

Sander Flight

Onderzoek & Advies

Cameratoezicht door gemeenten

Evaluatie wetswijziging artikel 151c Gemeentewet



Cameratoezicht door gemeenten: evaluatie wetswijziging artikel 151c Gemeentewet

Uitgevoerd door

Sander Flight Onderzoek & Advies
in samenwerking met I&O Research

Auteurs

Sander Flight, Laurens Klein Kranenburg en Gwendolyn van Straaten

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Amsterdam, 25 februari 2022

© 2022 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vervaelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoud

Samenvatting	4
Beknopte beantwoording onderzoeksvragen	8
English summary	11
1 Inleiding	15
1.1 Evaluatie wetswijziging	15
1.2 Doelstelling, probleemstelling, onderzoeksvragen	17
1.3 Onderzoeksverantwoording	18
2 Wetsgeschiedenis	20
2.1 Tot 2005: geen specifieke wettelijke regeling	20
2.2 Van 2005 tot 2016: vast cameratoezicht	20
2.3 Vanaf 2016: flexibel cameratoezicht mogelijk	21
3 Aard en omvang van cameratoezicht	24
3.1 Schatting aantal gemeenten met cameratoezicht	24
3.2 Aantal camera's	27
3.3 Flexibel cameratoezicht	28
3.4 Kosten	29
4 Besluitvorming, privacy en kenbaarheid	32
4.1 Aanleiding en doel cameratoezicht	32
4.2 Locatie	34
4.3 Aanwijzingsbesluit	35
4.4 Noodzakelijkheid	38
4.5 Kenbaarheidsvereiste en rechten betrokkenen	42
5 Rechtstreeks toezicht, opsporing en technologie	46
5.1 Taakverdeling politie en gemeente	46
5.2 Opsporing	54
5.3 Beveiliging camerabeelden	56
5.4 Nieuwe technologische mogelijkheden	57
6 Effectiviteit van cameratoezicht	61
6.1 Inventarisatie	61
6.2 Uitkomsten	64
6.3 Beschouwing	66
7 Conclusies met betrekking tot de wetswijziging	69
Bijlagen	74
A. Begeleidingscommissie	75
B. Afkortingen	76
C. Overzicht gesprekspartners	77
D. Bronnen	78
E. Samenvatting evaluatierapporten	80

Samenvatting

Gemeenten kunnen sinds 2006 op grond van artikel 151c van de Gemeentewet cameratoezicht inzetten voor handhaving van de openbare orde. Dat wetsartikel is aangepast in 2016 om flexibel cameratoezicht mogelijk te maken. Vijf jaar na de wetswijziging is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een evaluatie uitgevoerd om de doeltreffendheid en effecten van flexibel cameratoezicht in de praktijk vast te stellen. Alle Nederlandse gemeenten kregen de gelegenheid een online vragenlijst in te vullen: 64 procent van alle gemeenten deed dat. De respons onder de G40-gemeenten was 73 procent en onder de G4-gemeenten 100 procent. Naast de enquête zijn verschillende andere onderzoeksmethoden ingezet: literatuurstudie, verdiepende gesprekken met 35 professionals van gemeenten en politie en een synthesestudie van alle evaluaties van cameratoezicht die tussen 2016 en 2021 zijn uitgevoerd door gemeenten.

Aard en omvang van cameratoezicht

Naar schatting hebben tussen de 188 (53%) en 215 (61%) Nederlandse gemeenten cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. Ten tijde van het vorige landelijke onderzoek uit 2009 was dat 28 procent (120 van 431) van de gemeenten. Het aantal gemeenten met cameratoezicht is dus flink gegroeid in de afgelopen vijftien jaar. In de afgelopen vijf jaar sinds de wetswijziging is het aantal gemeenten dat cameratoezicht inzet ook gestaag gegroeid: naar schatting zijn er in die vijf jaar vijftig extra gemeenten bijgekomen. Deze groei is vooral zichtbaar in relatief kleine cameraprojecten met minder dan tien camera's, dus het is waarschijnlijk dat deze groei het gevolg is van de wetswijziging die flexibel cameratoezicht mogelijk maakte.

