op basis van cijfers beantwoord kunnen worden. Essentieel hierbij zijn de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de invoering van de camera's: op welke wijze en voor welke problemen zouden de camera's precies moeten werken?

Die beleidstheorieën maakten we expliciet, om ze daarna te toetsen. Die toetsing deden we op twee manieren: wetenschappelijk (is het plausibel dat het zo werkt en is er elders al bewijs voor gevonden?) en empirisch (wat is de dagelijkse praktijk achter de beeldschermen en in hoeverre sluiten die aan op de beoogde doelen?). Informatiebronnen die we hiervoor raadpleegden zijn deels standaard: documenten, interviews, enquêtes en incidentenregistratie. Daar voegden wij vervolgens nog een andere informatiebronnen aan toe: wetenschappelijke kennis. Normaliter observeren we ook in de toezichtcentrale voor een evaluatie van het cameratoezicht. Tijdens de observaties stellen we dan met eigen ogen vast of het live toezicht de beoogde doelen realiseert. Waar kijken de observanten naar? Hoe gaan observanten en vervolgens de politie om met incidenten? Vanwege privacyoverwegingen bleek dat voor deze evaluatie helaas niet mogelijk. In de plaats van observaties namen we daarom een uitgebreid interview af met medewerkers van de toezichtcentrale (RTC in Nijmegen) waarbij we zo gedetailleerd mogelijk (door)vroegen naar het proces achter de lens en de resultaten van het cameratoezicht.

Het onderzoek zag er stapsgewijs als volgt uit.

Stap 1 - expliciteren van beleidstheorieën

Zoals hierboven beschreven expliciteerden we eerst de beleidstheorieën die aan het cameratoezicht ten grondslag liggen. Dit deden we door na te gaan welke doelen er moeten worden bereikt en op welke manier. Hiervoor analyseerden we beleidsdocumenten en interviewden wij verschillende professionals.

Deskresearch

We bestudeerden de volgende documenten:

- ① Aanwijzingsbesluiten cameratoezicht Zaltbommel
- ① Dienstovereenkomst RTC gemeente Zaltbommel – gemeente Nijmegen
- ① Evaluatie cameratoezicht Zaltbommel (2014)

Interviews

In totaal interviewden we de volgende acht personen:

- ① Burgemeester gemeente Zaltbommel
- ② Beleidsadviseur integrale veiligheid gemeente Zaltbommel (2x)
- ③ Operationeel expert, Politie
- ④ Team Technisch Toezicht, Politie
- ⑤ Stadsbeheer handhaving
- ⑥ Manager en teamleider RTC Nijmegen

De interviews namen we af in de periode juli tot en met november 2023. De uitkomsten van de interviews verwerkten we gepseudonimiseerd in de rapportage, zodat deze niet direct te herleiden zijn naar personen.

Stap 2 – Wetenschappelijke toets

Vervolgens toetsten we de beoogde doelen en mechanismen aan de wetenschappelijke kennis. Dit deden wij door te zoeken naar aanwijzingen in de literatuur over cameratoezicht over wat werkt en wat niet werkt en onder welke voorwaarden de gewenste effecten optreden.

Stap 3 – Empirische toets

Ten slotte keken we in de praktijk hoe het cameratoezicht écht werkt en in hoeverre in de praktijk voldaan wordt aan de succesbepalende randvoorwaarden. De informatie hiervoor haalden we uit interne registraties uit de toezichtcentrale én uit een interview met medewerkers van de toezichtcentrale.

Incidentenregistraties toezichtcentrale

We vroegen voor elk cameragebied een overzicht op van de interne incidentenregistratie uit de toezichtcentrale. Sinds 2022 is er een nieuwe organisatie die de beelden voor de gemeente Zaltbommel uitkijkt. We beschikken daarom enkel over de registraties van 2022 en 2023 (tot 26 oktober). Het niveau van de data van 2022 en 2023 verschillen in analyiseniveau. De registraties van 2023 betreft een overzicht op geaggregeerd niveau waardoor een minder verdiepende analyse verricht kan worden in vergelijking met de data over 2022.



Geen cijfers politie en Openbaar Ministerie

In veel onderzoeken naar de effectiviteit van cameratoezicht worden politiecijfers over incidenten in cameragebieden meegenomen. Dat deden wij niet, omdat deze cijfers wel iets zeggen over een maatschappelijk effect dat bereikt wordt door de inzet van een *pakket aan maatregelen* in een cameragebied, maar niks zeggen over het daadwerkelijke effect van de inzet van de camera's.

Daarnaast zouden we de meerwaarde van de opgenomen beelden voor het proces van opsporing en vervolging willen onderzoeken aan de hand van registraties van de politie en van het Openbaar Ministerie. We weten uit ervaring dat de registratie hiervan zeer summier is en dat het niet mogelijk is dit soort analyses te maken. De politie heeft meestal nog wel een speciale code voor incidenten die met cameratoezicht zijn aangebracht of opgelost, maar deze code wordt meestal niet netjes aan alle dossiers toegevoegd. Dat betekent dat er bij een selectie van die code altijd sprake zal zijn van een onderschatting. Ook is het een bekend probleem dat de behandeling van dossiers in de rest van de strafrechtketen niet of nauwelijks in beeld is te krijgen. Dat komt door de lange doorlooptijden, maar ook doordat systemen niet op elkaar aansluiten.

Straatenquêtes onder inwoners van Zaltbommel

In twee cameragebieden hielden we op verschillende tijdstippen een korte stratenquête. Dit waren twee verschillende gebieden, te weten:

-  De Markt
-  Winkelcentrum Portage

Aan deze stratenquêtes deden in totaal 211 personen mee (44% bij de Markt en 56% bij winkelcentrum Portage).

1.4 Afbakening

Cameratoezicht kan verschillende vormen met verschillende grondslagen aannemen. Zo kan de politie op grond van de Politiewet artikel 3 besluiten om tijdelijk (mobiel) cameratoezicht in te voeren. In dit onderzoek staat het gemeentelijke cameratoezicht op grond van de Gemeentewet artikel 151c voor de handhaving van de openbare orde, centraal en blijven de overige vormen van cameratoezicht buiten beschouwing.

2 Cameratoezicht in Zaltbommel

In dit hoofdstuk geven we eerst historische context en vervolgens beschrijven we het wettelijk kader. Daarna gaan we kort in op het aantal camera's in de verschillende gebieden in Zaltbommel.

2.1 Korte terugblik

In 2009 zijn voor het eerst camera's opgehangen in Zaltbommel. Volgens de lokale driehoek stond de objectieve en subjectieve veiligheid in de binnenstad onder druk, en dan met name de omgeving van de Omhoeken en op en rondom de Markt. Kern van de problematiek was een overlastgevende jeugdgroep waardoor een grote groep inwoners zich onveilig voelde. Deze jeugdgroep bracht regelmatig overlast met zich mee. De overlast varieerde van het naropen/ uitschelden van voorbijgangers tot het intimideren en fysiek lastig vallen van voorbijgangers. Na een mishandeling van een stel in het voorjaar van 2009 werd de roep om maatregelen te nemen tegen de toegenomen overlast en criminaliteit steeds luider. De geweldsincidenten zorgden ervoor dat de lokale driehoek op basis van een veiligheidsanalyse tot het besluit kwamen om cameratoezicht in te voeren in de omgeving van de Omhoeken en in het uitgaanscentrum van Zaltbommel (beiden in binnenstad). In de periode daarna zijn daar nog vier andere gebieden aan toegevoegd.

Eerdere evaluatie in 2014

In 2014 vond er een uitgebreide evaluatie plaats van naar het cameratoezicht in het centrum van Zaltbommel (van Egmond, 2014). Hierbij is gekeken naar de ontwikkeling van de criminaliteitscijfers in het cameratoezichtgebied en of er optimaal gebruik werd gemaakt van het live uitkijken. De conclusie luidde dat de gemeente Zaltbommel bij de start van het cameratoezicht de juiste randvoorwaarden creëerde voor een succesvol cameraproject. Daarnaast had de gemeente een probleemanalyse opgesteld met de beoogde, concrete doelen. Echter bleek het niet mogelijk om uitspraken te doen over de bijdrage van het cameratoezicht aan de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in de cameragebieden. Dit kwam doordat er sinds de invoering niet actief gestuurd werd op het behalen van de doelen en er in zeer beperkte mate werd geregistreerd.

De onderzoekers kwamen met drie aanbevelingen:

- 🕒 **Sturing:** actualiseer de output-doelen, bepaal hoe het cameratoezicht precies een bijdrage hieraan moet leveren en monitor het bereik van de doelen. Richt voor de sturing een projectgroep op.
- 🕒 **Input voor monitoring en evaluatie:** maak afspraken met de toezichtcentrale over de wijze van registreren (per camera, de tijden en de reactie op straat).
- 🕒 **Bredere inzet van de camera's:** kijk of de camera's ook ingezet kunnen worden voor leefbaarheidsdoelen.

