

Camera's in beeld

Een beoordeling van cameratoezicht
in Bergen op Zoom en Roosendaal

■ Beke | Advies Bureau Beke

Camera's in beeld

Een beoordeling van cameratoezicht
in Bergen op Zoom en Roosendaal

Colofon

In opdracht van:

Gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal

Onder verantwoordelijkheid van:

dr Balthazar Beke / drs Tom van Ham - Beke Advies / Bureau Beke

Met dank aan

Ruim 350 bewoners, een dertigtal ondernemers, politie Midden-West Brabant, Openbaar Ministerie, leden van het team Courage, wijkagenten, toezichthouders, veiligheidsanalisten, beleidsambtenaren van beide betrokken gemeenten en diverse landelijke experts op het gebied van cameratoezicht.

Ondersteuning

Ben van der Hoeven, Anton Arnold, Lex Bennink, Jan-Willem Labruyere, Eddy Klein Hofmeijer, Marco van Leeuwen, Ben Meurs, Theo de Munnik, Epko van Nisselrooij, Jos van Overveld, Hans Schepers, Marc Stroom, Kim Tax en Koert Vermeulen.

Inhoudsopgave

INLEIDING	5
Een korte schets van de problematiek	5
Wat behelst het cameraproject precies?	5
Opbouw	5
 DEEL 1 FEITELIJK FUNCTIONEREN VAN DE CAMERA'S	 7
Huidige type camera ruim voldoende beoordeeld	7
Nauwgezetter werken met protocollen en verslaglegging	7
Defecten aan camera's	8
 DEEL 2 EFFECTEN VAN CAMERATOEZICHT	 11
De rol van cameratoezicht bij interventies en/of aanhoudingen	11
Forse afname door politie geregistreerde incidenten	11
Camerabeelden nuttig om tijdig te signaleren, te handhaven en effectief te vervolgen	12
Regelmatig gebruik camerabeelden bij opsporing en vervolging	14
Cameratoezicht beoordeeld door politie en OM	14
Cameratoezicht beoordeeld door de middenstand	16
Cameratoezicht beoordeeld door het uitgaanspubliek	17
Cameratoezicht beoordeeld door het bewoners in Bergen op Zoom en Roosendaal	17
 DEEL 3 UPDATE CAMERATOEZICHT	 23
Analyse van locaties	23
Voorstel tot herpositionering huidige camera's in Bergen op Zoom	23
Voorstel tot herpositionering huidige camera's in Roosendaal	24
Introductie van nieuwe verplaatsbare camera's	27
 DEEL 4 CAMERATOEZICHT IN BREDER PERSPECTIEF	 29
Taken en verantwoordelijkheden bij cameratoezicht	30
Centralisatie van cameratoezicht	30
Nieuwe technologoe op cameragebied	31
Ontwikkelingen op juridisch gebied	31
 DEEL 5 DE BALANS OPGEMAAKT	 33
Op hoofdlijnen	33
Acht aanbevelingen	34
 REFERENTIES	 37

INLEIDING

Ruim tien jaar geleden starten de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal met cameratoezicht. In Roosendaal gebeurt dat in verband met de drugsoverlast en uitgaansgerelateerde overlast. In Bergen op Zoom is het cameratoezicht aanvankelijk ingezet voor uitgaansgerelateerde overlast en uitgaansgeweld. Vanwege het succes vindt daar in 2005/2006 een uitbreiding plaats waarbij ook het signaleren en aanpakken van drugsgelateerde problematiek een belangrijk doel wordt. Op dat moment is tevens overeengekomen dat na vijf jaar een evaluatie plaats zou vinden. In onderhavige rapportage bespreken we de resultaten van deze evaluatie in het kort. De lezer kan zich indien gewenst nader informeren d.m.v. een aantal verdiepende documenten, waarnaar in deze rapportage wordt verwezen.¹

Een korte schets van de problematiek

De uitgaanscentra in beide gemeenten trekken in de weekenden veel bezoekers. Dat gaat gepaard met de nodige uitgaansgerelateerde overlast en uitgaansgeweld. Beide gemeenten hebben bovendien te maken met een omvangrijke stroom buitenlandse drugstoeristen die een van de acht coffeeshops in Bergen op Zoom of Roosendaal bezoeken. Ook dit gaat gepaard met allerlei vormen van drugsgelateerde overlast, vernielingen en criminaliteit.² In deze context besluit men over te gaan tot de inzet van cameratoezicht. Hiermee krijgt de politie op straat 'extra ogen' waardoor sneller en effectiever kan worden ingegrepen bij overlast, vernieling, uitgaansgeweld of andere vormen van criminaliteit. Cameratoezicht wordt hierbij gezien als hulpmiddel voor de politie op straat.

Wat behelst het cameraproject precies?

Voor de gemeente Roosendaal gaat het om zestien camera's. Voor de gemeente Bergen op Zoom zijn dat er aanzienlijk meer. In drie fasen is in deze gemeente het aantal camera's langzamerhand uitgebreid tot negenentwintig camera's. Deze uitbreiding is mede te danken aan de succesvolle afname van het aantal incidenten (met meer dan 30 %) en de halvering van het aantal geweldsincidenten nadat de eerste serie camera's is geplaatst. Zowel de politie (Courage), het wijkmanagement, als het lokaal bestuur, maar zeker ook de bewoners hebben daarom aangedrongen op deze verdere uitbreiding.³

Het merendeel van de camera's in beide gemeenten zijn geplaatst op strategische plaatsen in de binnenstad. Ze bestrijken het uitgaansgebied, met speciale aandacht voor de toentertijd actieve coffeeshops.⁴ Daarnaast zijn camera's geplaatst op zogenaamde incidentele hotspots.⁵ Het betreft locaties waar zich illegale straathandel afspeelt, dan wel waar voorzieningen zijn waar zich veel jeugd en daarmee gepaard gaande overlast concentreert. In het kader van dit laatste heeft Roosendaal recent bovendien besloten haar cameratoezicht uit te breiden met verplaatsbare camera's in de wijk Langdon (zie verderop).

Opbouw

Een onafhankelijk onderzoek consortium⁶ is gevraagd te analyseren hoe het cameratoezicht in beide gemeenten functioneert en – gezien voornoemde veranderingen – welke aanpassingen noodzakelijk zijn. Daarbij wordt naar een aantal zaken gekeken. Deze vormen tevens de opeenvolgende paragrafen van deze rapportage:

Deel 1: Feitelijk functioneren van de camera's

Worden camera's optimaal benut? Volgt men de voorgeschreven protocollen? Kortom: zijn er rond het feitelijk gebruik van de huidige camera's nog zaken die verbeterd kunnen worden?

Deel 2: Effecten van cameratoezicht

De effecten laten zich allereerst meten door te kijken naar de mate waarin cameratoezicht bijdraagt tot handhaving van de openbare orde. Hoe vaak leiden camerabeelden tot optreden van de politie en eventueel een aanhouding? Worden camerabeelden gebruikt t.b.v. de opsporing? De effecten laten zich ook meten door de mate waarin cameratoezicht bijdraagt aan het gevoel van veiligheid van bewoners, uitgaanspubliek en/of ondernemers in beide gemeenten. Voelen deze zich veiliger door cameratoezicht?

Deel 3: Update cameratoezicht

Functioneert het cameratoezicht nog optimaal? Worden met andere woorden de belangrijkste locaties goed in beeld gebracht, of zijn aanpassingen noodzakelijk als gevolg van een veranderd veiligheidsbeeld? In deel 3 doen we voorstellen voor een update van het cameratoezicht in Bergen op Zoom en Roosendaal.

Deel 4: Cameratoezicht in breder perspectief

In hoeverre past het huidige cameratoezicht van Bergen op Zoom en Roosendaal in het bredere perspectief van landelijke ontwikkelingen en ervaringen op bestuurlijk en juridisch vlak?

Deel 5: De balans opgemaakt

Wat zijn de opbrengsten van dit beleid? En op welke terreinen moet de vinger nog aan de pols worden gehouden? Hier doen we ook een voorstel tot aanpassing van het huidige cameratoezicht. Iemand die zich wil beperken tot de hoofdlijnen kan volstaan met het lezen van dit laatste deel.

Eindnoten

1. Zie onder meer de Nota Herijking Cameratoezicht 2006, Gemeente Bergen op Zoom.
2. Inmiddels hebben beide gemeenten een einde gemaakt aan het gedoogbeleid en zijn de coffeeshops gesloten. Ofschoon de drugsgelateerde overlast hierdoor aanzienlijk is afgenomen, is er echter nog steeds sprake van overlast als gevolg van illegale straathandel.
3. Zie onder meer de Nota Herijking Cameratoezicht 2006.
4. In Roosendaal concentreert dat zich voornamelijk in het centrum (Credogebied).
5. Voor Bergen op Zoom gaat het dan om circa negen camera's.
6. Bestaande uit twee onderzoekers drs. Tom van Ham (Bureau Beke) en dr. Balthazar M.W.A. Beke (Beke Advies).

Feitelijk functioneren van de camera's

Hoe is het cameratoezicht in beide gemeenten georganiseerd? Voldoen de huidige camera's qua techniek? Zijn er richtlijnen (of protocollen) geformuleerd en hoe worden die nageleefd? Zijn de camera's wel eens defect en is er controle op het technisch functioneren?

Huidige type camera ruim voldoende beoordeeld

Een beoordeling van de camerasystemen in Bergen op Zoom en Roosendaal is natuurlijk afhankelijk van welke functie de camera heeft (waarneming, herkenning of identificatie) en onder welke Ausgangssituatie en specifieke omstandigheden het camerasysteem moet functioneren. We schetsen onze bevindingen op hoofdlijnen.¹

De camera's die in Bergen op Zoom en Roosendaal worden ingezet (*dome camera's*² en *gefixeerde camera's*) voldoen qua technische specificaties³ aan het doel waarvoor ze worden ingezet, namelijk handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dat geldt ook voor de huidige vaste (goed beveiligde) kabelverbindingen tussen camera's en beeldscherm c.q. toezichtruimte. Ook van de belangrijkste gebruiker (politie) is op dit onderdeel geen kritiek gehoord. In onze optiek is het op dit moment dan ook niet noodzakelijk om extra te investeren in vervanging door draadloze netwerkverbindingen of vaste camera's die technisch verder ontwikkeld zijn.

Een uitzondering willen we maken voor ons latere voorstel het cameratoezicht uit te breiden met verplaatsbare camera's.

Het is duidelijk dat hier de voorkeur uitgaat naar draadloze netwerkverbindingen. Juist de wisselende locaties maken een vast netwerk niet mogelijk. Er dient wel rekening gehouden te worden met de storingsgevoeligheid van de draadloze camera's. Wanneer het signaal verstoord wordt, komen er geen beelden dan wel beelden van minder kwaliteit binnen (was het geval in Bergen op Zoom toen de kerktoren werd verbouwd).

Overigens zijn in dat geval niet zozeer de technische specificaties interessant, maar de operationele meerwaarde van verplaatsbare camera's in vergelijking met vaste camera's. Zeker met het oog op de wisselende locaties waar men last ondervindt van drugsgerelateerde overlast en criminaliteit. Met de aanschaf van dergelijke camera's kunnen ook in Roosendaal de eerste ervaringen worden opgedaan met draadloze netwerkverbindingen. In Bergen op Zoom heeft men hier reeds ervaring mee. Aandachtspunt is daarbij wel de strenge eisen die gesteld worden ten aanzien van beveiliging. We komen daar in deel 5 (aanbevelingen) op terug.

Met het voortschrijden van de technische mogelijkheden is het mogelijk cameratoezicht mobiel in te zetten, al dan niet met behulp van draadloze internetverbindingen. In de literatuur wordt waar het mobiel cameratoezicht betreft een onderscheid gemaakt tussen camera's die al naar behoeven voor een kortere periode - variërend van uren tot maanden - op een bepaalde locatie kunnen worden ingezet (verplaatsbare camera's) en mobiel cameratoezicht. Met mobiel cameratoezicht wordt bedoeld op het plaatsen van camera's op surveillanceauto's dan wel op het lichaam van politiepersoneel (de zgn bodycam).