Ruim een derde van alle responsgemeenten (35%) heeft de afgelopen vijf jaar besloten flexibel cameratoezicht toe te passen. De rest van de gemeenten heeft alleen vaste camera's (23%) of zet helemaal geen cameratoezicht in (42%). De meeste gemeenten verwachten dat het aantal camera's het komende jaar gelijk stabiel zal blijven of zal groeien. Vergeleken met vaste camera's worden flexibele camera's vaker ingezet met als doel het tegengaan van overlast. Gemeenten zetten flexibele camera's juist minder vaak in als het doel inbraakpreventie is. Het uitgaanscentrum van steden is de plek waar de meeste gemeentelijke camera's staan. Daarna volgen specifieke plekken met overlast, winkelcentra en openbaarvervoerlocaties. In vergelijking met 2009 zetten gemeenten minder cameratoezicht in op bedrijventerreinen en in parkeergarages. Veel gemeenten zijn tot het inzicht gekomen dat het niet correct is camera's op grond van artikel 151c van de Gemeentewet te plaatsen als het niet gaat om het handhaven van de openbare orde, maar om het tegengaan van diefstallen en inbraken in bedrijfspanden. Nieuw is het cameratoezicht rondom afvalcontainers zoals dat in minstens vijftien gemeenten is ingevoerd: dat kwam in 2009 nog niet voor.

Beoordeling van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit

In 2016 werd het cameratoezicht niet alleen flexibeler gemaakt: het werd ook verplicht camera's te verwijderen als de inzet niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Dat betekent dat gemeenten een afweging moeten maken van verschillende belangen en de proportionaliteit en subsidiariteit van het cameratoezicht moeten kunnen onderbouwen. Het onderzoek laat zien dat dit in de meeste gemeenten inderdaad gebeurt. In bijna alle gemeenten (95%) zijn eerst andere, relatief lichtere, maatregelen getroffen, zoals extra surveillance door de politie, betere straatverlichting of samenwerking

met jeugdwerk en straatcoaches. Volgens de meeste gemeenten wordt de noodzaak van de camera's ook consequent afgewogen tegen andere belangen, zoals het recht op privacybescherming van betrokkenen.

Kenbaarheidsvereiste

Gemeenten moeten voorbijgangers en omwonenden ook actief informeren over de camera's, het zogenoemde 'kenbaarheidsvereiste'. De meeste gemeenten doen dat door borden te plaatsen in of rondom het cameragebied, door publicaties in lokale bladen of op de website of door het zichtbaar ophangen van de camera's zelf. Overleg met bewoners, bezoekers en ondernemers voordat de camera's worden geplaatst, is minder gebruikelijk: een vijfde van de gemeenten doet dat structureel en de rest doet dat niet of niet altijd.

Taakverdeling gemeente en politie

De taakverdeling tussen gemeente en politie is onderwerp van discussie. De afgelopen decennia zijn regionaal verschillende werkwijzen ontstaan die niet altijd conform de wettelijke bepalingen waren. De Nationale Politie heeft behoefte aan landelijke standaardisatie en daar zijn ook stappen in gezet. Gemeenten daarentegen hebben juist in toenemende mate de behoefte lokale 'gemeentelijke' accenten te kunnen leggen – en ze zijn desnoods bereid daar een eigen gemeentelijke toezichtcentrale voor te bouwen en in te richten. De politie is echter de verwerkingsverantwoordelijke voor gemeentelijke camerabeelden: de Wet politiegegevens is van toepassing. De consequenties hiervan zijn echter nog niet overal doorgedrongen. In bijna de helft van de gemeenten doet de politie een verzoek bij de gemeentelijke toezichtcentrale om camerabeelden te verkrijgen. Ook bij het rechtstreekse toezicht is de rol van de politie op lokaal en regionaal niveau heel verschillend ingevuld. De politie is in een kwart van de gemeenten met cameratoezicht (23%) fysiek aanwezig in de toezichtcentrale. In ruim een tiende van de gemeenten (12%) vult de politie de operationele regie op afstand in. In de rest van de gemeenten heeft de gemeente naar eigen zeggen zelf de regie over het toezicht (51%) of een particuliere beveiligingsorganisatie (5%). De rest heeft het nog anders geregeld (8%). In praktische zin is het overigens wel in bijna alle gevallen de politie die in actie komt als een incident wordt geconstateerd (98%); gemeentelijke handhavers reageren op incidenten in ruim de helft van de gemeenten (61%).