2.2 Wettelijk kader en beleidskader

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. De burgemeester bepaalt vervolgens, in overleg met de driehoek (gemeente, politie en 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: de camera's moeten duidelijk zichtbaar zijn of door middel van informatieborden kenbaar zijn. Ook is bepaald dat de beelden maximaal vier weken (28 dagen) mogen worden bewaard. De verwerking van de beelden is geregeld in de Wet politiegegevens (Wpg, een wet voor de bescherming van persoonsgegevens bij de politie), wat betekent dat de beelden in principe ook mogen worden gebruikt voor opsporingsdoeleinden. Dit wordt wel de 'bijvangst' van gemeentelijk cameratoezicht genoemd, omdat het hoofddoel toezicht is en niet opsporing achteraf.

Beleidskader gemeente Zaltbommel

Los van de wettelijke grondslag heeft de gemeente Zaltbommel geen beleidskader opgesteld. Er is dus geen kader waar de gemeente de invoering van cameratoezicht aan toetst. Volgens een geïnterviewde wordt niet altijd in de Driehoek een besluit genomen over het ophangen van een nieuwe camera. Wel wordt er altijd een aanwijzingsbesluit opgesteld.

2.3 Aantal camera's, gebieden en kosten

Zoals eerder uiteengezet werden de eerste camera's in de gemeente Zaltbommel in 2009 geplaatst. Inmiddels hangen er 26 gemeentelijke camera's in de openbare ruimte. In onderstaand overzicht geven we de verdeling van de camera's per gebied weer. Het budget voor gemeentelijk cameratoezicht voor 2023 is €102.000,-. Dit bedrag is exclusief eventuele storingen en de inzet van mobiel cameratoezicht.

Tabel 2.1. Aantal camera's per gebied

Gebied	Aantal camera's
Station	9 <i>Waaronder 3 fish-eye/360 graden camera's</i>
Binnenstad	10
De Vergt (winkelcentrum)	2
De Schans (winkelcentrum)	3
Portage (winkelcentrum)	2

3 Beoogde doelen en mechanismen

Een interventie zoals cameratoezicht, probeert een bepaald doel te bereiken met een bepaald middel. Aan dergelijke interventies ligt een beleidstheorie ten grondslag. Dat is vaak geen expliciete theorie die iedere betrokkene bij de camera's helder voor ogen staat, maar een impliciete redenering over hoe de interventie zou moeten werken. Beleidstheorieën blijven dus meestal impliciet, maar staan wel degelijk aan de basis van cameraprojecten. Om de beleidstheorie van het cameratoezicht in Zaltbommel in kaart te brengen, beschrijven we in dit hoofdstuk de beoogde doelen en de manier waarop deze doelen bereikt moeten worden. In de hoofdstukken die hierop volgen toetsen we deze beleidstheorieën vervolgens op haalbaarheid en plausibiliteit. Dit doen we op basis van de wetenschappelijke kennis (theoretische toets) en de praktijk (empirische toets).

Voor de invoering van het cameratoezicht in 2009 formuleerde de driehoek de volgende algemene doelstellingen:

- ① Handhaving openbare orde en veiligheid.
- ② Terugdringen van aantal vernielingen en vandalisme.
- ③ Voorkomen van voertuigcriminaliteit.
- ④ Verhogen van subjectieve veiligheid.
- ⑤ Opsporing van daders van strafbare feiten.

Deze algemene doelstellingen werden in 2009 vervolgens verder vertaald in een aantal concrete en meetbare 'output'- en 'outcome'- doelstellingen.

Output

- ① Van alle aan de politie gemelde incidenten, waarvan vooraf is bepaald dat de politie in actie moet komen, wordt in 70% ook daadwerkelijk opvolging door de politie ter plaatse gegeven.
- ② Bij minimaal 75% van alle misdrijven die plaats hebben gevonden in het cameragebied worden camerabeelden opgevraagd (bijvoorbeeld inbraak auto, mishandeling en diefstal).

Outcome

- ① Van de bezoekers en bewoners van het cameragebied weet na twee jaar 75% dat er cameratoezicht is.
- ② Ten minste 50% van de bewoners en bezoekers voelt zich na twee jaar veilig in het cameragebied.
- ③ Het aantal overlastmeldingen is na twee jaar met 10% verhoogd.
- ④ Na twee jaar cameratoezicht is het percentage bewoners/bezoekers dat slachtoffer is geworden van criminaliteit en/of overlast in het cameragebied gedaald met 25% ten opzichte van de situatie van vóór invoering van het cameratoezicht.

Er zijn na 2009 geen andere specifieke en meetbare doelstellingen opgesteld.

In de aanwijzingsbesluiten stelt de gemeente per gebied doelen (zie tabel 3.1 voor een overzicht van de doelen per cameragebied). Deze doelen zijn algemeen geformuleerd op outcome niveau. Zoals we in de inleiding vermeldde is de effectiviteit van cameratoezicht niet te beoordelen aan de hand van gestelde outcome doelen. Camera's zijn immers altijd onderdeel van een pakket aan maatregelen, omstandigheden veranderen in de loop der tijd en een goed vergelijkbaar controlegebied is vaak niet te vinden.

Tabel 3.1 Problematiek en doelstellingen per cameragebied

Gebied	Problematiek	Doelstelling
Station Zaltbommel	-	Toezicht in openbare gebieden kan bijdragen aan effectieve handhaving van openbare orde en een blijvende preventieve werking hebben op de aanpak van (jeugd)overlast en het beperken van vormen van veel voorkomende criminaliteit.
Klipperstraat e.o.	Groepen jongeren die zich geregeld ophielden en intimiderend gedroegen richting bezoekers en bewoners van het gebied, vernielingen aanrichtten en zich provocerend opstelden richting politie. In het aanwijzingsbesluit uit 2021 staat openomen dat er nog geregeld incidenten in de Vergt zijn en groepen jongeren zorgen voor overlast. Dit heeft een negatieve invloed op het veiligheidsgevoel van bewoners, ondernemers en bezoekers.	Ter handhaving van openbare orde in de omgeving van het winkelcentrum aan de Klipperstraat.
De Schans	Sinds 4 november 2013 cameratoezicht ingevoerd bij de Schans i.v.m. overval op het winkelcentrum en diverse incidenten/ongeregeldheden in de jaren ervoor. De incidenten en ongeregeldeheden hebben negatieve invloed op het veiligheidsgevoel van bewoners, bezoekers en ondernemers.	Cameratoezicht kan bijdragen aan effectieve handhaving van openbare orde en een blijvende preventieve werking hebben op de aanpak van (jeugd)overlast en het beperken van vormen van veel voorkomende criminaliteit.
Binnenstad	-	Cameratoezicht kan bijdragen aan effectieve handhaving van openbare orde en een blijvende preventieve werking hebben op de aanpak van (jeugd)overlast en het beperken van vormen van veel voorkomende criminaliteit.

Waarom is het belangrijk concrete en meetbare 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. Daarnaast zijn concrete doelen nodig om de voortgang te kunnen monitoren en uiteindelijk conclusies over het doelbereik te kunnen trekken.

In de interviews vroegen we naar de doelstellingen en de manier waarop cameratoezicht bij moet dragen aan het behalen van deze doelstellingen. Op basis van de documentenstudie en deze interviews komen twee hoofddoelen naar voren en vier onderliggende mechanismen, onderverdeeld in de categorieën preventie, interventie en repressie.



4 Wetenschappelijke toets doelen

Naast het selecteren van concrete doelen is het essentieel om 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 geven we in dit hoofdstuk weer waarbij we ze relateren aan de beoogde doelen van het cameratoezicht in Zaltbommel.

4.1 Hoofddoelen: afname criminaliteit/overlast en veiliger gevoel

4.1.1 Afname criminaliteit

Voor dit doel kijken we naar internationale literatuur aangezien we in Nederland geen meta-studies over de effectiviteit hebben van cameratoezicht. Een uitgebreide studie is die van Piza en collega's (2019)¹ naar de effecten van cameratoezicht door de overheid in de openbare ruimte. Uit deze systematische review van 76 studies blijkt dat de criminaliteit met gemiddeld dertien procent daalt in gebieden met cameratoezicht in vergelijking met controlegebieden. Het cameratoezicht zorgt voornamelijk voor een afname van drugsgerelateerde criminaliteit, voertuigcriminaliteit en vermogenscriminaliteit. Er zijn geen significante effecten voor geweldscriminaliteit gevonden. Bij vijftien studies is daarnaast een *diffusion of benefits* gevonden, ofwel dat het cameratoezicht ook een positief effect had op de criminaliteit in omliggende gebieden. De grootste daling van criminaliteit vond plaats op parkeerplaatsen. Cameratoezicht op parkeerplaatsen gaat vaak gepaard met andere interventies, zoals beter licht of de aanwezigheid van een beveiliging. Daarnaast blijkt dat camera's op parkeerplaatsen vaak het gebied volledig dekken en daardoor het gebied beter in zicht is, in tegenstelling tot andere gebieden met camera's.