Nauwgezetter werken met protocollen en verslaglegging

Hoe wordt in Bergen op Zoom en Roosendaal met cameratoezicht gewerkt? Om te bekijken hoe de huidige werkwijze zich verhoudt tot opgestelde protocollen en richtlijnen, is

bij beide gemeenten documentatie opgevraagd en zijn interviews gehouden.⁴ De huidige werkwijze is op drie punten voor verbetering vatbaar:

Duidelijke en concrete richtlijnen noodzakelijk

Er had vanaf het begin af aan gewerkt moeten worden met duidelijke richtlijnen. Nu is gewerkt met langzaam gegroeide mondelinge afspraken, die pas recent schriftelijk zijn vastgelegd (Bergen op Zoom), dan wel zijn de protocollen niet toegepast (Roosendaal). Logisch gevolg is dat deze richtlijnen niet bij alle betrokkenen bekend zijn en derhalve niet altijd voldoende worden nagekomen. Ze geven bovendien alleen op globaal niveau een overzicht van de verantwoordelijkheden van alle partijen (onvoldoende diepgang). Concrete afspraken rondom begripsbepaling, veiligheidsvoorzieningen, procedures rondom vastlegging van beeldmateriaal, onderhoud, bediening van het camerasysteem en opleiding en training van personeel ontbreken.

Aanmaak en bijhouden logboek

Serieuzer punt van kritiek is dat ondanks onderlinge afspraken hierover in zowel Bergen op Zoom als Roosendaal er geen logboek is waarin wordt vastgelegd wanneer van de camera's gebruik wordt gemaakt en waarom. Hierdoor ontbreekt – om een belangrijk thema te benoemen – zicht op de mate waarin camerabeelden worden gebruikt in het proces van opsporing en vervolging (zie verderop)

Periodieke controles op de kwaliteit van het camerasysteem

Er zijn weliswaar goede contractafspraken gemaakt rondom de controle van camera's. Deze blijken echter met name in Bergen op Zoom door de contractpartij niet altijd goed te worden nageleefd. Dat kan ernstige gevolgen hebben voor de operationele inzet van de camera's.

Defecten aan camera's

Als 'bijvangst' blijkt in de door ons bestudeerde mutaties nogal eens melding te worden gemaakt van allerlei defecten aan de camera's. Met name in de mutaties waarmee de horecadiensten in de gemeente Roosendaal aan het eind van de avond worden 'afgerapporteerd' komen we (ongetwijfeld niet standaard, maar wel regelmatig) opmerkingen over defecte camera's en aanverwante apparatuur tegen. Aan de hand van de data van de mutaties kan vervolgens worden vastgesteld of een defect aan bijvoorbeeld een printer, of een camera niet of niet adequaat is opgelost ('doet het weer niet', 'is nog steeds kapot').

De gesignaleerde defecten betreffen niet alleen de camera's zelf, maar ook de ondersteunende faciliteiten. Gedacht moet bijvoorbeeld worden aan het niet functioneren van printers om beelden uit te draaien, calamiteitenverlichting die op het juiste moment niet kan worden ingeschakeld⁵, onjuiste tijdsaanduiding op camerabeelden, camera's die niet bestuurbaar zijn⁶, obstakels op de openbare weg waardoor de camera's geen optimaal bereik hebben, gebrekkige beeldkwaliteit en mobilifoons die tijdens horecadiensten niet naar behoren functioneren.⁷

Ofschoon er hieromtrent een protocol is geformuleerd, blijkt in de praktijk een snelle signalering en oplossing van dergelijke defecten nogal eens te ontbreken. We komen daar in deel 5 (aanbevelingen) op terug.

Eindnoten

1. Meer informatie? Ga naar 'Verdiepende analyses cameratoezicht Bergen op Zoom en Roosendaal (deel 1)' dat gratis kan worden gedownload als PDF bestand (www.beke.nl).
2. Vaste camera's die kunnen draaien, kantelen en inzoomen.
3. De drie belangrijkste eisen die aan de technische kwaliteit van het camerasysteem kunnen worden gesteld zijn: (1) het minimum aantal beeldwisselingen per seconde in relatie tot functie (waarneming, herkenning of identificatie), (2) de aanwezigheid van een goed beveiligde (lieft vaste) kabelverbinding tussen camera en beeldscherm c.q. toezichtruimte, en (3) gebruik van camera's met de best mogelijke technische kwaliteiten.
4. Meer informatie? Ga naar 'Verdiepende analyses cameratoezicht Bergen op Zoom en Roosendaal (deel 2)' dat gratis kan worden gedownload als PDF bestand (www.beke.nl).
5. In Roosendaal heeft men extra verlichting geïnstalleerd waarvan de lichtsterkte in de toezichtruimte kan worden verhoogd.
6. In 2010 blijken meerdere camera's voor langere periode niet bestuurbaar.
7. Meer informatie? Ga naar 'Verdiepende analyses cameratoezicht Bergen op Zoom en Roosendaal (deel 3)' dat gratis kan worden gedownload als PDF bestand (www.beke.nl).

EFFECTEN VAN CAMERATOEZICHT

Wat zijn de effecten van cameratoezicht? Dat kan *direct* worden afgemeten aan de hand van het aantal interventies en/of aanhoudingen op basis van cameratoezicht. Ook relevant is in hoeverre camerabeelden een rol spelen bij de verdere vervolging van verdachten. Minstens zo belangrijk is ook de mate waarin cameratoezicht *indirect* bijdraagt aan het veiligheidsgevoel van de burger. Achtereenvolgens besteden we aandacht aan (1) de rol van cameratoezicht bij interventies en/of aanhoudingen, (2) de rol van cameratoezicht binnen de opsporing, (3) de beleving van cameratoezicht door de middenstand en (3) de wijze waarop uitgaanspubliek én bewoners cameratoezicht ervaren.

De rol van cameratoezicht bij interventies en/of aanhoudingen

De rol van cameratoezicht bij interventies en/of aanhoudingen bespreken we aan de hand van verschillende bronnen.

- *De eerste bron* waarop wij ons baseren zijn politiegegevens. Op basis van de politieregistraties krijgen we een eerste globale indruk hoe het aantal incidenten in de cameragebieden zich de afgelopen vijf jaar heeft ontwikkeld.¹ We zijn dan vooral geïnteresseerd in veranderingen als gevolg van de sluiting van de coffeeshops.
- *De tweede bron* van informatie is een overzicht van ruim 600 meldingen² die tijdens horecadiensten in 2009, 2010 en 2011 zijn gemuteerd door de politie Roosendaal. Omdat tijdens met name horecadiensten de camera's live worden uitgekeken, kan met behulp van deze bron een beeld worden geschetst van de wijze waarop de politie tijdens horecadiensten gebruik maakt van het cameratoezicht.

ROOSENDAAL - Op camerabeelden wordt waargenomen dat een bezoeker van een horecagelegenheid gelegen aan de Bloemenmarkt buiten wordt gezet. De verdachte is onder invloed van alcohol en drugs en bedreigt de portier die hem heeft uitgezet. De politie-eenheden worden vanuit de cameratoezichtruimte aangestuurd en zijn snel ter plaatse. Zij gaan over tot aanhouding van de verdachte.



- *De derde bron* vormt tot slot een reeks aanvullende interviews met politiepersoneel en een korte internetsearch. Aan de hand daarvan schetsen we bij wijze van voorbeeld een aantal zaken waarbij cameratoezicht een belangrijke rol heeft gespeeld.

Forse afname door politie geregistreerde incidenten

Op basis van de door het regiokorps Midden- en West-Brabant geregistreerde incidenten (vastgelegd in BVH), gaan we per gemeente in op de incidenten in het cameragebied.³ We zijn dan vanzelfsprekend vooral geïnteresseerd in de invloed die de sluiting van de coffeeshops in september 2009 in beide gemeenten heeft gehad.

Over de hele linie is er in beide gemeenten een substantiële afname van het aantal incidenten. In Bergen op Zoom noteren we gemeten vanaf 2008 een daling van ruim 20 % en in Roosendaal van bijna 40 %. Het is natuurlijk nooit met enige zekerheid te zeggen in welke

mate het cameratoezicht heeft bijgedragen aan deze positieve ontwikkeling. Toch mag – zeker als we kijken naar specifieke delicten als *geweld en aantasting van de openbare orde en ruimte* (voornamelijk ‘vernielingen’) – wel worden verondersteld dat cameratoezicht een bijdrage heeft geleverd aan die afname. Dat wordt – zoals hieronder beschreven – ook duidelijk uit de aanvullende bronnen die we hebben geraadpleegd.

De sluiting van coffeeshops is – zo blijkt uit de cijfers – van grote invloed op aard en omvang van de criminaliteit en overlast. Vooral vanaf september 2009 zien we praktisch over de hele linie een afname van het aantal geregistreerde incidenten. Deze afname vertaalt zich vervolgens een substantieel lagere cijfers voor 2010.

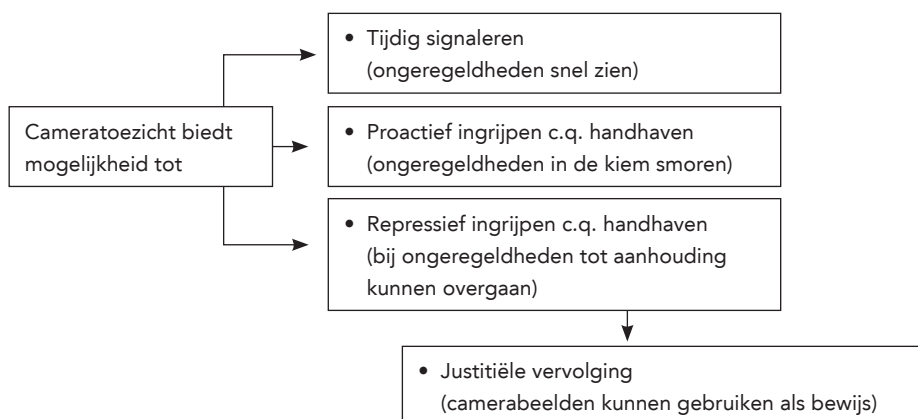
Camerabeelden nuttig om tijdig te signaleren, te handhaven en effectief te vervolgen

In hoeverre hebben camerabeelden een rol gespeeld bij het aanhouden van verdachten en – daarmee samenhangend – een mogelijke vervolging? Om hier betrouwbare uitspraken over te kunnen doen moet in voornoemde politieregistratiesysteem de mogelijkheid worden geboden om aan te geven of cameratoezicht en/of camerabeelden zijn gebruikt. Het huidige politieregistratiesysteem biedt hier géén mogelijkheden voor. Gevolg is dat het op dit front ontbreekt aan betrouwbare managementinformatie.⁴ We komen daar in deel 5 (aanbevelingen) nog op terug.

Er is gelukkig nog een andere manier waarop we kunnen achterhalen welke rol cameratoezicht heeft bij het signaleren van misdrijven en het aanhouden van verdachten. De mutaties die de politie Roosendaal over de afgelopen jaren heeft bijgehouden rondom cameratoezicht gedurende de horecadiensten geven een indicatie van de mate waarin camerabeelden een rol hebben gespeeld bij het signaleren van onregelmatigheden en/of het aanhouden van verdachten in het uitgaanscircuit.⁵

Uit de geanalyseerde mutaties blijkt dat cameratoezicht leidt tot het (*tijdig*) signaleren van onregelmatigheden én handhaving (*tijdig ingrijpen*). Afhankelijk van het moment waarop de politie ingrijpt spreken we van ‘*preventief of proactief ingrijpen c.q. handhaven*’ (zie verderop) of ‘*repressief ingrijpen c.q. handhaven*’.⁶

Bij ruim een van de vier aanhoudingen blijken camerabeelden een rol te hebben gespeeld (hetgeen dus valt onder de noemer ‘*repressief ingrijpen c.q. handhaven*’).



BERGEN OP ZOOM -De portier van een horecagelegenheid op de Grote Markt in Bergen op Zoom zet een bezoeker buiten, nadat deze betrokken is geraakt bij een conflict in een café. De portier loopt de bezoeker vervolgens achterop en slaat deze tegen de grond. Uit onderzoek blijkt dat er bruikbaar beeldmateriaal van het incident is, waarna de portier wordt aangehouden en vervolging wordt ingesteld. Het beeldmateriaal wordt als bijlage bij het verbaal gevoegd. De man verliest zijn portierspas.

In hoeverre camerabeelden vervolgens ook een rol spelen bij de verdere procesgang (vervolg) is op grond van de mutaties niet precies vast te stellen. In veel gevallen wordt namelijk niet vastgelegd hoe de camerabeelden worden gebruikt. Indirect kan het worden afgelezen uit de keren dat camerabeelden worden 'veilig gesteld'. Dat impliceert dat de beelden worden bekeken en bewaard om eventueel bij een latere procesgang als bewijs te kunnen dienen. Van bijna 40 aanhoudingen die (mede) op basis van camerabeelden zijn gepleegd zijn er in 5 de beelden expliciet ⁷ veilig gesteld. Op basis van deze cijfers constateren we dat camerabeelden óók – zij het in bescheiden mate – bijdragen aan de verdere procesgang.