Technologische ontwikkelingen

Nieuwe technologie en 'slim cameratoezicht' staan nog in de kinderschoenen. De meeste gemeenten willen het uitkijken van beelden efficiënter maken, maar er zijn veel vragen en zorgen. Geavanceerde technologie, zoals automatische gezichtsherkenning en geluidsanalyse, worden nauwelijks ingezet. De redenen hiervoor zijn tegenvallende ervaringen tijdens experimenten, zorgen over privacy en gebrek aan politiek-bestuurlijk draagvlak. Een klein aantal gesprekspartners merkt op dat technologie niet alleen maar slecht hoeft te zijn voor de privacy, maar daar juist een positieve bijdrage aan kan leveren. Zij stellen bijvoorbeeld voor camera's alleen opnames te laten maken als het geluidsniveau boven een bepaald niveau komt. Ook wijzen zij erop dat algoritmes wellicht minder vooroordelen hebben dan de observanten die nu achter de beeldschermen zitten. Dergelijke ideeën zijn nog niet wijdverbreid in de meeste Nederlandse gemeenten.

Evaluaties van cameratoezicht

Een manier om te bepalen of cameratoezicht nog noodzakelijk is en bijdraagt aan het behalen van de gestelde doelen is het uitvoeren van een evaluatie. Dat gebeurt steeds minder: over de afgelopen vijf jaar konden 27 evaluatierapporten worden gevonden. Ruim tien jaar

geleden waren dat er – gemeten over een vergelijkbare periode – nog meer dan vijftig. Evaluaties worden bijna uitsluitend door gemeenten zelf uitgevoerd en niet meer door een extern onderzoeksbureau of een universiteit. De wetenschappelijke kwaliteit van de evaluaties is ook veel lager dan ruim tien jaar geleden: 2 van de 27 evaluaties halen het niveau dat minimaal nodig is om valide en betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de effecten van de camera's. De evaluatierapporten zijn overwegend positief: camerabeelden zijn waardevol voor opsporing en de objectieve en subjectieve veiligheid gaan er volgens de meeste evaluaties op vooruit. Gezien het feit dat de evaluaties van gebrekkige kwaliteit zijn is het de vraag in hoeverre dat klopt. De evaluaties met een hoge onderzoekskwaliteit zijn minder positief over cameratoezicht. Overigens wordt in dit rapport ook de vraag gesteld in hoeverre de gebruikte criteria voor wetenschappelijke kwaliteit toepasbaar zijn op evaluaties van cameratoezicht dat al tien jaar of langer geleden is geplaatst.

Effecten van wetswijziging

Een belangrijke vraag in dit onderzoek luidde of de wetswijziging die flexibel cameratoezicht mogelijk maakte veel gevolgen heeft gehad. Dit onderzoek laat zien dat er meer overeenkomsten dan verschillen zijn tussen flexibel en vast cameratoezicht. De besluitvorming wijkt niet of nauwelijks af, inclusief de beoordeling van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Ook de taakverdeling tussen gemeente en politie in de uitvoering is vergelijkbaar. Op twee punten heeft de 'flexibilisering' van het cameratoezicht na de wetswijziging echter wel degelijk veranderingen opgeleverd. In een deel van de gemeenten worden nu, zoals de bedoeling was van de wetswijziging, camera's ingezet die snel verplaatst kunnen worden als de problematiek zich verplaatst. Daarnaast heeft de wetswijziging tot een tweede verandering geleid: de opkomst van kortdurend cameratoezicht. De aanwijzingsbesluiten voor vaste camera's waren vaak voor twee of vier jaar, maar voor flexibele camera's zijn die in veel gemeenten voor drie of zes maanden waarna ze worden weggehaald of elders geplaatst. Er zijn zelfs gemeenten die afscheid hebben genomen van langdurig cameratoezicht, omdat ze het niet proportioneel vinden camera's jarenlang op dezelfde plek te laten staan. Ook in die tweede betekenis is het cameratoezicht na de wetswijziging dus flexibeler geworden. Ook dat stemt overeen met de uitgangspunten van de wetgever: cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde moet in principe immers een tijdelijke maatregel zijn en geen permanente.

De vraag of flexibel cameratoezicht bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelen die gemeenten willen bereiken, kan op twee manieren worden beantwoord. Enerzijds laat het feit dat gemeenten bereid zijn de 'kosten' te dragen (in financiële zin, maar ook in termen van de inperking van de privacy van betrokkenen) zien dat flexibel cameratoezicht blijkbaar voorziet in een behoefte en de wetswijziging in die zin doeltreffend was. Anderzijds moet worden geconstateerd dat de empirische basis voor conclusies over effectiviteit ontbreekt. Evaluaties zijn zeldzaam en vaak van onvoldoende kwaliteit om conclusies te kunnen trekken over het effect van cameratoezicht. Het toevoegen van lid 5 aan artikel 151c van de Gemeentewet, dat burgemeesters de taak gaf vast te stellen of camera's nog langer noodzakelijk zijn, heeft in elk geval niet geleid tot meer of grondiger evaluaties. Integendeel: er worden nu veel minder evaluaties uitgevoerd dan vijftien jaar geleden en de wetenschappelijke kwaliteit is gedaald.