Verder viel in de systematische review op dat studies die geen significante effecten lieten zien uit de Verenigde Staten kwamen. De onderzoekers vergeleken deze studies met de Britse studies, waar wel significante effecten waren aangetoond. Volgens de onderzoekers viel het verschil te verklaren doordat in Groot-Brittannië vaker sprake is van het actief monitoren van het cameragebied en dat cameratoezicht vaker

¹ Piza, E. L., Welsh, B. C., Farrington, D. P., & Thomas, A. L. (2019). CCTV surveillance for crime prevention. A 40-year systematic review with meta-analysis. *Criminology & Public Policy*, 18, 135-159. NB we hebben in Nederland geen meta-studies over de effectiviteit van cameratoezicht. In deze systematische review werden alleen onderzoeken meegenomen die minimaal uitgevoerd werden met een voor-en nameting en vergelijking met een controlegebied (ofwel: onderzoeken die voldoen aan het derde niveau van de *Maryland Scientific Methods Scale*). Hierbij geldt onze eerdere constatering dat zelfs met een dergelijke onderzoeksopzet het niet mogelijk blijkt om onomstotelijk te bewijzen dat camera's werken, of in te gaan op de vraag hoe camera's werken. Camera's zijn immers altijd onderdeel van een pakket aan maatregelen, omstandigheden veranderen in de loop der tijd en meestal is er geen volledig overeenkomstig controlegebied te vinden. De bevindingen uit het onderzoek van Piza e.a. zijn dus indicatief: de ontwikkelingen in de cameragebieden zijn niet *volledig* toe te schrijven aan de inzet van het instrument cameratoezicht.

wordt gecombineerd met andere interventies. Beide factoren hangen volgens hen samen met een sterkere afname van criminaliteit in het gebied.

4.1.2 Veiliger gevoel

Wat zegt de wetenschappelijke literatuur² 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 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.³ Eerder onderzoek heeft dat negatieve effect van zichtbare veiligheidsmaatregelen ook aangetoond: in Amerikaanse steden bleek bijvoorbeeld dat het onveiligheidsgevoel toenam naarmate er meer bordjes voor buurtpreventie werden opgehangen.⁴ Het vertrouwen in andere personen op straat nam af op plekken waar meer signalen waren die wezen op mogelijke problemen. Ook in Hamburg 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.⁵

Uit de omgevingspsychologie leren we dat er onderscheid gemaakt moet worden 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 een groep mensen die weet dat er camera's hangen zich onveiliger voel. 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.

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 (met ijzere pinnen om inklimmen in de mast te voorkomen) 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.

² 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.

³ Gill, M., & Spriggs, A. (2005). *Assessing the impact of CCTV*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

⁴ Schweitzer, 1999.

⁵ Zurawski, N. (2009). 'It is all about perceptions': Closed-circuit television, feelings of safety and perceptions of space – What the people say. *Security Journal*, 23, 259-275.

Het effect van een strenge boodschap hangt overigens niet alleen af van de voorbijgangers en de vormgeving van de camera's: ook de verwachtingen van mensen op een bepaalde locatie zijn van invloed. In een woonwijk verwachten de meeste mensen minder snel cameratoezicht en kan een camera latente angstgevoelens aanwakkeren ('Het zal hier wel onveilig zijn'). In een stationsomgeving 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 worden gerechtvaardigd door het afschrikwekkende effect op potentiële daders.

Als het hoofddoel (afname criminaliteit) behaald wordt kan dit ook bijdragen aan een veiliger gevoel, al is de correlatie tussen daadwerkelijk plaatsvindende criminaliteit en veiligheidsgevoel niet sterk.

4.2 Preventie

4.2.1 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.⁶ 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 winkeldieven⁷, een Nederlands onderzoek onder veroordeelde daders bevestigde dit.⁸

⁶ Uit onderzoek blijkt dat een deel van de personen die onder invloed zijn ook vaak even om zich heen kijkt voordat overlast of criminaliteit gepleegd wordt. Zij wenden dan bijvoorbeeld hun hoofd af (of trekken een petje of capuchon over hun gezicht) als ze een camera passeren.

⁷ Gill, M. (2003). 'What do offenders think about CCTV?'. In: Crime Prevention and Community Safety.

⁸ Van Schijndel, A., et al. (2012). *Daders over cameratoezicht*. Politie & Wetenschap.

Als ergens een camera wordt geplaatst, is er in eerste instantie 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.⁹

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 hoelang het duurt voordat er iemand van de politie komt. Om het preventieve effect van cameratoezicht te maximaliseren is het nodig de camera's te 'laden' met betekenis. Bijvoorbeeld door veel aandacht te besteden aan de behaalde successen van de camera's: als iedereen weet dat de camera's echt live uitgekeken worden en dat er een snelle reactie op straat volgt bij een incident dan kan dit invloed hebben op het gedrag van potentiële daders in een cameragebied. Ook moet er gezorgd worden voor reacties op incidenten. Het 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.¹⁰ 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 algemeen¹¹ en voor cameratoezicht.¹² 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.

⁹ 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.

¹⁰ Tilley, N. (1993). *Understanding Car Parks, Crime and CCTV*. London, UK: Home Office.

¹¹ Hesseling, R. (1994), *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit*. WODC/Den Haag.

¹² Flight, S. (2003). 'Does CCTV displace crime?'. In: Martin Gill (ed.), *CCTV*, Leicester University Press.

4.3 Interventie

4.3.1 Incidenten waarnemen

In theorie is het zeer aannemelijk dat rechtstreeks toezicht door middel van cameratoezicht een positief effect heeft op de veiligheid¹³. Met behulp van de camera's kunnen beginnende incidenten worden waargenomen waarna 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 al genoemde onderzoek van Gill (2005) 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

¹³ Hier zijn geen bronnen over in de literatuur, de uitspraken uit dit hoofdstuk zijn, tenzij anders vermeld, gebaseerd op jarenlange ervaring met het doen van onderzoek naar cameratoezicht, waarbij we tal van (ervarings-)deskundigen spraken.

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.

4.3.2 Steuntje in de rug

Communicatie tussen de toezichtcentrale en de fysieke toezichthouders is dan ook een volgende essentiële randvoorwaarde voor succes. Snelle 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 bijvoorbeeld in principe alleen mag worden aangestuurd op basis van de prioriteitenstelling in de meldkamer, is het vaak wenselijk dat politiemensen in de toezichtcentrale aanwezig zijn die hun collega's op straat direct mogen aansturen.

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 we zien opvallend vaak dat het op deze basale punten niet goed gaat.

4.4 Repressie

De mogelijke meerwaarde van camera's voor opsporing achteraf is in theorie groot, maar nooit overtuigend aangetoond in onderzoek. Het is namelijk vrijwel onmogelijk een directe koppeling te leggen tussen de inzet van een camera en de opsporing.

Dat ligt voor een deel aan de wijze waarop opbrengsten worden geregistreerd. In toezichtcentrales wordt meestal wel geregistreerd hoe vaak er opgenomen beelden veilig gesteld worden op aanvraag van de politie, maar welke meerwaarde deze beelden hadden voor de opsporing wordt niet geregistreerd. De politie en het Openbaar Ministerie registreren niet standaard over de rol van camerabeelden bij opsporing en vervolging. Daarbij komt dat 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 'verrijken' 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 staat meestal niet in het dossier.

Er is een sterke relatie 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 aanmerkelijk kleiner.

4.5 Randvoorwaarden effectief cameratoezicht

Op basis van de wetenschappelijke literatuur concluderen we 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 focus tijdens het cameraproject zelf. Op basis van een groot aantal evaluaties van de afgelopen decennia zien we slechts een beperkt aantal voorbeelden waarbij cameratoezicht in de praktijk optimaal was ingericht en georganiseerd. Daardoor is het lastig om algemene conclusies over cameratoezicht te trekken. Alleen als aan alle randvoorwaarden wordt voldaan (zie figuur 4.1) 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, heeft dit invloed op de uiteindelijke meerwaarde.

Figuur 4.1 Randvoorwaarden succesvol cameratoezicht

Probleemanalyse	<p>Wat is het probleem?</p> <p>Wat zijn de concrete, meetbare doelen van cameratoezicht?</p> <p>Welke mechanismen willen we in werking zetten?</p>
Cameraproject	<p>Welke plekken moeten in beeld gebracht worden?</p> <p>Welke beeldkwaliteit is nodig?</p>
Communicatie	<p>Willen we veiligheidsgevoelens verhogen en/of daders afschrikken?</p> <p>Worden successen gedeeld?</p> <p>Worden de camera's op de juiste wijze 'geladen' met betekenis?</p>
Toezicht	<p>Op welke tijdstippen/dagen?</p> <p>Door wie en met welke uitkijkinstructie?</p> <p>Is er opvolging op straat en is er effectieve aansturing vanuit de centrale?</p>

4.6 Conclusie

Voor de hoofddoelen van het cameratoezicht in Zaltbommel geldt dat cameratoezicht kan leiden tot een relatieve afname van bepaalde vormen van criminaliteit en overlast. De wetenschap over onveiligheidsgevoelens leert ons vooral dat er maatwerk per cameragebied nodig is.

Op het gebied van preventie geldt het volgende: camera's hebben een beperkt afschrikwekkend 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 schrikeffect 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. 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). De meerwaarde van cameratoezicht voor opsporing is in theorie groot, maar nooit wetenschappelijk overtuigend aangetoond.