ROOSENDAAL -De portier van een uitgaansgelegenheid neemt contact op met de politie: er is sprake van een ruzie op het terras, waarbij de verdachte een vrouw met een pistool bedreigt. In de cameratoezichtruimte richten de operators de camera's op het terras. Wanneer de verdachte vlucht, ondersteunen de operators de eenheden op straat: zij geven aan de bikers door welke route de verdachte neemt en dragen daarmee bij aan de snelle aanhouding van de verdachte.. De verdachte heeft een doorgeladen wapen op zak.

BERGEN OP ZOOM - Op de Grote Markt in Bergen op Zoom wordt een 39-jarige man door twee jongeren van achter aangevallen. Wanneer de politie ter plaatse komt, zijn de verdachten reeds gevlucht en blijkt sprake te zijn van een ernstig gewond slachtoffer. Uit onderzoek blijkt dat camera's die gericht staan op de Grote Markt het incident hebben gefilmd en er bruikbaar beeldmateriaal voorhanden is. Daarop is niet alleen te zien dat het slachtoffer een 'high-kick' in het gezicht krijgt, maar kan ook de vluchtroute van de daders worden achterhaald. Het beeldmateriaal wordt veilig gesteld en dient als bewijs in het proces van opsporing en vervolging.

Camerabeelden spelen tot slot niet alleen een rol bij aanhoudingen. Ook meer algemeen kunnen onregelmatigheden sneller worden geconstateerd en kan – bij juiste aansturing – zelfs voorkomen worden dat situaties uit de hand lopen. We omschrijven dat als 'preventief of proactief handhaven'.

Ook op dit vlak blijkt cameratoezicht waardevol. In ruim een derde van de in de mutaties beschreven meldingen speelt cameratoezicht een rol.

ROOSENDAAL -Tijdens horecadiensten worden de camera's in Roosendaal live uitgekeken. In de nacht van zaterdag op zondag wordt op één van de monitoren waargenomen dat een vrouw die mogelijk onder invloed van alcohol verkeert in haar auto stapt en wegrijdt. Deze constatering wordt doorgegeven aan de eenheden op straat, die hierop reageren door de vrouw ter controle aan te houden. Uit een blaastest blijkt dat de bestuurster inderdaad te veel gedronken heeft. Zij wordt aangehouden.

BERGEN OP ZOOM -Tijdens het TROS-festival dat jaarlijks op de Grote Markt in Bergen op Zoom plaatsvindt, worden de camera's live uitgekeken. Vanuit de cameratoezichtruimte wordt al in een vroeg stadium gemonitord hoe groot de druk is op de toegangswegen en hoe deze druk zich ontwikkelt. Aan de hand van deze beelden maakt de politie vervolgens de inschatting of, en zo ja, hoeveel publiek nog toegelaten kan worden op het plein.

Het cameratoezicht speelt met andere woorden een belangrijke rol bij het uitvoeren van de 'crowd control' taken van de politie.

Al met al verdienen camera's hiermee in onze optiek het predicaat 'extra ogen van de politie'.

Regelmatig gebruik camerabeelden bij opsporing en vervolging

Uit een aanvullende internetsearch⁸ blijkt ook dat zaaksofficieren met enige regelmaat beeldmateriaal opgenomen met camera's meenemen in de bewijsvoering. Een willekeurige greep uit de media van de laatste jaren.

Conflict in de kiem gesmoord door cameratoezicht

ROOSENDAAL – Bewakingscamera's in de Roosendaalse binnenstad registreerden vrijdagavond rond elf uur een relationeel conflict. Op de beelden was te zien dat een stel ruzie met elkaar had. Agenten gingen er naar toe om te voorkomen dat de zaak zou escaleren. Daarbij bleek dat de man nog gezocht werd door Justitie vanwege vier openstaande boetes. Hij kreeg de keuze om het totale bedrag van € 399,- te betalen of veertien dagen te zitten. De 29-jarige man uit Woudrichem koos er voor om het boete bedrag contant te betalen.

Defecte camera's in Bergen op Zoom

BERGEN OP ZOOM - Eind 2010 wordt in de lokale media melding gemaakt van het feit dat zeven tot acht van de 29 camera's in Bergen op Zoom niet naar behoren functioneren. Als gevolg van deze defecten zijn verschillende incidenten niet vastgelegd met de camera's waar dat wel had moeten gebeuren. Zo is het vernielen van een winkelpui niet opgenomen en is tevens een overval op een shoarmazaak niet op beeld vastgelegd. Het feit dat de camera's niet naar behoren functioneren leidt dan ook tot veel ophef.

Aanhouding na vechtpartij

ROOSENDAAL –Agenten zien dat een man tot twee keer toe ter hoogte van zijn gezicht geschopt wordt en houden de verdachte aan, evenals een verdachte die het slachtoffer vasthoudt en slaande bewegingen maakt. Uit later geraadpleegde camerabeelden blijkt dat de tweede verdachte het slachtoffer een karateschop heeft gegeven. Welke rol de camerabeelden precies hebben gespeeld, is niet bekend.

Twee verdachten moord aangehouden

ROOSENDAAL –De politie heeft twee verdachten aangehouden van de moord op een 35-jarige Roosendaler. Het slachtoffer werd in de vroege ochtend dood aangetroffen in het woongedeelte van een café aan de Stationsstraat en was door schoten uit een vuurwapen om het leven gekomen. Beelden van bewakingscamera's brachten de politie op het spoor van de twee verdachten. De officier van justitie heeft om uitlevering van de twee verdachten gevraagd. Deze worden in juli 2011 in hoger beroep tot respectievelijk tien en acht jaar gevangenisstraf veroordeeld.

Cameratoezicht beoordeeld door politie en OM

Aanvullende gesprekken met betrokken politiefunctionarissen en de huidige en voormalige Gebiedsofficier leren dat zij het cameratoezicht positief beoordelen, zeker waar het cameratoezicht in de horecagebieden betreft. De algemene opvatting is dat bij een zeer groot deel van de incidenten gesignaleerd tijdens een horecadienst cameratoezicht op een of andere manier een rol speelt. Zo wordt vanuit het Openbaar Ministerie aangegeven dat

beeldmateriaal regelmatig en dan met name bij gevallen van openlijke geweldpleging een rol kan spelen in de bewijsvoering.

GEBIEDSOFFICIER - 'We hebben veel ondersteuning van camera's die bij discotheken hangen. Het gaan dan vaak om uitgaansgeweld.'

Uit de interviews komt naar voren dat de handhaving van de openbare orde en veiligheid de voornaamste doelstelling is voor de inzet van cameratoezicht. Hoewel beeldmateriaal in het proces van opsporing en vervolging gebruikt kan worden ziet men dit toch vooral als 'bijvangst'.

Wanneer een incident wordt vastgelegd, is daarmee niet gezegd dat beeldmateriaal ook in het dossier wordt opgenomen en tijdens de rechtszitting zal worden vertoond. Allereerst is het namelijk van belang dat het incident goed in beeld is gebracht met de camera's en in die zin dus voldoende bewijskracht heeft.⁹

GEBIEDSOFFICIER - 'Je moet net het geluk hebben dat wat door de camera's geregistreerd is, ook is wat je wilt zien.'

Daarnaast speelt vanzelfsprekend ook de kwaliteit van het opgenomen beeldmateriaal een rol: hoewel de technische specificaties van de camera's daarbij van belang zijn, blijken ook contextuele factoren een rol te spelen. Zo is bij een vechtpartij waarbij vele partijen betrokken zijn lang niet altijd duidelijk te zien wie precies wat doet, kan de afstand tussen camera en plaats delict een rol spelen en is de lichtsterkte c.q. het tijdstip waarop het incident is opgenomen van belang. Andere belangrijke aspecten in relatie tot cameragebruik bij strafzaken hebben betrekking op een juiste datum- en tijdsaanduiding en een proces-verbaal dat in lijn is met hetgeen op de camerabeelden waargenomen kan worden.

GEBIEDSOFFICIER - 'Ik heb wel eens gezien dat de datum- en tijdsaanduiding niet klopte, waardoor er tijdens de rechtszitting verwarring ontstond.'

Vanzelfsprekend dienen de beelden ook in relatie te staan tot het ten laste gelegde feit. Zo blijken beelden in een concreet geval geen meerwaarde te hebben gehad daar alleen (verbale) bedreiging ten laste werd gelegd; geluid wordt door de camera's echter niet geregistreerd.

Bovendien leert de praktijk dat beeldmateriaal lang niet altijd aan de orde komt tijdens een zitting. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er geen discussie is over het feitenreelaas, bevindingen door de politie helder zijn verwoord, de verdachte bekend en/of er goede getuigenverklaringen zijn. In feite wordt de aanwezigheid van beeldmateriaal dan ter kennisgeving aangenomen.

De algemene conclusie is derhalve dat beeldmateriaal volgens betrokkenen regelmatig gebruikt wordt ten behoeve van de opsporing en vervolging. Het heeft als zodanig duidelijk meerwaarde.

POLITIE - 'Beelden zeggen altijd meer dan wat er op papier staat. Wanneer de verdediging probeert een incident kleiner te maken dan het daadwerkelijk was, kunnen beelden dat verhaal goed ontkrachten. Dan zijn het de beelden die het meeste spreken.'

Een serieus punt van kritiek is echter dat goede managementinformatie ontbreekt. Als er beter wordt geregistreerd is duidelijk hoe vaak camerabeelden worden gebruikt bij vervolging, bij welke zaken dit het geval is en in welke mate dit leidt tot minder sepo's en meer veroordelingen.

Cameratoezicht beoordeeld door de middenstand¹⁰

Ondernemers waarderen cameratoezicht omdat het een preventieve én repressieve werking heeft. Ondernemers beschouwen het cameratoezicht als een nuttig middel, onder meer omdat daarmee direct bekeken kan worden wat er gebeurt en wat er gebeurd is. Klanten hebben zij nooit in negatieve zin over de camera's gehoord. Volgens ondernemers kan dan ook gesteld worden dat het cameratoezicht is ingeburgerd.

ONDERNEMER - 'Mensen beschouwen het cameratoezicht - net als een portier voor de deur - als een middel dat de veiligheid in het gebied kan verhogen'.

De preventieve werking van de camera's is volgens een ondernemer onder meer een gevolg van het feit dat de camera's zichtbaar zijn opgehangen.

ONDERNEMER - 'Ik denk dat er veel mee wordt voorkomen, ook al weet ik natuurlijk niet hoeveel. Wel is duidelijk dat jongeren een andere plek opzoeken, er zijn veel minder groepjes dan in het verleden. En ook als fietsendief weet je nu natuurlijk dat je gefilmd wordt.'

Daarnaast geven ondernemers aan dat incidenten mogelijk worden voorkomen, doordat de politie dankzij de camera's beter op de hoogte is van de situatie ter plekke en hier vervolgens direct op in kan spelen. Er zijn wel enkele aandachtspunten die vooral betrekking hebben op de communicatie tussen ondernemers en politie (zie deel 5 aanbevelingen).

- Vooral in de zomerperiode kunnen de parasols op de caféterrassen het zicht van de camera's belemmeren. In overleg moet gekeken worden hoe dit goed kan worden opgelost.

ONDERNEMER – 'Ik werd een keer gebeld door de politie met de vraag of wij de parasols wilden sluiten, terwijl hier nog mensen onder zaten. Ik ga als ondernemer mijn klanten niet wegsturen natuurlijk. Bovendien heeft de gemeente het gebruik van parasols op de buitenterassen juist gestimuleerd om de binnenstad gezelliger te maken.'

- Onduidelijkheid is er ook over de wijze waarop de politie omgaat met beeldmateriaal bij het opsporen en aanhouden van verdachten. Uit verschillende interviews blijkt dat er bij ondernemers op dit front andere verwachtingen leven. Ter illustratie staan hieronder enkele quotes weergegeven:

ONDERNEMER - 'ik heb wel een keer gebeld, maar er vervolgens nooit meer iets van gehoord.'

ONDERNEMER - 'En als er dan een incident is waar een camera boven hangt – zoals bijvoorbeeld een brandje in een afvalbak – dan hoor je na twee weken dat de politie niets heeft kunnen doen omdat de camera de andere kant op stond of defect was. Dit terwijl ik als winkelier denk dat wanneer ik een melding doe, de politie daar iets mee kan.'

- Onduidelijk is ook voor ondernemers wanneer defecte camera's weer operationeel zijn. Dit heeft tot gevolg dat onder ondernemers vooral zaken rond blijven zingen die betrekken hebben op het falen van het camerasysteem en/of de politie.
- In het verlengde daarvan geven de ondernemers aan dat ze graag beter zouden willen worden geïnformeerd over 'welke successen met het cameratoezicht behaald zijn'.