Conclusie

Alles overziend, kunnen we concluderen dat de wetswijziging van 2016 in goede aarde is gevallen. Cameratoezicht door gemeenten is flexibeler geworden en de meeste respondenten (90%) vinden dat de wet niet opnieuw hoeft te worden aangepast. Voor zover er wel suggesties zijn gedaan voor aanpassing van de wet, hebben die betrekking op drie thema's. Ten

eerste pleit een aantal gemeenten voor het mogelijk maken van ‘permanent’ cameratoezicht. Zij begrijpen op zich wel waarom ooit is gekozen voor het uitgangspunt dat cameratoezicht een tijdelijke maatregel is. Maar ze vragen zich af waarom de burgemeester elke twee of vier jaar weer een nieuw aanwijsbesluit moet nemen, als de camera’s er al meer dan twintig jaar staan en toch elke keer worden verlengd. Ten tweede is er bij veel gemeenten behoefte aan meer duidelijkheid over de rolverdeling tussen politie en gemeente, met name over de werkingsverantwoordelijkheid voor de camerabeelden. De wet is duidelijk, maar gemeenten willen graag richtlijnen die laten zien hoe de wet geïnterpreteerd moet worden. Het derde punt dat in een aantal gemeenten speelt, is de inzet van nieuwe technologie of slimme camera’s, zoals automatische gezichtsherkenning of kunstmatige intelligentie. De discussie hierover moet op lokaal, gemeentelijk niveau worden gevoerd, maar men heeft ook behoefte aan regelgeving op landelijk niveau. Door het gebrek aan landelijke kaders vinden veel gemeenten het te vroeg om nieuwe technologie in te voeren, terwijl ook de verwachting is dat nieuwe technologie kan bijdragen aan efficiënter en effectiever cameratoezicht en mogelijk zelfs privacyvriendelijker cameratoezicht.

Beknpte beantwoording onderzoeksvragen

Hieronder volgt een beknopte beantwoording van de onderzoeksvragen, met verwijzingen naar de desbetreffende hoofdstukken en paragrafen in het rapport.

1. *Hoeveel Nederlandse gemeenten maakten de afgelopen 5 jaar gebruik van vast en flexibel cameratoezicht, hoe vaak en met welk doel (doelbinding)?*

Het aantal Nederlandse gemeenten met cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet is waarschijnlijk minstens 188 en maximaal 215 gemeenten (§3.1). Ongeveer een derde heeft of had flexibel cameratoezicht (§3.3). Belangrijkste doelen zijn handhaving van de openbare orde, vergroten van de veiligheid, weren van overlast en de algemeen preventieve functie (§4.1).

2. *Op welke wijze en door wie worden beelden van camera's uitgekeken en verwerkt?*

Rechtstreeks toezicht is meestal beperkt tot specifieke tijdstippen en dagen, bijvoorbeeld tijdens uitgaansavonden. In een derde van de gemeenten worden beelden bekeken op het lokale politiebureau, in een kwart van de gemeenten gebeurt dat in de regionale meldkamer van de politie en in ruim een kwart van de gemeenten is een camera-ruimte ingericht in een pand van de gemeente (§5.1).

3. *Hoe en door wie vindt handhaving plaats na constatering van overlast, crimineel gedrag of gevaar? Gebeurt dit direct of worden beelden (ook) achteraf bekeken en verwerkt?*

Als zich een incident voordoet tijdens rechtstreeks toezicht, is het bijna altijd (98%) de politie die handhaaft, maar ook vaak handhavers van de gemeente (61%) (§5.1). In bijna alle gemeenten (97%) worden beelden ook achteraf gebruikt voor opsporing (§5.2).