Uit de literatuur komt duidelijk naar voren dat cameratoezicht bij kan dragen aan de afname van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. Dit alles wel met een belangrijke kanttekening: alleen het ophangen van camera's werkt niet, er moet namelijk aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan om succes te kunnen verwachten.

5 Empirische toets

In dit hoofdstuk beschrijven we de praktijk van het cameratoezicht in Zaltbommel. Zoals beschreven in het eerste hoofdstuk doen we de empirische toets van de effectiviteit van het cameratoezicht op het niveau van input en output. Dit omdat het niveau van outcome te ver af staat van de daadwerkelijke werking van de camera's. We kijken ook of in de praktijk wordt voldaan aan de randvoorwaarden die volgens de literatuur, zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet, succesbepalend zijn. Net als in het voorgaande hoofdstuk verdelen we dit hoofdstuk in de twee hoofddoelen en in de categorieën preventie, interventie en repressie.

5.1 Hoofddoelen

5.1.1 Afname criminaliteit en overlast

Zoals gezegd is niet mogelijk de ontwikkeling van criminaliteit en overlast direct te relateren aan de inzet van de camera's. Als de mechanismen in de praktijk zo werken als beoogd, en om dat te bereiken moet er ook voldaan worden aan de randvoorwaarden voor succesvol cameratoezicht, dan is het aannemelijk dat dit zal leiden tot een relatieve afname van criminaliteit en overlast.

5.1.2 Veiliger gevoel

Op basis van de wetenschappelijke kennis weten we dat de aanwezigheid van camera's met informatiebordjes onvoldoende is voor een toename van veiligheidsgevoelens. Om de preventieve werking van camera's te activeren is het een randvoorwaarde dat mensen op de hoogte zijn van de camera's én dat mensen daar positieve associaties bij hebben. De manier waarop camera's inwerken op het veiligheidsgevoel hangt af van het type boodschap en van het gebied en de mensen in dat gebied (o.a. verwachtingen en ervaringen).

Op basis van de interviews komt naar voren dat er enkel op de website van de gemeente informatie beschikbaar is over het cameratoezicht. In de cameragebieden staan bordjes waar het cameratoezicht kenbaar wordt gemaakt. Er is verder geen structurele en actieve communicatie om positieve associaties te bevorderen en zo de veiligheidsgevoelens te verhogen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de relatie tussen cameratoezicht en de veiligheidsgevoelens van de inwoners in Zaltbommel.

5.2 Preventie

De geïnterviewde personen geven allen aan dat de camera's in Zaltbommel er onder andere hangen vanwege het preventieve effect. Van de camera's gaat volgens hen een afschrikwekkende werking uit: 'potentiële daders denken wel twee keer na voordat ze een misdrijf plegen in een cameragebied'. Deze personen vragen zich tegelijkertijd ook af of hier in de praktijk wel daadwerkelijk een preventieve werking vanuit gaat. Een politiefunctionaris gaf aan dat er in een cameragebied ten tijde van het onderzoek bijvoorbeeld geen sprake

meer was van overlast door een jeugdgroep. Maar of dit het gevolg was van de camera's durfde deze respondent niet te zeggen: 'Jeugdoverlast komt en gaat. Dat is een bekende dynamiek, en heeft vaak met leeftijd te maken'.

5.3 Interventie

Een mechanisme van het cameratoezicht is dat incidenten vroegtijdig waargenomen kunnen worden waarna handhavende diensten deze in de kiem kunnen smoren. Ook kan de operatie op straat een steuntje in de rug krijgen doordat live meegekeken kan worden in de centrale. Voordat we ingaan op deze doelen geven we een beschrijving van de manier waarop met de camera's gewerkt wordt: het proces achter de lens.

5.3.1 Proces achter de lens

In het Regionaal Toezichtcentrum (RTC) Nijmegen bekijkt een gespecialiseerde medewerker van de RTC (hierna observant) naar de live beelden. In de RTC worden ook van zes andere gemeenten de beelden uitgekeken. De observant kijkt vanaf één werktafel de beelden live uit van 18.00 uur tot 06.00 uur. Ten tijde van het onderzoek loopt er een pilot waarbij de observant ook tussen 14.00 uur en 18.00 uur de beelden van Zaltbommel en de andere zes gemeenten uitkijkt. Volgens de RTC vond in de pilotperiode 30% van alle geregistreerde incidenten in dat tijdsframe plaats.

De observant zit aan een tafel met twee schermen met ieder 16 kleine beelden. De observant start altijd met een technische controle. Dit houdt in dat de observant controleert of alle camera's naar behoren functioneren en het zicht niet belemmert wordt. Daarna surveilleert de observant het merendeel van de tijd in het werkgebied met de camera's en let daarbij op afwijkend gedrag. Ook kijkt hij op verzoek van de politie mee met acties van de politie op straat. Tijdens het bekijken van de beelden kan de observant inzoomen op gezichten van personen ('pasfoto's maken') en kentekens van automobilisten die afwijkend (rij-)gedrag vertonen. De observant is hiervoor opgeleid en kan de beelden vanuit de toezichtcentrale tot een uur terugkijken. Bij een verdachte situatie of een waargenomen incident kan de observant de politie verzoeken om mee te kijken. Dit doet de observant door contact op te nemen met het Operationeel Centrum (hierna: centrale meldkamer). De politie bepaalt vervolgens of inzet wordt gepleegd op de melding. In de praktijk hangt het van de zwaarte van het incident af of de politie opvolging geeft op straat. Volgens de RTC volgt er over het algemeen, en zeker bij zware incidenten, opvolging van de politie op straat. Er is geen portofoon waarmee de observant direct in contact staat met de centrale meldkamer of politie op straat.

De politie kan ook een verzoek doen om mee te kijken bij een situatie op straat. De centrale meldkamer kan te allen tijde de beelden zien, de observant kan gevraagd worden om het beeld te verplaatsen, of in de beelden terug te zoeken naar bijvoorbeeld signalementen.

Er is geen specifieke briefing per cameragebied. Dit wil zeggen dat er geen specifieke instructies zijn waar en wanneer de observant ergens naar moet kijken. Bij evenementen is er een briefing per mail.

Alle geïnterviewden geven aan dat ze tevreden zijn over de kwaliteit van de camera's. Dit geldt niet voor de drie 360-graden (de zogenoemde 'fisheye-camera's') die op in het stationsgebied hangen. Het voordeel van deze camera's is dat ze het hele gebied in beeld brengen en relatief goedkoop zijn. Nadeel is dat de beelden niet scherp zijn en dat er niet ingezoomd kan worden. In de praktijk levert het uitkijken van deze beelden niks op, aldus de geïnterviewden. Tenslotte gaven geïnterviewden aan dat de gemeente Zaltbommel storingen relatief snel oplost.

Er zijn geen samenwerkingsafspraken met Toezicht en handhaving (boa's) over het gebruik van camerabeelden voor leefbaarheidsdoeleinden.

5.3.2 Incidenten waarnemen

Zoals hierboven beschreven zijn er twee verschillende manieren waarop incidenten waargenomen kunnen worden: een eigen waarneming of na een verzoek tot meekijken vanuit de politie. Uit de interviews blijkt dat de politie zeer zelden een verzoek tot meekijken aan de RTC doet. In enkele gevallen doet de centrale meldkamer een verzoek tot meekijken.

Het overgrote deel van de geregistreerde incidenten zijn dus eigen waarnemingen vanuit de observant. In het registratiesysteem zet de observant een incident soms weg onder de categorie 'meekijken'. De observant ziet dan veelal gedurende een ronde langs de beelden een staandehouding gebeuren en blijft vervolgens meekijken voor de veiligheid van de politiemedewerkers op straat.

In 2022 zijn er in totaal 55 eigen waarnemingen waargenomen. In de eerste tien maanden van 2023 betrof het in totaal 52 eigen waarnemingen. Dit is gemiddeld (iets meer dan) één waarneming per week waarin 84 uur live toezicht was¹⁴. Deze incidenten zouden zonder het cameratoezicht zijn gemist of waren pas later gezien. Van de 55 waarnemingen in 2022 gaat het in 32 gevallen om een incident dat gezien is en in 23 gevallen is er meegekeken met de politie of een andere handhavende/ hulpverlenende dienst. In de eerste tien maanden van 2023 betrof het van de 53 waarnemingen in 19 gevallen een incident en in 34 gevallen werd er meegekeken. Volgens de RTC, en dit is grotendeels terug te zien in de registratie die de observant doet, gaat het bij het 'meekijken' bijna altijd om een eigen waarneming en vond er dus vooraf geen verzoek van de centrale meldkamer plaats.

Bij de 32 (in 2022) en 19 (in 2023) waarnemingen van een incident is er niet structureel en eenduidig bijgehouden wat het resultaat van de opvolging op straat was (bijvoorbeeld een waarschuwing, verbalisering of aanhouding), hierdoor kunnen we niet verder ingaan op de meerwaarde van de eigen waarnemingen.

¹⁴ Van juli 2023 t/m oktober 2023 liep er een pilot met extra live cameratoezichttoezicht vanaf 14:00 uur. In deze periode ging het om 112 uur live toezicht per week.