Samenvattend zou de politie op dit gebied dan ook vooral meer moeten doen aan communicatie richting ondernemers (doelstelling, opbrengsten en oplossen defecten).

Cameratoezicht beoordeeld door het uitgaanspubliek

Om de mening van uitgaanspubliek rondom cameratoezicht te kunnen peilen, putten we uit een veelheid aan onderzoeken in andere gemeenten.¹¹ Daaruit blijkt dat het draagvlak voor cameratoezicht onder bewoners en uitgaanspubliek groot is. Dat geldt ook voor de inzet van cameratoezicht in uitgaansgebieden. Zo blijkt dat uitgaansjongeren (en hun ouders) in Zaandam de voorkeur geven aan maatregelen die vallen onder de noemer 'orde en toezicht' – waaronder cameratoezicht – in vergelijking met meer preventieve maatregelen, zoals voorlichting. Ook in Groningen werd het cameratoezicht in de binnenstad positief beoordeeld.

Eén van de meest genoemde bezwaren tegen de inzet van cameratoezicht is een (mogelijke) schending van de privacy. Uit onderzoek naar de inzet van cameratoezicht – niet noodzakelijk alleen in uitgaanssettings – komt naar voren dat aantasting van de privacy slechts voor een minderheid van de burgers een rol speelt waar het cameratoezicht betreft. In zijn algemeenheid kan dan ook gesteld worden dat personen die zich in een uitgaansgebied begeven meer belang hechten aan hun veiligheid dan aan hun privacy.

Cameratoezicht beoordeeld door bewoners van Bergen op Zoom en Roosendaal

Circa 700 bewoners van de binnenstad van Roosendaal en 600 bewoners van de binnenstad in Bergen op Zoom zijn gevraagd naar hun ervaringen met cameratoezicht in hun buurt. Ruim een derde¹² heeft hier op gereageerd. Deze groep bewoners vormt een goede doorsnee van de binnenstadbewoners, zij het dat er een lichte oververtegenwoordiging is van bewoners ouder dan 45 jaar.¹³

Het leeuwendeel (85%) is op de hoogte van het cameratoezicht in de binnenstad. Aandachtspunt blijft hiermee dat een kleine minderheid dat niet is en beide gemeenten wat dat betreft nog wat 'missiewerk' hebben te verrichten (zie deel 5 'aanbevelingen'). Belangrijk is in hoeverre men van mening is dat dit cameratoezicht bijdraagt aan een gevoel van veiligheid. De relevantie hiervan wordt onderstreept door periodieke peilingen in Roosendaal die uitwijzen dat bijna de helft van de binnenstadbewoners zich met enige regelmaat onveilig voelt. En niet zonder reden. Binnenstadbewoners van Roosendaal worden naar verhouding vaker slachtoffer van fietsendiefstal, auto-inbraak, beschadigen van auto's of vernielingen in de openbare ruimte.¹⁴ Eenzelfde beeld zien we in Bergen op Zoom.¹⁵

Gevraagd naar de mate waarin cameratoezicht bijdraagt aan het veiligheidsgevoel zien we in grote lijnen twee meningen. Een ruime meerderheid van 60 % voelt zich veiliger dankzij de inzet van cameratoezicht. We noemen dit de *voorstanders van cameratoezicht*. In Roosendaal ligt dat percentage enkele procenten hoger dan in Bergen op Zoom. De meeste bewoners kunnen dit gevoel ook concreet onderbouwen. Het belang van cameratoezicht is vooral het vroegtijdig signaleren van ongeregeldeheden (vernielingen, auto-inbraak, vechtpartijen, e.d.), maar ook de preventieve werking die er van uit gaat. De meest genoemde argumenten op een rij:

- 'Door camera's is er meer toezicht'.
- 'Ongeregeldeheden worden opgenomen en kunnen achteraf worden bekeken. Dat remt negatief gedrag af.'
- 'Ze (red. de jongeren die rotzooi willen trappen) weten dat er altijd iemand mee kijkt.'
- 'Door de camera's zijn er criminelen achter de tralies beland.'
- 'Sinds er camera's zijn geplaatst hebben we in het centrum minder overlast en vandalisme. De vraag is hoe het buiten het gebied waar camera's zijn geplaatst verloopt.'

Eén op de vier bewoners denkt dat cameratoezicht geen effect heeft op de veiligheid. Ze behoren tot de *sceptici van cameratoezicht*. Interessant is dat deze groep uiteenvalt in twee subgroepen. Eén groep die op zich niet tegen cameratoezicht is, maar twijfelt aan de manier waarop de camera's worden gebruikt c.q. benut. Ze voeren argumenten aan die bewoners die zich veiliger voelen door cameratoezicht in de binnenstad eveneens uiten. Voor hen lijken deze argumenten dan ook zwaarder te wegen dan voor de voorstanders van cameratoezicht.

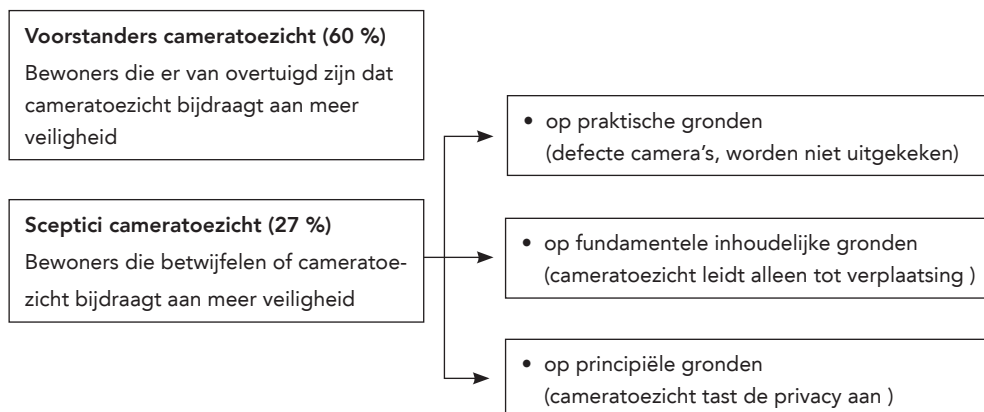
- 'Ik weet niet of die camera's wel altijd aan staan.'
- 'Ik vraag me af of er aan de andere kant van de camera daadwerkelijk iemand direct meekijkt.'
- 'Indien de camera's aan staan en er wat wordt opgenomen . . . !'.

Een ander deel van deze sceptici voert meer fundamentele argumenten aan waardoor cameratoezicht in hun optiek niet bijdraagt aan een betere veiligheid. Veel gehoord argument is dat het alleen maar leidt tot verplaatsing van de overlast en criminaliteit ('schijnveiligheid', 'verplaatsing van criminaliteit', 'overlast en vandalisme verplaatst zich'). Een ander deel wijst vooral op het verlies aan privacy.

- 'Tast privacy aan, verkleint verantwoordelijkheidsgevoel van burgers, kan het onveilige gevoel versterken'.

Nader onderzoek is nodig om een exacte omvang van die verschillende subgroepen te bepalen.¹⁶

Een en ander in schema: ¹⁷



Voldoende tot ruim voldoende

Gevraagd is aan de bewoners of ze het cameratoezicht willen beoordelen met een rapportcijfer. Binnenstadbewoners in Roosendaal geven een iets hoger rapportcijfer voor het cameratoezicht dan binnenstadbewoners van Bergen op Zoom (gemiddeld 6.6 tegen 6.2). Het spreekt voor zich dat bewoners die zich veiliger voelen door cameratoezicht ook een hoger rapportcijfer zullen geven. We geven de cijfers weer:

	Gemiddeld rapportcijfer		
	Bergen op Zoom	Roosendaal	totaal
Voorstanders (60%)	7,0	7,3	7,1
Sceptici (27 %)	4,9	5,1	5,0
Alle bewoners	6.2	6.6	6.3

Over de hele linie zien we dat de bewoners van Roosendaal iets positiever staan tegenover cameratoezicht dan de bewoners van Bergen op Zoom. Aan de hand van de geleverde commentaren lijkt deze wat lagere waardering in Bergen op Zoom vooral samen te hangen met (de negatieve publiciteit en beeldvorming over) defecte camera's. We zien dat bewoners van Bergen op Zoom vaker twijfelen aan het optimaal functioneren van de camera's. We komen daar in deel 5 ('Aanbevelingen') op terug.

De voorstanders van cameratoezicht geven gemiddeld een zeven aan het cameratoezicht. Deze beoordeling wordt vaak nader toegelicht. Men voelt zich bijvoorbeeld veiliger door de camera's, maar ook is men van oordeel dat er minder ongeregelheden plaatsvinden. Het is overigens wel zo dat veel bewoners voorstander zijn van een combinatie van camera's én meer 'blauw op straat'. Verder wordt actief meegedacht over de meest optimale cameralocaties en over de gebrekkige berichtgeving waar het gaat om behaalde successen ('ik heb geen zicht op de successen', 'ik weet niet wat de werking is', enz.). Diverse bewoners doen op deze vlakken suggesties (zie deel 5 'Aanbevelingen').

De sceptici geven gemiddeld een vijf aan het cameratoezicht. Interessant is dat een substantieel deel van deze bewoners precies dezelfde kritiek heeft als voorstanders. Het gaat dan om scepsis over het goed functioneren van camera's (defecte camera's, camera's met

slecht zicht, ontbreken van camera's op bepaalde locaties), in hoeverre ze daadwerkelijk worden uitgekeken en/of het uitblijven van politieoptreden bij ongeregelde heden. Bij sceptici lijken dit soort (negatieve) ervaringen of percepties meer gewicht in de schaal te leggen dan bij de voorstanders van cameratoezicht. De uitdaging voor lokaal bestuur en politie zou moeten bestaan uit het wegnemen van dergelijke scepsis. Dat betekent serieus aandacht besteden aan het feitelijk functioneren van de camera's (betere controle en snellere reparatie). Het betekent ook dat bewoners beter geïnformeerd moeten worden over de mogelijkheden en beperkingen van cameratoezicht en natuurlijk ook de resultaten van cameratoezicht. Beide thema's komen terug in deel 5 ('Aanbevelingen').

Diverse facetten van cameratoezicht uitgediept

Afsluitend hebben we de bewoners een reeks stellingen voorgelegd, waarbij dieper is ingegaan op de 'ins and outs' van cameratoezicht. Geeft men bijvoorbeeld de voorkeur aan meer politie op straat in plaats van camera's? Maar ook zijn we geïnteresseerd of men voor uitbreiding van cameratoezicht is. Hoe men een mogelijke aantasting van de privacy meeweegt? Of men er ook voor voelt om camera's in te zetten om illegale straathandel tegen te gaan?

Bewoners uit beide gemeenten hebben – zo blijkt – een tamelijk uitgesproken mening over verschillende aspecten van cameratoezicht. Daarbij blijken overigens de sceptici van cameratoezicht op veel thema's de voorstanders van cameratoezicht veel dichter te naderen. Dat is ook logisch. Een deel van de stellingen gaan immers over een bredere of intensievere inzet van camera's of anderszins verbeteringen in de veiligheid (meer toezicht). En op dat front hebben beide groepen bewoners aanzienlijk minder verschillende meningen. Hieronder zetten we de belangrijkste bevindingen op een rij. Wanneer de visies van de bewoners van Bergen op Zoom en Roosendaal (sterk) uiteenlopen, besteden we daar vanzelfsprekend aandacht aan.

'Meer blauw op straat' heeft nog steeds bij een overgrote meerderheid de voorkeur. Men ziet de camera's als een welkome aanvulling. De eerder genoemde tweedeling tussen een meerderheid die zich door cameratoezicht veiliger voelt en een minderheid die deze opvatting niet deelt, zien we ook terug in deze stelling. Vier op de vijf bewoners zijn van mening dat camera's feitelijk bijdragen aan meer veiligheid. Dat vertaalt zich in een toenomen veiligheidsgevoel. Een minderheid (één op de vijf) deelt die mening niet. Onder deze groep vinden we ook de bewoners die de mogelijke aantasting van hun privacy zwaarder vinden wegen dan de voordelen die cameratoezicht op kunnen leveren.