4. *Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten en de politie bij het gebruik van cameratoezicht? In hoeverre lukt het de politie om regie te voeren op de beelden van de camera's en op de uitkijkruimtes?*

De politie voert de operationele regie in ongeveer een derde van de gemeenten met cameratoezicht, soms fysiek in de toezichtcentrale (23%) en soms op afstand (12%). In de rest van de gemeenten heeft de gemeente zelf de regie of een particuliere beveiligingsorganisatie. De taakverdeling tussen gemeente en politie staat in veel gemeenten ter discussie. Er zijn lokaal en regionaal in de afgelopen 25 jaar sterk verschillende werkwijzen tot ontwikkeling gekomen. De politie streeft naar meer uniformiteit; veel gemeenten willen juist lokale accenten kunnen leggen, desnoods door een eigen gemeentelijke toezichtcentrale in te richten (§5.1).

5. *Op welke manier wordt de lokale afweging gemaakt tussen veiligheid in de openbare ruimte en privacy van de inwoners? (Op welke wijze de twee belangen tegen elkaar worden afgewogen en wat daarbij een rol speelt)*

De belangenafweging wordt in de meeste gemeenten expliciet gemaakt door de burgemeester. Het criterium van noodzakelijkheid wordt getoetst aan de hand van proportionaliteit (staat het middel in verhouding tot het doel?) en subsidiariteit (wordt het minst ingrijpende middel ingezet?). De aard van de locatie blijkt van belang: cameratoezicht in een woonwijk is voor veel gemeenten problematisch qua privacy (§4.4).

6. *Hoe pakt de afweging doorgaans uit?*

De uitkomst van de afweging verschilt per gemeente en hangt af van de aanleiding en omstandigheden (§4.4).

7. *Hoe maken gemeenten en politie een scheiding tussen de beelden die zij ontvangen van private partijen en de beelden die zij verkrijgen vanuit het cameratoezicht uit 151c?*
Uit de enquête blijkt dat het nauwelijks (<5%) voorkomt dat private bewakingscamera's ook binnenkomen in de gemeentelijke toezichtcentrale. Waar dit het geval is, worden de beelden bijna altijd gescheiden opgeslagen (§5.1).
8. *Hoe gaan gemeenten om met het kenbaarheidsvereiste van cameratoezicht? Geven gemeenten hier invulling aan en zo ja, hoe?*
De meeste gemeenten plaatsen borden in of aan de rand van het cameragebied, publiceren informatie in lokale bladen of op de website of hangen de camera's duidelijk zichtbaar op. In ruim de helft van de gemeenten met camera's wordt altijd (21%) of in een deel van de gevallen (38%) overlegd met omwonenden voordat camera's worden geplaatst (§4.5).
9. *Hoe wordt er omgegaan met de termijn van maximaal 28 dagen voor het behouden van de camerabeelden en wordt deze termijn ook aangehouden voor het bewaren van metadata?*
In de meeste gemeenten is de bewaartermijn 28 dagen of korter. Er zijn zeven responsgemeenten die de beelden langer bewaren. Voor metadata geldt dezelfde bewaartermijn als voor de camerabeelden zelf, maar zeven op de tien respondenten weten niet hoe lang metadata worden bewaard (§5.2).
10. *Op welke wijze worden de camerabeelden beveiligd en is dit als adequaat te kwalificeren?*
Beelden worden meestal beveiligd door een combinatie van digitale, organisatorische en/of fysieke maatregelen. De meeste respondenten (80%) weten niet of daarbij wordt voldaan aan een ISO-norm, certificering of andere 'standaard', zoals landelijke inkoopvoorwaarden of de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (§5.3).
11. *Welke wensen zijn er met betrekking tot de technische mogelijkheden van cameratoezicht en hoe wordt de afweging gemaakt tussen de verschillende in te zetten vormen van flexibel cameratoezicht (drones etc.)?*
Geavanceerde functies en technieken zijn nog een uitzondering. Technologie om camerabeelden automatisch te interpreteren, zoals met gezichtsherkenning of geluidsanalyse, wordt nauwelijks gebruikt. Daar zijn verschillende redenen voor: tegenvallende pilots, zorgen over privacy of gebrek aan politiek-bestuurlijk draagvlak voor 'slimme' camera's. Tegelijkertijd is er behoefte aan het efficiënter maken van het rechtstreekse cameratoezicht. Ook wijst een deel van de gesprekspartners op het feit dat slimme toepassingen het risico op privacyschending juist ook kunnen verminderen (§5.4).
12. *Kan op basis van de verzamelde gegevens worden bepaald of de inzet van flexibel cameratoezicht strookt met de bedoeling van de wetgever? (Zie de eerdergenoemde elementen: noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, verwerking, bewaartermijnen, beveiliging en informeren betrokkenen)*
De wetswijziging heeft voorzien in de behoefte van gemeenten om camera's sneller te kunnen verplaatsen, bijvoorbeeld bij overlast. Daarnaast hebben veel gemeenten besloten camera's voor kortere periodes te plaatsen. 'Flexibel' heeft dus niet alleen betrekking op verplaatsbaar cameratoezicht, maar ook op kortdurend cameratoezicht. In

sommige gemeenten heeft de wetswijziging ertoe geleid dat afscheid is genomen van langdurig cameratoezicht. Qua verwerking, bewaartermijnen en beveiliging is er nauwelijks een verschil tussen vaste en flexibele camera's (H7).