Tabel 5.1 Aantal waarnemingen uitgesplitst in type waarneming, 2022 en 2023, aantallen

Type waarneming	2022	2023*
Eigen waarneming incident	32	19
Meegekeken met handhavende/ hulpverlenende dienst (n.a.v. eigen waarneming)	23	34
Totaal	55	53

*Tot 26 oktober 2023

Uit de interviews komt het beeld dat de communicatie met de politie goed verloopt, echter kan de politie vaker de RTC inschakelen om mee te kijken volgens meerdere geïnterviewden. Hierdoor kan er meer uit het cameratoezicht gehaald worden.

5-3-3 Steuntje in de rug

Zoals hierboven aangegeven ging het in 2022 en de eerste tien maanden van 2023 bij 57 van de 108 registraties om 'meekijken'. Dit gebeurt bij een actie van politie, stadstoezicht of partijen met een andere publieke taak zoals de ambulance. Het gaat hier bijna altijd om een eigen waarneming van de observant waarbij, op basis van de beschrijvingen in de registraties, in 2022¹⁵ twee keer contact is opgenomen met de centrale meldkamer. In tabel 5.2 staat het aantal keer dat de toezichtcentrale meekeek met een handhavende of hulpverlenende dienst.

Tabel 5.2 Aantal keer dat de toezichtcentrale meekeek met van een handhavende/hulpverlenende dienst, periode 2022 t/m 2023

	2022	2023*
Politie	10x	7x
Stadstoezicht	4x	1x
Andere publieke taak	9x	26x
Totaal	23x	34x

*Tot 26 oktober 2023

In de meeste gevallen wordt meegekeken bij een actie van een 'andere publieke taak' (zoals de ambulance). Hierbij valt in 2022 een piek in de maand van februari op die verklaard kan worden door carnaval in deze periode. In 2022 is tien keer meegekeken bij een actie van de politie¹⁶. Op basis van de beschrijvingen van de observant bij deze waarnemingen gaat het vaak om een controle of staandehouding van de politie. De observant blijft vervolgens meekijken voor de veiligheid van de politiemedewerkers en om eventueel bewijs te verzamelen (waaronder het registreren van kentekens en het maken van pasfoto's). Bij een enkele waarneming is er ook daadwerkelijk contact met de centrale meldkamer geweest. Er is over 2022 en 2023 een beperkt aantal keer meegekeken met de politie, dat sluit aan bij de opmerking van een aantal respondenten dat de samenwerking tussen de politie en de RTC versterkt kan worden.

¹⁵ Voor 2023 is deze analyse niet mogelijk aangezien we enkel beschikken over een databestand op geaggregeerd niveau.

¹⁶ Voor 2023 is deze analyse niet mogelijk aangezien we enkel beschikken over een databestand op geaggregeerd niveau.

5.3.4 Type incidenten en verschillen tussen camera's

In totaal vonden er in 2022 in totaal 32 en in de eerste tien maanden van 2023 19 waarnemingen plaats van een incident. In onderstaande tabel geven we de uitsplitsing in type incidenten weer.

Tabel 5.3 Type incidenten

Type incident	2022	2023*	Totaal 2022-2023
Defecte straatverlichting	7x	1x	8x
Parkeerprobleem	6x	2x	8x
Overige overlast	4x	2x	6x
Verdacht persoon	4x	2x	6x
Jeugd	4x	0x	4x
Publiekstromen	0x	4x	4x
Tijdelijke obstakels	2x	0x	2x
Wildplassen	2x	0x	2x
Diefstal van fiets	0x	2x	2x
Afsteken van vuurwerk	0x	2x	2x
Gebruik van drugs	1x	0x	1x
Gebruik van alcohol	0x	1x	1x
Verdacht voertuig	1x	0x	1x
Vechtpartij	0x	1x	1x
Aanbieden, aantreffen, doorzoeken, inzamelen	0x	1x	1x
Zicht belemmering / onveilige situatie	1x	0x	1x
Brand in pand	0x	1x	1x
Totaal	32x	19x	51x

De meeste incidenten hebben betrekking op de leefbaarheid, zoals defecte straatverlichting en parkeerproblemen. Verder zijn er enkele incidenten die betrekking hebben op de openbare orde zoals jeugdoverlast (4x), diefstal van fiets (2x), vechtpartij (1x) drugsgebruik (1x) of andere vormen van overlast (6x).

Als we in 2022¹⁷ kijken naar het totaal aantal waarnemingen per cameragebied dan valt op dat iets minder dan de helft van alle waarnemingen in het stationsgebied plaatsvinden (24x). Verder vinden iets minder dan één derde van de waarnemingen plaats in de binnenstad (19x) en varieert het aantal waarnemingen in de drie winkelcentra tussen de 1x en 7x. In lijn met de bevindingen uit de interviews zijn er voor de drie 360-graden camera's in het stationsgebied geen enkele waarnemingen geregistreerd.

¹⁷ Deze analyse is voor 2023 niet mogelijk aangezien we enkel beschikken over een databestand op geaggregeerd niveau.

Tabel 5.4 Aantal waarnemingen per camera tabel, per cameragebied, 2022

Cameragebied	Aantal eigen waarnemingen	Soort incidenten
Binnenstad		
3069 (Markt/ Waterstraat)	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Overlast sociaal (1x; personen klimmen in een standbeeld, OC ingeschakeld)
3073 (Tolstraat/ Gamerschestraat)	0x	n.v.t.
3164 (Boschstraat/ Nieuwstraat)	5x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken met stadstoezicht (2x; meegekeken tijdens het uitschrijven van een proces verbaal) • Jeugd (1x; wildplassen en verkeersopstoppingen in uitgaansgebied) • Overige overlast (1x; eigen waarneming van agressieve man tijdens uitgaansnacht, OC werd op de hoogte gehouden) • Parkeerprobleem (1x)
3070 (Nonnenstraat)	3x	<ul style="list-style-type: none"> • Wildplassen • Parkeerprobleem • Meekijken andere publieke taak (meegekeken met ambulancepersoneel tijdens verlenen van hulp)
3274 (Markt/ Waterstraat)	3x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken andere publieke taak (2x; meegekeken met verloop evenement en met ambulancepersoneel) • Parkeerprobleem (1x)
3045 (Boschstraat)	2x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken andere publieke taak (2x; meegekeken met een marathon en een stille tocht)
3280 (Boschstraat/ Koningstraat)	2x	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijke obstakels (2x belemmering verkeer)
3166 (omhoeken, parkeerplaats)	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken met politie (1x; jongeren waargenomen met een drone, OC ingeschakeld en opvolging door politie)
3277 (omhoeken, parkeerplaats)	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Defecte straatverlichting (1x)
3169 (Garmerschestraat/ Karstraat)	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Parkeerprobleem (1x)
Station		
3080	7x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken politie (2x; meegekeken met een incident) • Defecte straatverlichting (2x) • Verdacht persoon (2x; beiden vermoeden van zwartrijden) • Jeugd (vermoeden van zwartrijden)
3177	4x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken met andere publieke taak (4x; meegekeken met een incident n.a.v. eigen waarneming)
3024	4x	<ul style="list-style-type: none"> • Defecte straatverlichting (4x)
3290	3x	<ul style="list-style-type: none"> • Verdacht persoon (OC ingeschakeld en opvolging door politie) • Gebruik van drugs (OC ingeschakeld en opvolging door politie) • Verdacht voertuig
3083	2x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken politie (tijdens voertuigcontrole) • Verdacht persoon (OC ingeschakeld en opvolging door politie)
3291	2x	<ul style="list-style-type: none"> • Wildplassen

		<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken politie (meegekeken met een incident)
3154	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken politie (waarneming van veel politie ter plaatse)
3288	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Overige overlast (vermoeden van zwartrijden)
Totaal station	24x	

Winkelcentrum Portage, brillenzaak		
3149 (brillenzaak)	3x	<ul style="list-style-type: none"> • Parkeerprobleem (1x) • Overige overlast (1x; man stapt in achterbak auto, OC ingeschakeld) • Jeugd (1x; groep hangjongeren waargenomen)
3287 (bloemist)	2x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken politie (1x; waargenomen dat politie bij een winkel ter plaatse kwam) • Meekijken stadstoezicht (1x; waargenomen dat handhavers afvalzakken controleerden)
3294 (brillenzaak)	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken politie (1x; meegekeken met voertuigcontrole)
3175 (bloemist)	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken politie (meegekeken met voertuigcontrole)
Totaal winkelcentrum Portage	7x	

Winkelcentrum De Vergt		
3167 (Vergtweg)	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Parkeerprobleem (1x)
3276 (Parlevinkerspleintje)	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Meekijken stadstoezicht (1x; waargenomen dat boa's een proces verbaal uitschrijven, voor veiligheid boa's meegekeken)
Totaal winkelcentrum De Vergt	2x	

Winkelcentrum De Schans		
3147 (Courtine)	1x	<ul style="list-style-type: none"> • Jeugd (1x; jongeren klimmen een appartementencomplex in. OC ingeschakeld, geen opvolging op straat omdat jongeren tijdens contact OC complex verlieten)
Totaal winkelcentrum De Schans	1x	

5.4 Repressie

De bewaartermijn voor camerabeelden is 28 dagen in Zaltbommel. Dat betekent dat alle opgeslagen beelden die niet zijn veilig gesteld na 28 dagen automatisch gewist worden. Team Technisch Toezicht van de politie heeft als enige toegang tot de opgenomen beelden. Het basisteam kan beelden aanvragen bij Team Technisch Toezicht en dat levert vervolgens de beelden aan.