Interessant is dat een eventuele uitbreiding, dan wel kwaliteitsverbetering van cameratoezicht op brede steun van de bevolking kan rekenen. Althans afgaande op de reacties van deze binnenstadbewoners. Men is bereid te investeren in kwalitatief betere camera's en op een zeer kleine minderheid na is iedereen voorstander van uitbreiding van cameratoezicht naar omliggende wijken. Dat de illegale straathandel en daarmee gepaard gaande overlast een doorn in het oog is van veel bewoners, blijkt wel uit het feit dat het draagvlak voor de inzet van camera's bij de bestrijding hiervan bijna bevolkingsbreed wordt gedeeld. 95 % van de ondervraagde bewoners is hier voorstander van.

De resultaten op een rij.

	Eens	Oneens
In plaats van camera's moet er meer politie op straat	70 %	30 %
Meer camera's verhogen de veiligheid in onze gemeente	80 %	20 %
Cameratoezicht werkt beter als ze regelmatig van plaats wisselen	63 %	37 %
Door cameratoezicht kan de politie sneller reageren op ongeregelde heden	85 %	15 %
Ik vind mijn privacy belangrijker dan cameratoezicht	15 %	85 %
Door het cameratoezicht voel ik me veiliger	73 %	27 %
Camera's moeten ook worden ingezet om illegale drugshandel aan te pakken	95 %	5 %
Voor mij mag het cameratoezicht worden uitgebreid naar omliggende wijken	88 %	12 %
Camerabeelden mogen wat mij betreft langer dan 4 weken worden bewaard	89 %	11 %
Als er betere camera's komen moet de gemeente deze onmiddellijk aanschaffen	83 %	17 %

Afsluitend is bewoners de gelegenheid geboden extra suggesties te doen. Ook hier wordt ruim gebruik van gemaakt. Veelvuldig wordt de wens geuit om cameratoezicht verder uit te breiden. Ook wordt geadviseerd om mobiele camera's (op politieauto's en bij 'bikers'¹⁸ en verplaatsbare camera's (bij hot spots van auto-inbraken of in het kader van verkeersveiligheid) in te zetten. De overige suggesties komen sterk overeen met toelichtingen die bewoners al gaven bij het rapportcijfer voor cameratoezicht en/of de positieve dan wel negatieve effecten van cameratoezicht. Opvallend is tot slot dat een deel van de bewoners met heel concrete adviezen komt voor locaties waar extra cameratoezicht gewenst zou zijn. Dergelijke adviezen zullen – zo is de verwachting – worden meegenomen bij het bepalen van overlastlocaties waar tijdelijk extra toezicht worden gehouden door middel van verplaatsbare camera's (zie deel 5 'aanbevelingen').

Samenvattend kan worden geconstateerd dat er onder de bewoners van de binnenstad in beide gemeenten een breed draagvlak is voor de inzet van cameratoezicht. Dat draagvlak kan verder toenemen als het lokaal bestuur serieus aandacht besteedt een goede terugkoppeling van de successen die worden behaald met cameratoezicht én een eerlijke voorlichting over de mogelijkheden en beperkingen ervan.



Eindnoten

1. Deze worden vastgelegd in het nieuwe landelijke Basis Voorzienings- & handhavingssysteem van de politie. Medio 2009 is overgeschakeld op dit nieuwe systeem. De oude wijze van registreren verschilt met name op overlastmeldingen aanzienlijk van de nieuwe wijze van registreren. Om die reden moeten de cijfers met de nodige terughoudendheid worden bekeken.
2. Hiervan hebben we er in totaal 428 bestudeerd. Daar baseren we onze verdere uitspraken over resultaten / effecten op.
3. Meer informatie? Ga naar 'Verdiepende analyses cameratoezicht Bergen op Zoom en Roosendaal (deel 4)' dat gratis kan worden gedownload als PDF bestand (www.beke.nl).
4. In de oude politieregistratiesysteem BPS kon worden aangegeven of camerabeelden gebruikt waren. Na de overschakeling op BVH is dit niet langer mogelijk.
5. Vanwege de grotere spreiding van camera's in Bergen op Zoom (ook buiten het uitgaansgebied) is het niet mogelijk een dergelijke analyse daar ook te realiseren.
6. Het gaat in dit geval om circa 140 aanhoudingen. Bijna 40 daarvan zijn mede verricht op basis van camerabeelden; althans waar dit expliciet wordt vermeld. In werkelijkheid ligt dit waarschijnlijk hoger.
7. Met de term 'expliciet' geven we aan dat het aanhoudingen zijn waarvan in de mutaties is gemeld dat de beelden zijn veilig gesteld. In de praktijk is het mogelijk dat het (op een later tijdstip) bij meer aanhoudingen is gebeurd en daarmee niet in de mutatie is vermeld.
8. Waarbij gezocht is op gezocht op de termen 'veroordeling', 'cameratoezicht' en 'Bergen op Zoom' of 'Roosendaal'.
9. We hebben in voorgaand deel 1 al gewezen op defecte camera's. Ook eind 2010 blijkt uit een persbericht in de lokale media dat van de 29 camera's in Bergen op Zoom er zeven tot acht niet naar behoren functioneren.
10. Er is gesproken met de binnenstadregisseurs in beide gemeenten en een 30-tal ondernemers.
11. Geraadpleegde literatuur wordt aan het eind van deze rapportage weergegeven.
12. De respons in beiden gemeenten is nagenoeg gelijk (30 % Roosendaal en 33 % Bergen op Zoom).
13. De gemiddelde leeftijd bedraagt 54 jaar.
14. MQ Factsheet Cameratoezicht (onderdeel van de Bewonersenquête Roosendaal 2011).
15. Gemeentepeiling 2011. Eenheid Onderzoek & Statistiek. Bergen op Zoom.
16. Niet alle bewoners die sceptisch staan tegenover cameratoezicht hebben dat nader toegelicht.
17. De rest (13 %) kan zich hieromtrent geen mening vormen en laten we derhalve buiten beschouwing.
18. Politie op de fiets.

UPDATE CAMERATOEZICHT IN ROOSENDAAL EN BERGEN OP ZOOM

Analyse van locaties

Een belangrijke vraag is vanzelfsprekend in hoeverre de huidige posities van de camera's nog actueel zijn. Er zijn drie criteria op grond waarvan de locaties zijn gescreend.

1. Allereerst is gekeken naar de locaties waar zich de meeste incidenten afspelen. Op een plattegrond (zie hieronder) van beide gemeenten is weergegeven wat de zogenaamde 'hot spots' zijn. Daarvoor maken we gebruik van de meldingen en aangiften zoals die binnenkomen bij de politie.
2. Er is ook concreter gekeken naar de mate waarin de gebruiker (te weten de politie) tevreden is over de locaties waar de camera's zijn geplaatst. Als praktijkdeskundigen weten ze als geen ander waar zich onregeligheden afspelen en waar camera's als ondersteuning gewenst zijn.
3. Natuurlijk draagt ook het veranderde veiligheidsbeeld bij aan het beoordelen van de huidige cameraposities. Camera's die zich richten op de voormalige coffeeshops zijn bijvoorbeeld overbodig. Punt van zorg is wel de nog steeds aanwezige drugsgelateerde overlast gekoppeld aan de illegale straathandel. In onze optiek moet overwogen worden deze overlast door middel van cameratoezicht aan te pakken (zie verderop).

Voorstel tot herpositionering huidige camera's in Bergen op Zoom

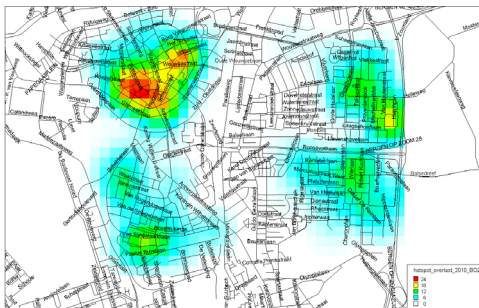
Uit hotspotanalyses blijkt dat de meeste incidenten plaatsvinden op de Grote Markt. Daarnaast zijn er enkele kleine hot spots zichtbaar op De Heiningen (Gageldonk) en het Benedenbaantje (Zeekant). Als gevolg van deze veranderende omstandigheden en de ervaringen die met het cameratoezicht zijn opgedaan, is een aantal wensen te formuleren voor in totaal zeventien camera's op in totaal veertien locaties (zie figuur 2).

De belangrijkste voorstellen op een rij zijn:

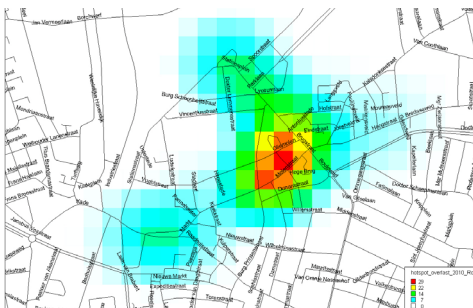
- Op acht cameralocaties moeten de huidige negen camera's iets beter worden gepositioneerd en moet één extra camera (in de Zuivelstraat) worden toegevoegd. Het gaat om geringe verplaatsingen (hooguit enkele tientallen meters) waardoor deze tien camera's gezamenlijk een optimaal zicht verschaffen op het centrum en/of de centrumring (verhogen van het toezichtniveau waardoor de incidenten die zich daar afspelen beter kunnen worden gesignaleerd).
- Daarnaast bestaat de wens om zeven camera's op vijf cameralocaties weg te halen. De reden daarvoor is dat door veranderde omstandigheden in vergelijking met de periode waarin een camera geplaatst werd, de camera niet (langer) als relevant wordt beschouwd.
- Op twee locaties zou met in totaal drie camera's eventueel kunnen worden volstaan met tijdelijk cameratoezicht.

Figuur 1

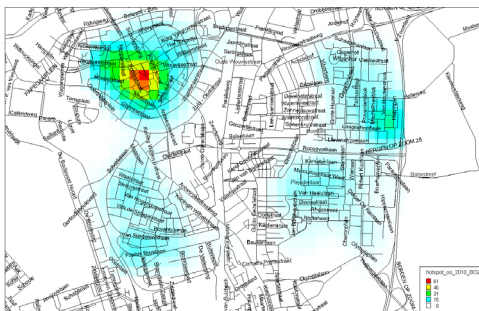
Gemeente Bergen op Zoom Overlast 2010
N=312



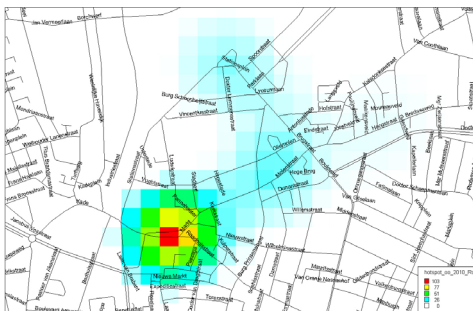
Gemeente Roosendaal Overlast 2010
N=90



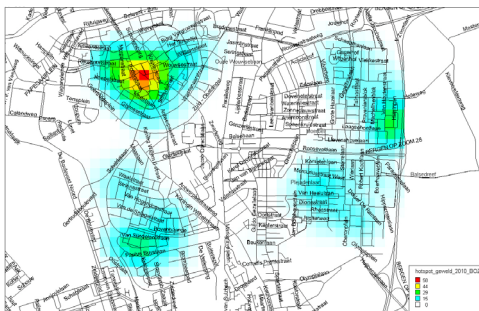
Gemeente Bergen op Zoom 2010 Openbare Orde
N=328



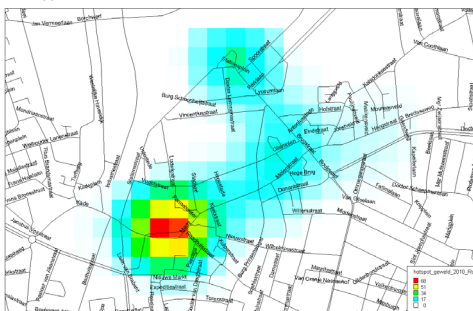
Gemeente Roosendaal Openbare Orde 2010
N=162



Gemeente Bergen op Zoom Geweld 2010
N=393



Gemeente Roosendaal Geweld 2010
N=165



Met de door ons voorgestelde maatregelen is het cameratoezicht in de gemeente Bergen op Zoom weer geactualiseerd en geschikt om de komende vijf tot zes jaar optimaal te functioneren.

Zie de kaart in figuur 2 op de volgende pagina.

Samenvattend kan worden gesteld dat niet alle geplaatste camera's nog een meerwaarde hebben. Zo is bijvoorbeeld een café gesloten en vinden op deze plek nauwelijks meer incidenten plaats. Bovendien is het gebied met behulp van andere camera's die er reeds hangen voldoende in beeld te brengen. De bij het café geplaatste camera heeft daardoor geen functie meer. Daarnaast constateren deskundigen dat er nog 'blinde vlekken' in het cameragebied zijn. Om het zicht te verbeteren, is in een enkel geval een nieuwe cameraplocatie nodig terwijl in andere gevallen een (kleine) verplaatsing afdoende zou zijn.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de camera's op een aantal locaties als nuttig worden beschouwd, maar niet optimaal renderen door omgevingsfactoren (lichtbronnen die het beeld 'vervuilen' of bossages die het zicht (gedeeltelijk) belemmeren).

Voorstel tot herpositionering huidige camera's in Roosendaal

De politie in Roosendaal heeft recentelijk de nummering van de camera's opnieuw bepaald, waarbij de camera's die minder van belang worden geacht een lager nummer hebben gekregen.

- We stellen voor zes camera's in het Credogebied te verwijderen.¹ De meeste incidenten vinden op dit moment plaats op de Markt en het Stationsplein. Er worden – nu de coffeeshops zijn gesloten – nauwelijks nog incidenten geconstateerd in het Credogebied (met als enige uitzondering een beperkt aantal incidenten op de Molenstraat richting het centrum).
- Een aantal camera's rond de Markt en het Stationsplein kan iets anders (soms enkele meters) worden verplaatst om het bereik van deze camera's te optimaliseren. Afhankelijk van de kosten kan ook besloten worden dan nieuwe camera's te plaatsen. Daarnaast bestaat de wens om horecagerelateerde overlast op een aantal locaties terug te dringen. Voordat tot inzet van (verplaatsbaar) cameratoezicht kan worden overgegaan, dient een goede contextanalyse van deze locaties te worden gemaakt (omvang incidenten, hot times (dag en tijd) en moet duidelijk naar voren komen waar de meerwaarde van het inzetten van cameratoezicht in zit. Daarnaast dient duidelijk te worden gemaakt welke criteria gelden voor het verwijderen, dan wel plaatsen van een camera. Het gaat in totaal om vijf geprioriteerde locaties en zeven locaties die minder prioriteit hebben; deze lijst is echter niet 'vast' en limitatief. Het incidentenpatroon geeft – lettend op proportionaliteit en subsidiariteit – onvoldoende aanleiding om cameratoezicht uit te breiden op de zeven tactische locaties die de politie in haar jaarrapportage 2011 benoemt.
- Daarnaast is er behoefte aan meer cameratoezicht op enkele locaties waar met regelmatig grootschalige evenementen plaatsvinden (ook in het kader van zogenaamde 'crowd - control'). Hiervoor zouden nieuwe (verplaatsbare) camera's kunnen worden ingezet. Op basis van een gedegen verkenning kan bepaald worden hoeveel en waar precies dergelijke camera's noodzakelijk zijn.

Samenvattend geldt ook voor de gemeente Roosendaal dat het veranderde veiligheidsbeeld (met name sluiting van de coffeeshops) betekent dat een aantal camera's kan worden weggehaald (Credogebied). Daarnaast kunnen huidige camera's rond de Markt en het Stationsplein met enige aanpassingen (zoals gezegd gaat het om kleine verplaatsingen van vaak enkele meters), dan wel – als het financieel aantrekkelijk is – nieuwe camera's het

● nieuwe camera
 ● camera verwijderen, in geval van overlast
 overgaan tot verplaatsbaar cameratoezicht
 ● camera verwijderen
 ● camera verplaatsen
 ● nieuwe locatie camera
 ● camera punt
 ▲ locaties - vastgesteld in overleg met politie en gemeente - worden
 in verband met opsporingsdoelenden niet op deze kaart weergegeven

toezicht verder versterken. Tot slot is het efficiënt nieuwe (verplaatsbare) camera's in te zetten rondom (grootschalige) evenementen. Dergelijke camera's zijn – zoals we hieronder zullen zien – ook elders inzetbaar en derhalve een (financieel) verantwoorde aanschaf.

Hiermee komen we in grote lijnen ook tegemoet aan de wensen die door de politie in de jaarrapportage 2011 zijn geformuleerd omtrent de inzet van cameratoezicht. Wij kiezen er enkel voor de camera op de Oliemolen – St. Jansstraat te laten staan. Dat is mede gebaseerd op de hot spot analyse. In dit gebied vindt ook in 2010 nog relatief veel criminaliteit plaats (naast De Markt en het Stationsplein).

Gezien de omvang van het aantal incidenten op zogenaamde tactische locaties kan de uitbreiding met vast cameratoezicht op deze plaatsen niet voldoende worden onderbouwd. Tevens is het vanwege het grotendeels ontbreken van managementinformatie (zie ook de aanbevelingen rondom het zorgvuldig gaan bijhouden van een logboek), zicht op kosten van plaatsing (vanwege aanpassen van bv. lichtmasten) en een goede contextanalyse niet mogelijk om een uitbreiding van het cameratoezicht op de horecagerelateerde overlastlocaties te onderbouwen. Gezien de ervaring van de politie als praktijkdeskundige bevelen we echter aan om na het maken van een goede contextanalyse in overleg met elkaar de mogelijkheden voor inzet van cameratoezicht op deze locaties te bepalen.

Vanwege het tijdelijke karakter van grootschalige evenementen – ook als er meerdere evenementen per jaar plaatsvinden – zijn we van mening dat vast cameratoezicht op deze locaties niet gewenst.

Kort samengevat honoreren we dus het verwijderen van een aantal camera's conform de wensenlijst zoals opgenomen in de jaarrapportage én kiezen we daarnaast voor de inzet van een nader te bepalen aantal verplaatsbare camera's (voor overlastlocaties en grootschalige evenementen). Met verplaatsbaar cameratoezicht kan goedkoper en flexibeler worden ingespeeld op zich wijzigende situaties.

Met deze maatregelen is het cameratoezicht in de gemeente Roosendaal weer geactualiseerd en geschikt om de komende vijf tot zes jaar optimaal te functioneren.

Zie de kaart in figuur 3 op de volgende pagina.

Introductie van nieuwe verplaatsbare camera's

Hiermee is het beeld nog niet compleet. Op basis van de wijkthermometer is een aantal hot spots genoemd die samenhangen met de overgebleven illegale straathandel en meer algemeen jeugdoverlast. Het voorstel is dat deze locaties in aanmerking komen voor de inzet van verplaatsbaar cameratoezicht. Vooraf moet daarbij worden bepaald of de inzet gebeurt in het kader van de gemeentewet (ten behoeve van de openbare orde), dan wel in het kader van de politiewet (mede ten behoeve van de opsporing). In dat laatste geval dient er toestemming te zijn van het OM en zijn de kaders waarbinnen een dergelijke inzet kan worden gerealiseerd aanzienlijk strikter. Vooralsnog lijkt het zinvol in samenwerking met betrokken partijen te kijken naar een mogelijk gecombineerde inzet. Daarbij worden de hot spots die naar voren komen bij de jaarlijkse wijkthermometer verdeeld in twee typen locaties: die waar voornamelijk openbare orde problematiek speelt (waaronder jeugdoverlast of drugsoverlast) en die waarin het interessant is in het kader van opsporing acties te ondernemen (illegale straathandel).

Figuur 3



De gemeente Roosendaal heeft vooruitlopend hierop al gekozen voor cameratoezicht als aanvullende maatregel om de overlast terug te dringen en bewoners hun gevoel van veiligheid terug te geven. In de wijk Langdonk (het gebied Lindenburg en Evelindeflat) wordt voor een periode van zes maanden openbaar cameratoezicht ingevoerd. Het gaat om twee verplaatsbare camera's die wisselend op vier locaties worden gepositioneerd.

Eindnoten

1. Het gaat dan om de volgende cameralocaties: Hofstraat, Brugstraat ter hoogte van Anthoniusstede, Oliemolen, Oliemolen – St. Jansstraat, Molenstraat – Damstraat en Hoogstraat – Kalsdonksestraat.

CAMERATOEZICHT IN BREDER PERSPECTIEF

Momenteel zijn in Nederland verschillende ontwikkelingen gaande die van invloed zullen zijn op de manier waarop cameratoezicht de komende jaren zal worden aangestuurd en ingezet.¹ Eén van de meest in het oog springende en relevante ontwikkelingen in dit verband is de vorming van een Nationale Politie en inherent daaraan de samenwerking c.q. samenvoeging van verschillende regiokorpsen. Tegen deze achtergrond is het zinvol de belangrijkste vier ontwikkelingen rondom cameratoezicht op een rij te zetten. Daaruit zijn ook lessen te trekken voor de wijze waarop het cameratoezicht in Bergen op Zoom en Roosendaal het best vorm kan worden gegeven. We zetten ze kort op een rij en daarna volgt een korte toelichting.

Landelijke issues	Bergen op Zoom / Roosendaal
1. Taken en verantwoordelijkheden bij cameratoezicht	<i>Huidige situatie:</i> • Politie volledige operationele regie (bemannen camera-toezichtruimte, aansturing straatsurveillance, beheer beelden etc.) • Aansturing straatsurveillance vanuit lokaal op het politiebureau ingerichte cameratoezichtruimtes in beide gemeenten <i>Prognose:</i> • Vorming regiopolitie Zeeland – West Brabant leidt tot nieuwe discussie inrichting cameratoezicht → toenemende roep tot centralisatie van cameratoezicht <i>Aanbeveling:</i> • Toetsen of de al ingenomen standpuntbepaling Bergen op Zoom /Roosendaal ook in deze nieuwe context nog steeds reëel is.
2. Centralisatie van cameratoezicht	
3. Nieuwe technologie op cameragebied	<i>Huidige situatie:</i> • Camera's met detectie beweging & geluid onvoldoende getest <i>Aanbeveling:</i> • Geen issue voor Bergen op Zoom/Roosendaal
4. Ontwikkelingen op juridisch gebied	<i>Huidige situatie:</i> • Cameratoezicht voldoet aan eisen proportionaliteit en subsidiariteit <i>Aanbeveling:</i> • Bergen op Zoom en Roosendaal dienen invulling te geven aan de extra juridische voorwaarden m.b.t. de inzet verplaatsbare camera's • alleen op basis van gedegen hot-spotanalyse • voldoen aan kenbaarheidvereiste

Taken en verantwoordelijkheden bij cameratoezicht

In formele zin zijn gemeente, politie en het Openbaar Ministerie bij de inzet van cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde en veiligheid betrokken.² De gemeente is in de persoon van de burgemeester verantwoordelijk voor het gemeentelijk cameratoezicht, waarbij de gemeenteraad inspraak heeft in de lengte van de periode waarbinnen en de locatie(s) waar cameratoezicht wordt ingezet. Het Openbaar Ministerie is als lid van de driehoek betrokken bij de besluitvorming over de periode waarin de camera's worden ingezet en de tijdstippen waarop beelden 'live' uitgekeken worden. In tweede aanleg speelt het OM een rol bij de beslissing om beeldmateriaal in het proces van opsporing en vervolging in te zetten. De politie heeft de operationele regie. Hoe dit precies wordt ingevuld, varieert. Afhankelijk van het gekozen model verschilt de eigenaar van de camerabeelden en wordt beeldmateriaal door verschillende partijen – variërend van politiepersoneel tot particuliere beveiligers – uitgekeken.

In Bergen op Zoom en Roosendaal is in grote lijnen gekozen voor bovenstaande verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Hierbinnen is gekozen voor het model waarbinnen de politie de volledige operationele regie heeft. Dit heeft tot gevolg dat de cameratoezichtruimte door politiepersoneel wordt bemand en de politie verantwoordelijk is voor de verwerking en het beheer van de opgeslagen beelden.

Vooralsnog lijkt deze taakverdeling waarbij de politie de volledige operationele regie voert goed te werken. Desalniettemin stellen we voor komend jaar te bestuderen in hoeverre de gemeentelijke afdelingen Stadtoezicht (Bergen op Zoom) en Toezicht en Handhaving (Roosendaal) een actievere rol kunnen gaan spelen in de operationele uitvoering. Het betreft dan zowel de aansturing vanuit de toezichtcentrale als de daadwerkelijke handhaving op straat.

Centralisatie van cameratoezicht

Omdat de inzet van cameratoezicht en de daarbij horende infrastructuur financiële investeringen vergen van gemeenten, is geopperd dat een intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een gezamenlijke cameratoezichtruimte financiële voordelen op kan leveren. Gebruik van een interregionale toezichtcentrale heeft een daling van de kosten voor individuele gemeenten tot gevolg. De voordelen vloeien voort uit een gezamenlijke investering in locatie, gezamenlijk inkopen van diensten en middelen (zoals materiaal, opleidingskosten, onderhoudscontracten).