In onderstaand overzicht staat het totaal aantal keer dat beelden van gemeentelijk cameratoezicht, op verzoek van de politie, zijn veilig gesteld. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een aangehouden verdachte, een lopend opsporingsonderzoek of de aangifte van een strafbaar feit.

Tabel 5.5 Het aantal keer dat opgeslagen beelden van het gemeentelijke cameratoezicht zijn veilig gesteld in de periode 2022 t/m 18 oktober 2023

Jaartal	Aantal keer dat beelden zijn veilig gesteld van opgeslagen beelden
2022	24x
2023 (tot 18 oktober)	8x

Een politiefunctaris merkte op dat het aantal verzoeken tot het veilig stellen van beelden in 2023 laag is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het proces voor het opvragen tijdrovend is en daarom een drempel vormt voor het opvragen. Deze politiefunctaris benoemde dat het wenselijk is om dit proces intern te verbeteren. Er is niks bekend over de mate waarin het beeldmateriaal relevant was voor de opsporing of wat het ophelderingspercentage is naar aanleiding van de beelden. Volgens politiefunctionarissen is de beeldkwaliteit ruim voldoende voor gebruik ten behoeve van de opsporing.

5.5 Conclusie

In het proces achter de lens gaat er veel goed. De kwaliteit van de camera's is hoog en storingen worden snel verholpen. Ook de communicatie tussen de toezichtcentrale en de politie verloopt goed. Wel merkten bijna alle respondenten op dat het cameratoezicht meer kan opleveren als de politie vaker de RTC inschakelt om mee te kijken.

Preventie

Vanuit de gemeente wordt er niet actief ingezet om de preventieve werking van het cameratoezicht te vergroten. Volgens de meeste respondenten draagt het cameratoezicht bij aan de ondersteuning van de operatie op straat en worden met name in het uitgaansgebied incidenten in de kiem gesmoord. Dit beeld wordt in zeer beperkte mate ondersteund door de registratiegegevens.

Interventie

In 2022 en in de eerste tien maanden van 2023 vonden er in totaal 107 (respectievelijk 55 en 53) waarnemingen door de observant plaats. Dit komt neer op gemiddeld (iets meer dan) één waarneming per week. Hierbij ging het 51 keer om een eigen waarneming van een incident, ruim twee waarnemingen per maand. Daarvan heeft een groot deel geen betrekking op de openbare orde- maar op de leefbaarheid. Als we alleen kijken naar incidenten met betrekking tot de openbare orde, waar het cameratoezicht voor bedoeld is, dan zien we in

2022 tien incidenten¹⁸. Dit is minder dan één incident per maand. Bij de 51 waarnemingen van een incident in is er in 2022 en 2023 niet structureel en eenduidig bijgehouden wat het resultaat van de opvolging op straat was.

Kijkend naar de verschillende cameragebieden in 2022¹⁹ dan zien we dat de meeste eigen waarnemingen in de binnenstad en het stationsgebied gedaan worden, maar ook daar is de opbrengst zeer gering. Met name in de drie winkelgebieden (De Schans, Portage en De Vergt) zijn de eigen waarnemingen zeer laag: een variatie van één tot zeven waarnemingen in een heel jaar.

Van de 107 waarnemingen, in 2022 en de eerste tien maanden van 2023, is er in 57 gevallen meegekeken met de politie of een andere handhavende/ hulpverlenende dienst. Volgens de RTC, en dit is grotendeels terug te zien in de registratie die de observant doet, gaat het bij het 'meekijken' bijna altijd om een eigen waarneming en vond er dus vooraf geen verzoek van de centrale meldkamer plaats. In 2022 en 2023 is er gemiddeld iets minder dan één keer per week meegekeken met de politie of een andere handhavende/ hulpverlenende dienst. Op basis van deze registraties en gesprekken heeft het meekijken in de praktijk geen duidelijke meerwaarde.

Repressie

Respondenten gaven aan dat het cameratoezicht een meerwaarde is voor de opsporing. Op basis van de beschikbare informatie kunnen er geen uitspraken gedaan worden over de invloed van de camerabeelden op opheldering van zaken.

¹⁸ Voor 2023 is deze analyse niet mogelijk aangezien we enkel beschikken over een databestand op geaggregeerd niveau.

¹⁹ Voor 2023 is deze analyse niet mogelijk aangezien we enkel beschikken over een databestand op geaggregeerd niveau.

6 Beleving cameratoezicht

In oktober 2023 zijn in totaal 211 passanten in Zaltbommel bevroegd naar de beleving van cameratoezicht. De enquêteurs stonden op twee locaties: op de Markt (93 passanten: 44%) en bij winkelcentrum Portage (118 passanten: 56%). In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten.

Bekendheid cameratoezicht

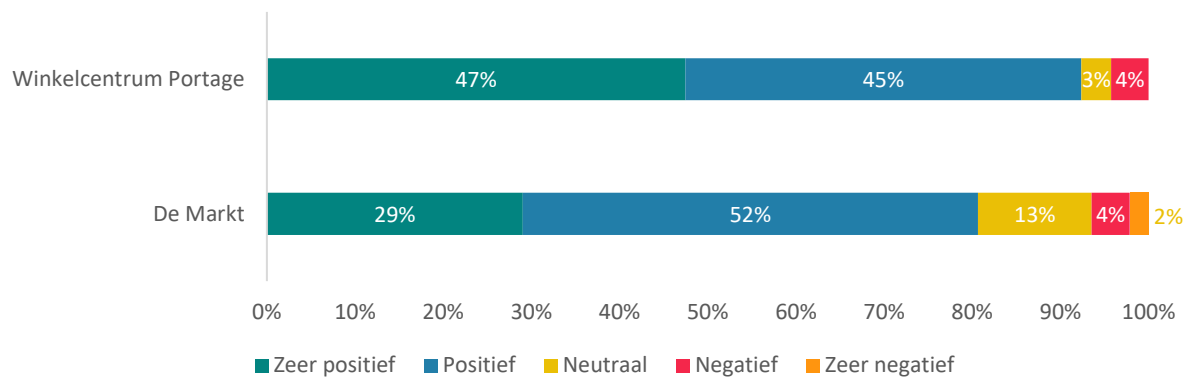
Weet u dat er op verschillende plaatsen in Zaltbommel cameratoezicht is?

	De Markt	Winkelcentrum Portage
Ja	45%	59%
Nee	55%	41%

Gemiddeld is ongeveer de helft van de bezoekers op de hoogte van de aanwezigheid van cameratoezicht. Bij de Markt is het percentage iets minder dan de helft (45%), voor het winkelcentrum geldt dat ruim de helft (59%) op de hoogte is van cameratoezicht.

Houding t.a.v. cameratoezicht

Hoe positief of negatief staat u tegenover cameratoezicht in de openbare ruimte?



Over het algemeen staan bezoekers (zeer) positief tegenover de inzet van cameratoezicht. Bij het winkelcentrum Portage geven 92% van de ondervraagde bezoekers (zeer) aan positief tegenover cameratoezicht in de openbare ruimte te staan. Bij de Markt betreft dit 81%.

Veiligheid in het gebied

Rapportcijfer veiligheid

Personen in beide gebieden beoordelen de veiligheid in hun gebied met een ruime voldoende. Bezoekers van de Markt geven de veiligheid gemiddeld een 7,7. Bij het winkelcentrum de Portage geven bezoekers de veiligheid een 7,6.

Bent u ooit slachtoffer geweest van een incident in dit gebied?

	De Markt	Winkelcentrum Portage
Ja	10%	13%
Nee	83%	82%
Geen antwoord	8%	5%

Verder blijkt dat de meeste respondenten geen slachtoffer van een incident te zijn geweest in het desbetreffende gebied. In het gebied rondom de Markt is 10% eens slachtoffer geweest. Dit percentage ligt voor het winkelcentrum Portage iets hoger: 13%.