De ervaring leert dat het realiseren en operationeel krijgen van een gecentraliseerde toezichtruimte een lang en intensief traject is. Belangrijk risico van gecentraliseerd toezicht is dat signalering en aansturing van lokale toezichthouders minder goed verloopt. Dat heeft vooral te maken met een beperking van de lokale (geografische) kennis van de centralisten. Daardoor valt een belangrijk voordeel van cameratoezicht weg, namelijk het snel proactief of repressief ingrijpen c.q. handhaven.

In Bergen op Zoom en Roosendaal vindt de aansturing van straatsurveillance plaats vanuit lokaal op het politiebureau ingerichte cameratoezichtruimtes. Dat beperkt de kosten voor een locatie en zorgt voor korte lijnen tussen de centralist en de straatsurveillances. Bovendien worden de toezichtcentrales bemand door politiepersoneel dat bekend is met de lokale situatie. Direct gevolg is – zo blijkt uit voorgaande analyses – dat ongeregeldeheden tijdig worden gesignaleerd en een proactieve en repressieve inzet op aansturing van de centralist mogelijk is.

Onze inschatting is dat in de komende één tot twee jaar de discussie over een meer gecentraliseerd cameratoezicht alsnog gevoerd gaat worden. De geplande komst van één nationale politie leidt komend jaar tot de vorming van een regionale eenheid Zeeland – Midden West Brabant (of Zuid-west Nederland). Dat dit gevolgen gaat hebben voor de

wijze waarop de operationele regierol van de politie bij cameratoezicht in Bergen op Zoom en Roosendaal wordt ingevuld lijkt meer dan logisch. Daarbij zal ook de discussie over de mate van centralisatie van toezichtcentrales opnieuw worden gevoerd. Vooruitlopend op die discussie zouden beide gemeenten kunnen onderzoeken in hoeverre het huidige standpunt (vasthouden aan de bestaande situatie) reëel is.

Nieuwe technologie op cameragebied

Met de inzet van 'slimme' camera's – die gebruik maken van geluidsdetectie en/of bewegingsdetectie – wordt beoogd het cameratoezicht gericht in te zetten en de impact van het cameratoezicht op de privacy te verminderen, bijvoorbeeld door opnames pas te starten wanneer bepaalde geluiden of bewegingen geregistreerd worden.

Er is nog weinig bekend over de inzet van camera's met geluidsdetectie. Probleem is het aantal vals positieve meldingen, waarbij de politie ten onrechte geattendeerd wordt op een 'problematische' situatie. Camera's met bewegingsdetectie worden vaker ingezet (onder andere op grote stations en luchthaven Schiphol). Ze geven een waarschuwingssignaal af bij verdacht gedrag, dat via vooraf ingestelde logaritmen is bepaald. Problemen die zich voor kunnen doen met dit type camera's zijn gerelateerd aan de context waarin gedrag gezien moet worden. Zo maakt het camerasysteem bijvoorbeeld geen onderscheid tussen een vriendschappelijke worsteling en een daadwerkelijke vechtpartij, of tussen een persoon die al rennend zijn trein probeert te halen en een vluchtende overvaller. Uit onderzoek van TNO bleek bovendien dat de camera's moeite hebben met de dynamiek van grote mensenmassa's.

Al met al moet worden geconstateerd dat deze vormen van cameratoezicht nog (steeds) in de kinderschoenen staan. De verwachting is wel dat in de komende jaren meer ingezet zal worden op deze 'nieuwe' vormen van cameratoezicht. Temeer omdat hiermee mogelijkheden worden geboden om de personele capaciteit die cameratoezicht momenteel eist te verminderen. Van belang is echter om – los van technische ontwikkelingen – vooral te beseffen dat het succes van cameratoezicht voor een groot deel afhankelijk is van de kwaliteit van de beelden, de wijze waarop beelden worden vastgelegd en waarop deze worden uitgelezen.

Bergen op Zoom en Roosendaal doen er verstandig aan voornoemde technologische vernieuwingen in cameratoezicht voorlopig van een afstand te volgen. Pas als dergelijke camera's een bredere toepassing hebben gekregen, de kosten zijn gedaald en de 'kinderziektes' zijn overwonnen c.q. de camera's operationeel een meerwaarde hebben, kan bekeken worden of ze geschikt zijn om te worden ingezet.

Ontwikkelingen op juridisch gebied

Aan de inzet van cameratoezicht worden duidelijke eisen gesteld. Het moet ten eerste evenredig zijn in relatie tot het beoogde doel (*proportionaliteit*). Daarnaast dient te zijn bekeken of het beoogde doel op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt (*subsidiariteit*).

Aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is – sinds 2006 – gestalte gegeven door de inzet van cameratoezicht ten behoeve van het handhaven van de openbare orde te verankeren in de wet (Gemeentewet, artikel 151-c).^{3/4} Het belang van dit artikel is met name gelegen in het feit dat de gemeenteraad de burgemeester toestemming dient te verlenen voor het plaatsen van camera's. Deze wet heeft uitsluitend betrekking op langdurige vormen van cameratoezicht in de openbare ruimte, waarbij camera's op een vaste locatie (zoals bijvoorbeeld de binnenstad) voor een langere periode worden ingezet.⁵

Anders is dit dan ook wanneer cameratoezicht wordt ingezet bij onvoorziene ordeverstoringen of de vrees daarvoor, zoals bijvoorbeeld tijdens grootschalige evenementen het geval kan zijn. Omdat het wenselijk is dat cameratoezicht in dergelijke gevallen onverlet kan worden ingezet zonder dat toestemming van de gemeenteraad noodzakelijk is, is de inzet van cameratoezicht op die momenten geborgd in artikel 2 van de Politiewet 1993.

Voor *Bergen op Zoom en Roosendaal* geldt dat het huidige cameratoezicht voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zoals vastgelegd in de Gemeentewet. Apart aandacht dient besteed te worden aan het gebruik van *verplaatsbare camera's*. De inzet hiervan valt – net als de meer gangbare vorm van cameratoezicht – onder artikel 151c van de Gemeentewet. Voorwaarde is wel dat dit gebeurt op basis van een gedegen analyse waarin wordt aangetoond dat het hot spots betreft waar bijvoorbeeld sprake is van overlast of drugshandel.

Belangrijk om te vermelden is verder dat burgers – wanneer cameratoezicht wordt ingezet – hiervan op basis van een wettelijke bepaling op de hoogte dienen te worden gesteld (het kenbaarheidvereiste). Dit geldt niet alleen in het geval dat beelden worden vastgelegd, maar ook wanneer sprake is van monitoren c.q. het beeldmateriaal niet wordt opgeslagen, maar enkel 'live' wordt uitgekeken. Een belangrijke nuance binnen het kenbaarheidvereiste is wel dat camera's niet per definitie zichtbaar geplaatst hoeven te zijn; tevens is het niet noodzakelijk burgers op de hoogte te stellen van de precieze opnametijden van de camera's.

Eindnoten

1. Geraadpleegde literatuur wordt aan het eind van deze rapportage weergegeven.
2. De opslag van beeldmateriaal is daarmee gebonden is aan een maximale bewaartermijn van vier weken (artikel 151c Gemeentewet).
3. Binnen deze wet is de inzet van cameratoezicht ter bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die een negatieve invloed kunnen hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving eveneens geborgd. Cameratoezicht heeft echter in eerste aanleg een signalerende functie, waarvan de politie en andere hulpdiensten operationeel baat kunnen hebben bij bijvoorbeeld de aansturing van eenheden.
4. Overigens biedt deze wet ook de mogelijkheid om beeldmateriaal onder bepaalde voorwaarden op te slaan voor het proces van opsporing en vervolging (zogenaamde bijvangst).
5. Cameratoezicht kan op openbare plaatsen die als particulier eigendom gelden in samenwerking met particulieren worden uitgevoerd (denk bijvoorbeeld aan een bedrijfsterrein). Bij de inzet van particuliere alarmcentrales dient toestemming gevraagd te worden aan de gemeenteraad en de lokale driehoek.

DE BALANS OPGEMAAKT

Op Hoofdlijnen

Vanaf 2005/2006 is in de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal cameratoezicht één van de middelen om de toegenomen (drugsgelateerde) overlast en/of criminaliteit en/of uitgaansgerelateerde overlast en uitgaansgeweld tegen te gaan. Bij de invoering van het cameratoezicht werd overeengekomen dat na vijf jaar een evaluatie plaats zou vinden. Hieronder de resultaten op hoofdlijnen, gevolgd door een achttal aanbevelingen.

Cameratoezicht lijkt effectief

Allereerst blijkt uit de analyses dat cameratoezicht in Roosendaal en Bergen op Zoom effectief lijkt. Op basis van een analyse van ruim 600 meldingen¹ die tijdens horecadiensten in 2009, 2010 en 2011 zijn gemuteerd door de politie Roosendaal kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat cameratoezicht heeft geleid tot het (tijdig) signaleren van onregelmatigheden én tijdig ingrijpen (handhaven). Ter illustratie: bij minimaal een op de vier aanhoudingen – zo blijkt uit voornoemde analyse – speelt cameratoezicht een rol en uit diverse bronnen blijkt dat camerabeelden een rol spelen als ondersteunend bewijs bij verdere vervolging.

Dit beeld wordt gedeeld door diverse betrokken partijen. Vooral toezicht en handhaving tijdens de horecadiensten (in het weekend) verloopt volgens de politie efficiënter als gevolg van het cameratoezicht. Het Openbaar Ministerie zegt met regelmaat gebruik te maken van camerabeelden bij het vervolgen van verdachten.

Ook de ondernemers in het centrum zijn grosso modo tevreden over het cameratoezicht. Er zijn wel enkele punten van kritiek. Het gaat dan om defecte camera's en de soms gebrekkige communicatie tussen ondernemers en politie, vooral waar het de terugkoppeling betreft van bepaalde incidenten. Speciaal aandacht is besteed aan de mening van bewoners van Roosendaal en Bergen op Zoom. Ruim tweederde van hen is uitgesproken voorstander van cameratoezicht. Ze zien het als een maatregel die bijdraagt aan meer veiligheid op straat. Eén op de vier inwoners staat daarentegen sceptisch tegenover dergelijke vormen van toezicht. De argumenten die hiervoor worden aangedragen verschillen. Een deel betwijfelt het nut (effect) en een ander deel is principieel tegen. Ze zijn van mening dat persoonlijk (politieel) toezicht de voorkeur verdient boven cameratoezicht.

Samenvattend is het overheersende oordeel van diverse betrokken partijen, ondernemers en burgers over de inzet van cameratoezicht positief. Cameratoezicht draagt in hun optiek bij aan de veiligheid van uitgaanscentra in beide gemeenten. Dit beeld wordt – zoals we hierboven hebben vastgesteld – ondersteund door de feiten. Cameratoezicht blijkt daarbij te leiden tot tijdig signaleren van onregelmatigheden. Het biedt politie de gelegenheid dergelijke onregelmatigheden in de kiem te smoren en dus te voorkomen dat het uit de hand loopt (we spreken in dergelijke gevallen van preventief of proactief handhaven) of tenminste personen die zich hieraan schuldig maken in hun kraag te grijpen en te vervolgen (we spreken in dergelijke gevallen van repressief handhaven).

Na vijf jaar aanpassingen als gevolg van veranderd veiligheidsbeeld

Een belangrijke vraag is vanzelfsprekend in hoeverre de huidige posities van de camera's na vijf jaar nog actueel zijn. Er zijn drie criteria op grond waarvan de locaties zijn gescreend. Allereerst is gekeken naar de locaties waar zich de meeste incidenten afspelen. Op een plattegrond van beide gemeenten is weergegeven wat de zogenaamde 'hot spots' zijn.

Er is ook concreter gekeken naar de mate waarin de gebruiker (te weten de politie) tevreden is over de locaties waar de camera's zijn geplaatst. Als praktijkdeskundigen weten ze als geen ander waar zich ongeregelde heden afspelen en waar camera's als ondersteuning gewenst zijn. Natuurlijk draagt ook het veranderde veiligheidsbeeld bij aan het beoordelen van de huidige cameraposities. Camera's die zich richten op de voormalige en inmiddels gesloten coffeeshops zijn bijvoorbeeld overbodig. Daar staat tegenover dat in Roosendaal tegenwoordig op meerdere locaties horecagerelateerde overlast voorkomt en op basis van klachten van bewoners een aantal hot spots in beeld komt, die samenhangen met de overgebleven illegale straathandel. Het voorstel is – voor zover mogelijk ² – om op deze locaties gebruik te maken van verplaatsbaar cameratoezicht (zie volgende paragraaf 'Acht aanbevelingen').

Op basis hiervan is voor Bergen op Zoom en Roosendaal een geactualiseerd plan neergelegd waarmee het cameratoezicht naar verwachting de komende vijf tot zes jaar weer optimaal kan functioneren.