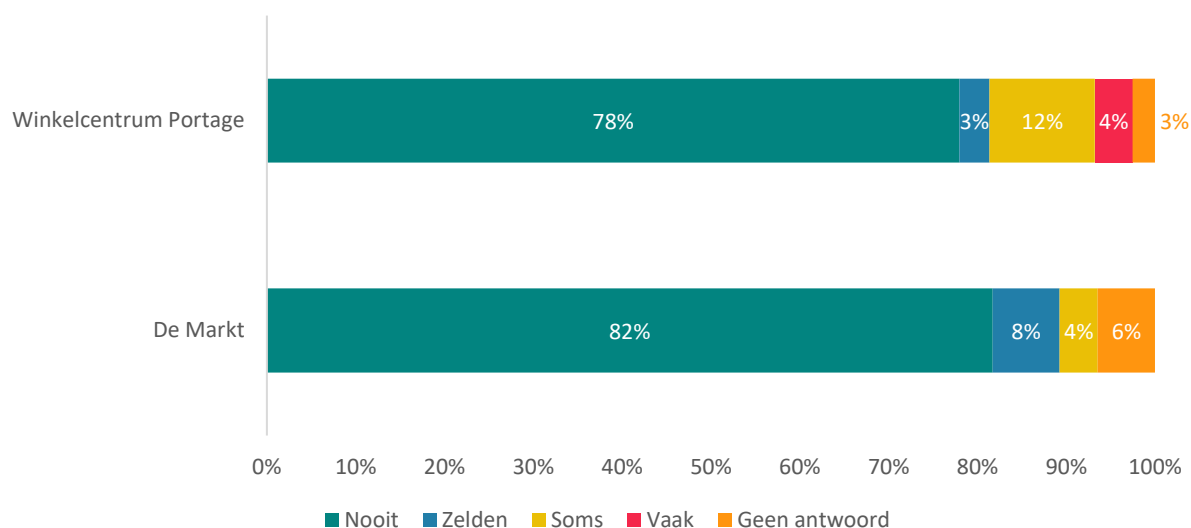
Denkt u dat cameratoezicht helpt tegen overlast van jongeren in dit gebied?

	De Markt	Winkelcentrum Portage
Ja	66%	50%
Nee	26%	41%
Geen mening/weet ik niet	9%	8%
Niet van toepassing	0%	2%

De meerderheid van de respondenten denkt dat cameratoezicht helpt tegen overlast van jongeren in het gebied. Bij de Markt is het percentage hoger dan bij het winkelcentrum Portage: respectievelijk 66% t.o.v. 50%.

Veiligheidsgevoelens

Hoe vaak voelt u zich onveilig in dit gebied?



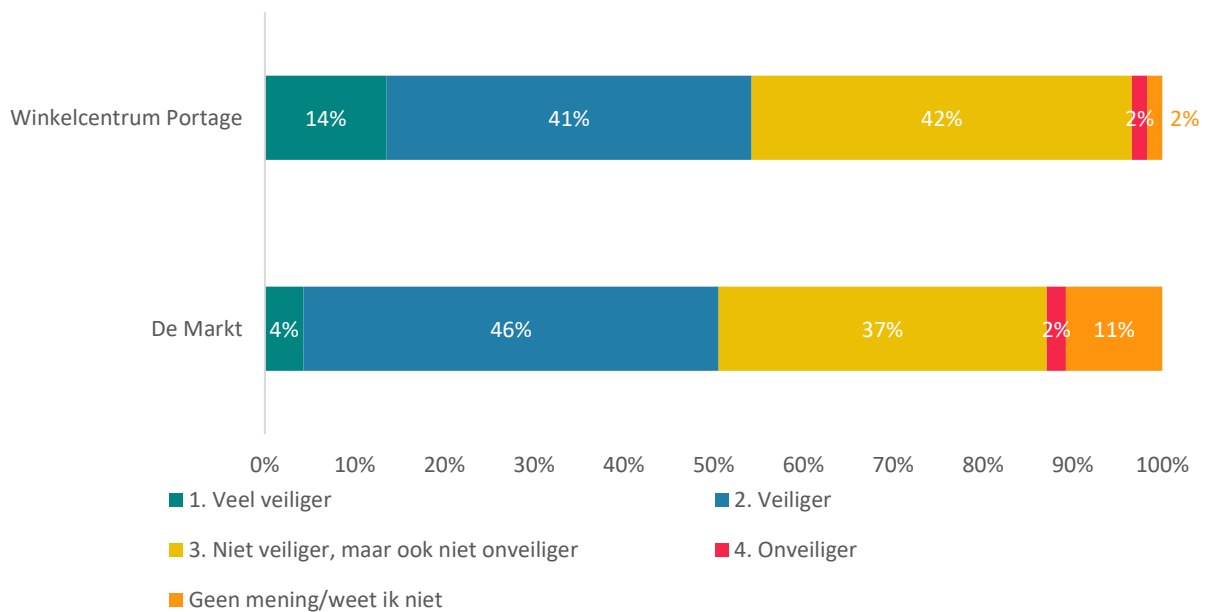
Een grote meerderheid van de bezoekers van de Markt en het winkelcentrum Portage voelt zich nooit tot zelden onveilig (respectievelijk 90% en 81%). Voor het winkelcentrum geldt een iets grotere groep die zich wel soms of vaak onveilig voelt in vergelijking met de Markt (respectievelijk 16% en 10%).

Vermijdt u dit gebied liever op bepaalde tijden?

	De Markt	Winkelcentrum
Ja	10%	13%
Nee	83%	82%
Geen antwoord	8%	5%

Een enkeling vermijdt het gebied ook op bepaalde tijden. Dit gaat om 10% van de bezoekers van de Markt en 13% van het winkelcentrum Portage. De meeste van hen geven aan dat het gaat om de avonduren (in het donker).

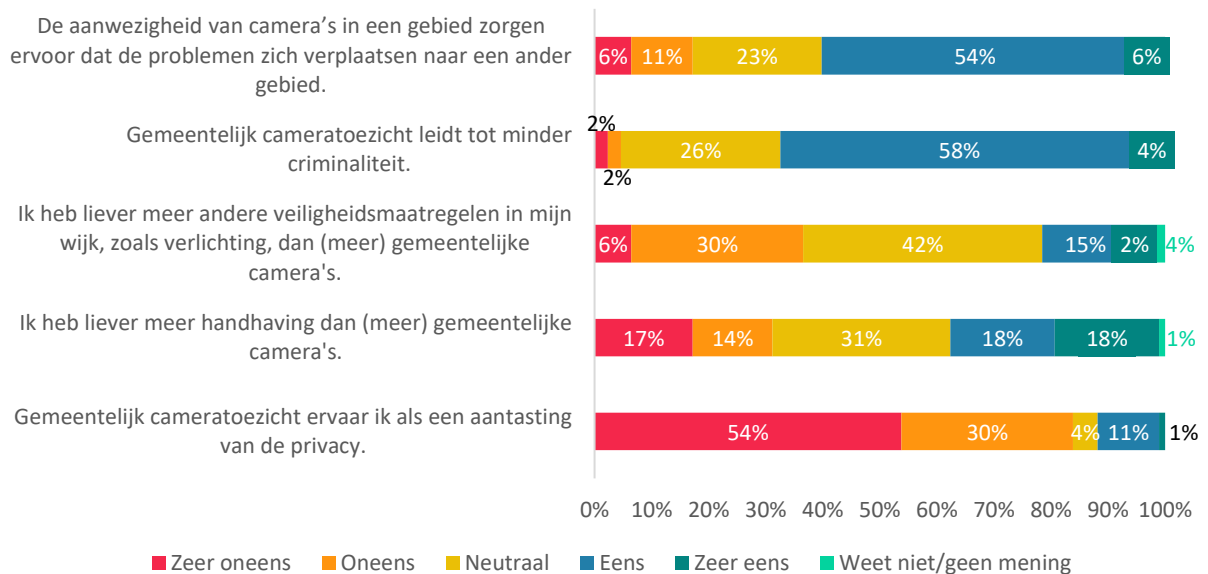
Hoeveel veiliger of onveiliger voelt u zich door cameratoezicht?



Ongeveer de helft van de respondenten voelt zich (veel) veiliger door de inzet van cameratoezicht (48% bij de Markt, 55% bij het winkelcentrum Portage). Een grote groep geeft echter aan zich niet per se veiliger, maar ook niet onveiliger te voelen (respectievelijk 37% en 42%).