Acht aanbevelingen

Er is op basis van ons onderzoek ook een aantal zaken geconstateerd die voor verbetering vatbaar zijn. Ze hebben vooral betrekking op de procedurele gang van zaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het onderhoud van de camera's en het systematisch vastleggen van het cameragebruik. Dat laatste is essentieel voor betrokken partijen (waaronder de gemeente als eindverantwoordelijke) om betrouwbare managementinformatie te verkrijgen over de kwaliteit en toepassing van het cameratoezicht. Daarnaast is communicatie over de resultaten van cameratoezicht richting de eigen bevolking een aandachtspunt. Hieronder geven we kort de acht aanbevelingen weer.

1 Cameraprotocol

Er dient een cameraprotocol te worden opgesteld waarin verschillende punten concreet dienen te worden uitgewerkt. Het gaat dan onder meer om procedures rondom vastlegging van beeldmateriaal, het onderhoud en de bediening van het camerasysteem en de opleiding en training van personeel. Als specifiek onderdeel van voornoemd cameraprotocol moet er een duidelijke procedure (en controle) komen die voorziet in het snel signaleren en repareren van defecte camera's.

2 Aanmaak en bijhouden logboek

Er dient door de 'controleur' van de politie werkzaam in de observatieruimtes in zowel Bergen op Zoom als Roosendaal een digitaal logboek (Excel) te worden bijgehouden waarin wordt vastgelegd wanneer en waarom de camera's worden uitgekeken en welke camera's dan worden gebruikt. ³ Hiermee krijgen beide gemeenten (maar óók de andere veiligheidspartners) goede managementinformatie over de mate waarin camerabeelden een rol spelen tijdens het operationele politiewerk en welke gevolgen c.q. effecten dit heeft. Daarbij kan zoals eerder reeds aangegeven worden gedacht aan proactief (handhaven openbare orde) en repressief (opsporing en vervolging) handhaven.

3 Periodieke communicatie richting bewoners

Dergelijke managementinformatie is niet alleen van belang voor de politiek inhoudelijke en financiële verantwoording van dergelijke projecten, maar ook omdat hiermee dergelijke projecten verantwoord kunnen worden naar de bewoners van beide gemeenten (maatschappelijk draagvlak). Dit onder het motto: 'Be good . . . and tell it'. Met name de groep bewoners die nu nog sceptisch staat tegenover cameratoezicht zou op basis van behaalde successen zijn standpunt kunnen veranderen. Daarbij is overigens wel essentieel dat ook

wordt uitgelegd wat de mogelijkheden en beperkingen van cameratoezicht zijn. De indruk bestaat dat een deel van de bewoners te hoge verwachtingen heeft van cameratoezicht.

4 Beter communicatie tussen ondernemers en politie

Op diverse fronten kan de informatie-uitwisseling tussen politie en ondernemers binnen de cameragebieden worden verbeterd. Thema's zijn de parasols op de zomerterrassen (die het zicht van de camera's belemmeren), onduidelijkheid over de mate waarin gebruik wordt gemaakt van beeldmateriaal bij het opsporen en aanhouden van verdachten en onduidelijkheid wanneer defecte camera's weer operationeel zijn. In het verlengde daarvan geven de ondernemers aan dat ze graag beter zouden willen worden geïnformeerd over 'welke successen met het cameratoezicht behaald zijn' (zie ook voorgaande aanbeveling 3).

5 Taken en verantwoordelijkheden bij cameratoezicht

Vooralsnog lijkt de taakverdeling waarbij de politie de volledige operationele regie voert goed te werken. Desalniettemin stellen we voor komend jaar te bestuderen in hoeverre de afdelingen Handhaving / Stadstoezicht in beide gemeenten een actievere rol kunnen gaan spelen in de operationele uitvoering. Het betreft dan zowel de aansturing vanuit de toezichtcentrale als de daadwerkelijke handhaving op straat.

6 Centralisatie van cameratoezicht

De geplande komst van één nationale politie leidt komend jaar tot de vorming van een regionale eenheid Zeeland – West Brabant. Dit kan gevolgen hebben voor de wijze waarop de operationele regierol van de politie bij cameratoezicht in Bergen op Zoom en Roosendaal wordt ingevuld. Onze inschatting is dat in de komende één tot twee jaar de discussie over een meer gecentraliseerd cameratoezicht alsnog gevoerd gaat worden. Vooruitlopend op die discussie zouden beide gemeenten nog eens het ingenomen standpunt nader kunnen onderbouwen. Het gaat vooral om een inzet van camera's in het kader van handhaving. Dat pleit er voor het gebruik van de camera's dicht bij de lokaal gerichte inzet van de politie te houden. Gecentraliseerd cameratoezicht zou hier afbreuk aan kunnen doen.

7 Nieuwe technologie op cameragebied

Bergen op Zoom en Roosendaal doen er verstandig de inzet van 'slimme' camera's – die gebruik maken van nieuwe technologie als geluidsdetectie en/of bewegingsdetectie – voorlopig van een afstand te volgen. Pas als dergelijke camera's een bredere toepassing hebben gekregen, de kosten zijn gedaald en de 'kinderziekten' zijn overwonnen c.q. de camera's operationeel een meerwaarde hebben, kan bekeken worden of ze geschikt zijn om te worden ingezet.

8 Ontwikkelingen op juridisch gebied

Voor Bergen op Zoom en Roosendaal geldt dat het huidige cameratoezicht voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zoals vastgelegd in de Gemeentewet. Apart aandacht dient besteed te worden aan het gebruik van verplaatsbare camera's. Op basis van meldingen van bewoners, alsmede observaties van politie en Stadswachten is een aantal hot spots genoemd die samenhangen met illegale straathandel (drugs). Het voorstel is dat deze locaties in aanmerking komen voor de inzet van verplaatsbaar cameratoezicht. De inzet hiervan valt – net als de meer gangbare vorm van cameratoezicht – onder artikel 151c van de Gemeentewet. Voorwaarde is wel dat dit gebeurt op basis van een gedegen analyse waarin wordt aangetoond dat het hot spots betreft waar sprake is van overlast of drugshandel. Het is in dergelijke gevallen ook onder de huidige wetgeving reeds mogelijk camera's voor een kortere, vooraf bepaalde termijn – van bijvoorbeeld drie maanden –

in te zetten. Vanwege de behoefte van de praktijk aan duidelijker richtlijnen, bereidt de minister van Veiligheid & Justitie een wetsvoorstel voor dat de inzet van tijdelijk en flexibel cameratoezicht moet vergemakkelijken. Wanneer dit wetsvoorstel wordt goedgekeurd, kan de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid een gebied aanwijzen waarbinnen mobiele camera's kunnen worden ingezet. Binnen dit gebied kunnen de camera's bovendien eenvoudig worden verplaatst zonder dat hiervoor een aparte procedure zal moeten worden doorlopen. Op basis van de doelstellingen die met het verplaatsbaar cameratoezicht worden beoogd, de ervaringen die met de eerste verplaatsbare camera's worden opgedaan en de tekst en reikwijdte van de wet, zal moeten worden bepaald hoeveel verplaatsbare camera's moeten worden aangeschaft

Eindnoten

1. Hiervan hebben we er in totaal 428 bestudeerd. Daar baseren we onze verdere uitspraken over resultaten / effecten op.
2. Er moet rekening gehouden worden met mogelijke beperkingen zoals voldoende verlichting (te lage OVL masten), zichtbelemmerende objecten (bomen, auto's, luifels e.d.) enzo. Bovendien moet rekening worden gehouden met een inrichtingstijd van 6 tot 8 weken.
3. Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat het logboek rapporteert over de momenten waarop de camera's daadwerkelijk worden uitgekeken.

Referenties

Wetenschappelijke literatuur

Backhuijs, F., H. Roordink, L. Krebs, E. Visschers-Dahlmans, R. Groen & M. Rietman (2008). *Cameratoezicht als Sluitstuk!*

Bieleman, B., A. Kruize & J. Snippe (2002). *Evaluatie cameratoezicht Groningen. Eindrapportage*. Groningen/Rotterdam: IntraVal.

Bieleman, B. & J. Snippe (2005). Mensenwerk: voorwaarden voor succesvol cameratoezicht. *Secondant: Tijdschrift van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid*, 5(19): 26-31.

Burgwal, B. van de (2006). *Evaluatie cameratoezicht. Ervaringen met verplaatsbare camera's in Amersfoort*. Amersfoort: Gemeente Amersfoort.

Centrum voor Criminaliteitspreventie & Veiligheid (CCV) (2006). *Handreiking Cameratoezicht 2006*. Utrecht: CCV.

Centrum voor Criminaliteitspreventie & Veiligheid (CCV) (2009). *Handreiking Cameratoezicht 2009*. Utrecht: CCV.

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

Egmond, P. van & P. Hulshof (2010). *Notitie cameraproject Kastanjelaan*. Amsterdam: DSP-groep.

Egmond, P. van, P. Hulshof en S. Flight (2010). *Pilot cameraregistratie op ambulances. Eindevaluatie*. Amsterdam: DSP-groep.

Flight, S., Y. van Heerswaarden & M. van Aalst (2004). *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam-Centrum. Effectmeting Wallen en Nieuwendijkkwartier*. Amsterdam: DSP-groep.

Flight, S. & P. Hulshof (2006). De techniek holt, de mens wandelt. *Stedebouw & Architectuur*, 23 (5): 28-29.

Flight, S. & P. Hulshof (2007). *Centralisering cameratoezicht Amsterdam. Wenselijkheid en haalbaarheid van één toezichtcentrale voor alle Amsterdamse cameraprojecten*. Amsterdam: DSP-groep.

Flight, S. (2008). *Meerjarenvisie cameratoezicht regio Utrecht*. Amsterdam: DSP Groep.

Flight, S. & P. Hulshof (2008). *Evaluatie cameratoezicht Stationseiland Amsterdam. De ervaringen na drie jaar (2005-2007)*. Amsterdam: DSP-groep.

Flight, S. & P. Hulshof (2010). *Cameratoezicht bekeken. Evaluatie cameratoezicht Amsterdamse Wallen en Nieuwendijk (2008 - 2010)*. Amsterdam: DSP-groep.

Flycatcher Internet Research (2011). *Barendrechtse Barometer 2011 Burgeronderzoek*. Maastricht: Flycatcher Internet Research.

Ham, T. van, H. Ferwerda & J. Kuppens (2010). *Mobiel cameratoezicht in beweging*. Arnhem: Bureau Beke.

Ham, T. van, J. Kuppens & H. Ferwerda (2011). *Mobiel cameratoezicht op scherp*. Arnhem: Bureau Beke.

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

Leiden, I. van, N. Arts & H. Ferwerda (2006). *Inzoomen en uitzoomen op Zaandam. Uitkomsten van een evaluatieonderzoek naar cameratoezicht in een breder perspectief geplaatst*. Arnhem: Bureau Beke.

Schreijenberg, A., J. Koffijberg & S. Dekkers (2009). *Cameratoezicht gemeente Rotterdam. Jaarrapportage 2008*. Amsterdam: Regioplan.

Schreijenberg, A. & G.H.J. Homburg (2010a). *Evaluatie Cameratoezicht op Openbare Plaatsen. Viermeting*. Amsterdam: Regioplan.

Schreijenberg, A. & G.H.J. Homburg (2010b). *Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar camera-toezicht op openbare plaatsen*. Amsterdam: Regioplan.

Snippe, J., A. Beelen, R. Nijkamp & B. Bieleman (2008). *Evaluatie cameratoezicht dag- en nachtopvang De Klomp*. Groningen/Rotterdam: Intraval.

Beleidsstukken

Gemeente Bergen op Zoom (2006). *Nota herijking cameratoezicht*.

Gemeente Roosendaal (2009). *Notitie Cameratoezicht*.

Gemeente Roosendaal. *Richtlijn cameratoezicht*.

Gemeente Roosendaal. *Privacy en Procedure Handboek Cameratoezicht gemeente Roosendaal*.

Regiopolitie Midden- en West Brabant. *Uitvoeringsprotocol camera's politie Roosendaal*.

Regiopolitie Midden- en West Brabant. *Jaarrapportage 2011*.

Internetbronnen

www.cbpweb.nl/

www.binnenlandsbestuur.nl

www.slimbekeken.nu

www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/VEIL/2005/174832.pdf

www.depers.nl/binnenland/121213/Agressiedetector-werkt-niet.html

www.strict.nl/fileadmin/strict/data/download_PDF/klantcase_NS_Cameratoezicht.pdf

www.tno.nl