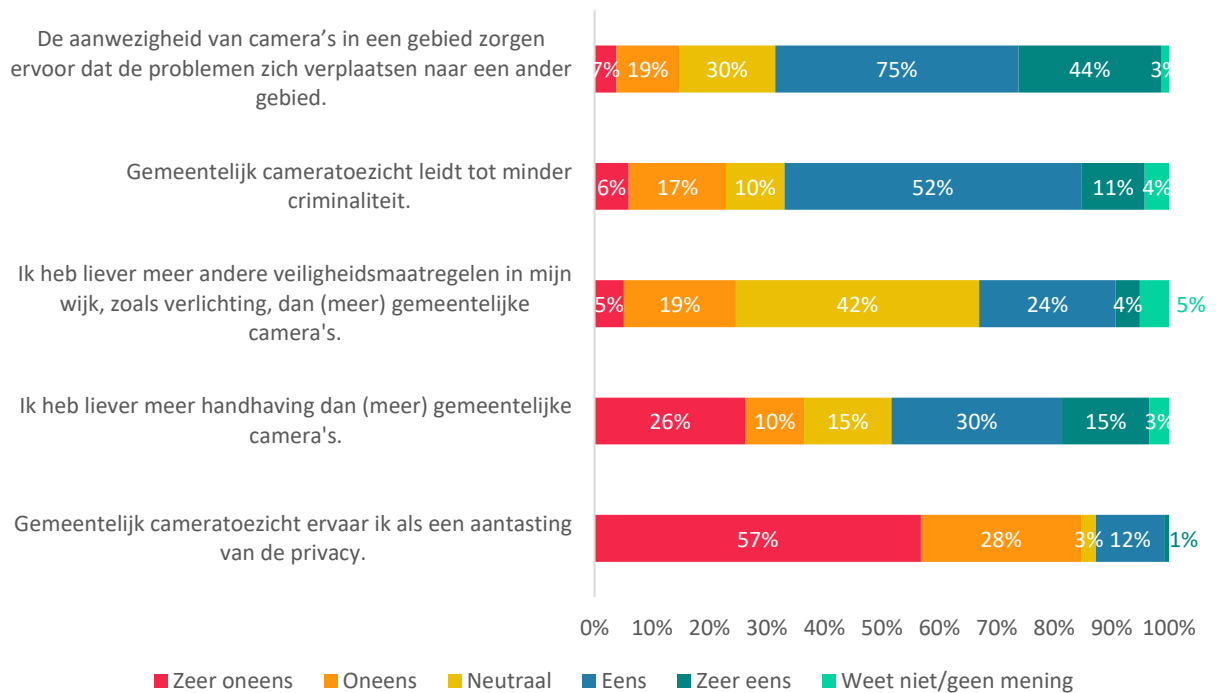
Stellingen over cameratoezicht

De Markt



- ➊ Meer dan de helft (60%) van de respondenten vindt dat de aanwezigheid van camera's bij de Markt ervoor zorgen dat de problemen zich verplaatsen naar een ander gebied.
- ➋ Daarentegen geeft ongeveer twee derde (60%) aan dat gemeentelijk toezicht wel leidt tot minder criminaliteit.
- ➌ Respondenten bij de Markt zijn verdeeld over de stelling of ze liever andere veiligheidsmaatregelen bij de Markt willen: 36% is het (zeer) oneens, 42% is neutraal en 17% is het (zeer) eens.
- ➍ Hetzelfde geldt voor meer handhaving dan camera's: 21% is het (zeer) oneens ten opzichte van 36% (zeer) eens.
- ➎ De meerderheid ervaart gemeentelijk cameratoezicht niet als een aantasting van de privacy (84%).

Winkelcentrum Portage



De resultaten voor deze stellingen bij het winkelcentrum zijn redelijk vergelijkbaar met de Markt, alleen zijn er meer voorstanders voor handhaving boven gemeentelijke camera's.

6.1 Conclusie

Alles overziend weet ongeveer de helft van de passanten die we spraken in de twee gebieden dat er in Zaltbommel cameratoezicht is. De meeste van de gesproken inwoners van Zaltbommel staan positief tegenover cameratoezicht. Met betrekking tot de beoogde hoofddoelen (vergroten van het veiligheidsgevoel en de afname van criminaliteit) zijn de meningen verdeeld. De helft van de gesproken inwoners van Zaltbommel geeft aan zich veiliger te voelen door cameratoezicht en iets meer dan de helft denkt dat gemeentelijk cameratoezicht leidt tot een afname van criminaliteit.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Opbrengst is zeer laag en voornamelijk betrekking op leefbaarheid

De opbrengst en dus de meerwaarde, van het cameratoezicht is zeer gering. In totaal deed een observant in heel 2022 en in de eerste tien maanden van 2023 in totaal 107 waarnemingen. Dit is gemiddeld (iets meer dan) één waarneming per week waarin 84 uur live toezicht was²⁰. Hierbij ging het 51 keer om een eigen waarneming van een incident- ruim twee waarnemingen per maand. Daarvan heeft een groot deel geen betrekking op de openbare orde- maar op de leefbaarheid (van foutparkeren tot defecte straatverlichting) en daar is het gemeentelijk cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet) niet voor bedoeld. Als we alleen kijken naar incidenten met betrekking tot de openbare orde, waar het cameratoezicht voor bedoeld is, dan zien we in 2022 in totaal tien incidenten²¹. Dit is minder dan één incident per maand.

Kijkend naar de verschillende cameragebieden in 2022²² dan zien we dat de meeste eigen waarnemingen in de binnenstad en het stationsgebied gedaan worden, maar ook daar is de opbrengst zeer gering. In de drie winkelgebieden (De Schans, Portage en De Vergt) zijn de eigen waarneming zeer laag waarbij het varieert van één tot zeven waarnemingen in een heel jaar.

Techniek en organisatie op orde

Technisch voldoet het cameraproject aan de eisen van de gebruikers en is de organisatie van het proces achter de lens grotendeels op orde. Het proces is zo ingericht dat het in de praktijk mogelijk is om aan de hand van het live toezicht in te grijpen. Daarnaast is de kwaliteit van de beelden ruim voldoende, zowel overdag als 's nachts, en zijn deze bruikbaar voor de opsporing.

Geen doelen

De gemeente stelt voor de cameraprojecten algemene doelen op outcome-niveau. Het bereiken van deze doelen zegt niets over de effectiviteit van het cameratoezicht. Camera's zijn immers altijd onderdeel van een pakket aan maatregelen, omstandigheden veranderen in de loop der tijd en meestal is er geen goed vergelijkbaar controlegebied te vinden. Er zijn de afgelopen jaren geen concrete doelen gekozen voor het cameratoezicht in Zaltbommel en voorafgaand aan een project stelt de gemeente geen uitgebreide probleemanalyse op. In de aanwijzingsbesluiten staat beknopt de probleemsituatie beschreven, maar wordt niet aangegeven hoe de camera's precies moeten bijdragen aan het oplossen of verkleinen van de problemen. Omdat er geen concrete doelen zijn gesteld kunnen ook geen conclusies worden getrokken over het doelbereik van de camera's.

²⁰ Van juli 2023 t/m oktober 2023 liep er een pilot met extra live cameratoezichttoezicht vanaf 14:00 uur. In deze periode ging het om 112 uur live toezicht per week.

²¹ Voor 2023 is deze analyse niet mogelijk aangezien we enkel beschikken over een databestand op geaggregeerd niveau.

²² Voor 2023 is deze analyse niet mogelijk aangezien we enkel beschikken over een databestand op geaggregeerd niveau.

7.2 Aanbevelingen

Heroverweeg het gemeentelijk cameratoezicht in alle cameragebieden

We zien dat de opbrengst van het cameratoezicht zeer laag is en met name betrekking heeft op problemen rondom de leefbaarheid. Gezien de kosten van cameraproject, in euro's en in inbreuk op de privacy, en de constatering dat het cameratoezicht beperkt bijdraagt aan de handhaving van de openbare orde ligt het in de rede om het gemeentelijk cameratoezicht te heroverwegen. Er lijkt in ieder geval geen reden om het cameratoezicht in de winkelgebieden te continueren.

Investeer in de meerwaarde van gemeentelijk cameratoezicht

We adviseren om bij de overgebleven gebieden te investeren in de meerwaarde van het gemeentelijk cameratoezicht. Dit wil zeggen dat er concrete doelen worden opgesteld en er meer aandacht uitgaat naar de preventieve werking van het cameratoezicht.

Stel concrete doelen op

Zoals in de conclusie aan bod kwam stelt de gemeente voor de cameraprojecten enkel algemene doelen op outcome-niveau. Door vooraf concrete en meetbare doelen op zowel output- (resultaten) als outcome-niveau op te stellen is het mogelijk om tussentijds actief te sturen en na verloop van tijd het doelbereik te bepalen. Hiermee creëer je een lerende organisatie rond het cameratoezicht.

Voorbeeld: concrete doelstelling en monitoring

Het doel van het cameratoezicht is het terugdringen van het aantal incidenten waarbij jeugd betrokken is. Om dit doel te bereiken spreken politie en handhaving overlastgevende jongeren aan en daarbij wijzen ze op de aanwezigheid van de camera's. Daarnaast wordt er direct ingegrepen op straat als er incidenten worden waargenomen in de toezichtcentrale. Zodra incidenten waargenomen worden in de toezichtcentrale, wordt de politie of handhaving aangestuurd en wordt het incident gede-escalereerd. Concreet, meetbaar doel voor het cameratoezicht is het de-escaleren van 10 incidenten in het eerste kwartaal. Om te achterhalen of de gemeente dit doel bereikt, houdt de toezichtcentrale een logboek bij met daarin het aantal incidenten doorgegeven vanuit de centrale en wordt ook de reactie door politie of handhaving op straat bijgehouden.

Zorg voor aandacht voor preventieve werking

Het gemeentelijk cameratoezicht is met name gericht op interventie en repressie. Echter kan cameratoezicht ook preventief werken. Zo kan het leiden tot een veiliger gevoel bij bewoners en ondernemers en kan het een afschrikwekkende werking hebben op bepaalde daders. Die mogelijke meerwaarde wordt momenteel beperkt verzilverd. Door gerichtere communicatie aan de hand van een uitgewerkte beleidstheorie kan het preventief effect vergroot worden.

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

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

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

Dienstverlening

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

Expertise

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

Meer weten?

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