13. *Is het instrument het juiste middel voor problemen in specifieke gebieden?*

(Zie hiervoor het antwoord op de volgende onderzoeksvraag.)

14. *Draagt flexibel cameratoezicht bij aan de verwezenlijking van de doelen die zijn gesteld (het handhaven van de openbare orde en eventueel bijkomende doelen indien aanwezig)?*

Uit het feit dat flexibel cameratoezicht door een groot aantal gemeenten wordt ingezet, kan worden afgeleid dat het blijkbaar aan de eisen en wensen van gemeenten voldoet. Gemeenten zijn bereid de kosten te dragen en accepteren de bijbehorende inperking van de privacy van betrokkenen. Maar robuuste informatie over de bijdrage van cameratoezicht aan het bereiken van gestelde doelen is er niet: evaluaties zijn uiterst zeldzaam en vaak van beperkte wetenschappelijke kwaliteit (H6).

15. *Welke punten zijn voor verbetering vatbaar en op welke wijze?*

De meeste gemeenten (ca. 90%) zijn van mening dat artikel 151c van de Gemeentewet niet hoeft te worden aangepast. Gemeenten die wel iets willen veranderen, noemen het besluitvormingsproces soms 'moeilijk' of 'omslachtig'. Ook leeft bij sommige betrokkenen de opvatting dat het niet meer nodig is cameratoezicht altijd als een tijdelijke maatregel te zien: op sommige plekken staan de camera's al meer dan twintig jaar en daar zou een aanwijzingsbesluit voor onbeperkte duur realistischer zijn. Een tweede verbeterpunt is het creëren van meer duidelijkheid over de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en politie. Naarmate gemeenten cameratoezicht vaker gaan inzetten voor doelen op het vlak van leefbaarheid en milieutoezicht (denk bijvoorbeeld aan afvaldumpingen), zal het vaker wringen dat de politie de verwerkingsverantwoordelijke voor de camerabeelden is. Een derde verbeterpunt is het opstellen van landelijke kaders voor nieuwe technologie, zoals slim cameratoezicht, automatische gezichtsherkenning of kunstmatige intelligentie. Deze technologieën leveren risico's op, maar bieden ook de mogelijkheid kosten te besparen en het cameratoezicht effectiever te maken. Daarbij zou de focus dan wel gelegd moeten worden op het reguleren van de data die worden verzameld en niet op het reguleren van specifieke apparaten, omdat de technologische ontwikkelingen elkaar zeer snel opvolgen (H7).

English summary

Since 2006, the Dutch 'Gemeentewet' (municipal code) provides municipalities with a legal basis to deploy surveillance cameras to maintain public order. Article 151c of this municipal code has been modified in 2016 to enable a more flexible use of these cameras. Five years on, the Scientific Research and Documentation Center of the Ministry of Justice and Security has commissioned this evaluation to study the effectiveness and the practical consequences of flexible camera surveillance. All Dutch municipalities received an invitation to fill out an online questionnaire: 64 percent responded. Participation reached 73 percent among the forty most populous cities and one hundred percent in the four largest cities. In addition to the survey, other research methods were used: literature review, in-depth interviews with 35 local professionals working for municipalities or the police, and a research synthesis of all evaluations that were carried out by municipalities between 2016 and 2021.

Number and type of cameras

An estimated number of between 188 (53%) and 215 (61%) of all Dutch municipalities deploy surveillance cameras on the legal basis of article 151c of the 'Gemeentewet'. The last nation-wide study on the subject that was carried out in 2009, estimated 28 percent (120 of 431 municipalities) had this type of camera surveillance. The number of municipalities has increased significantly over the past fifteen years. During the past five years since the law was modified, the number of municipalities with cameras has steadily increased: an estimated extra fifty municipalities have started using these cameras. The increase is most visible in relatively small-scale camera projects, involving less than ten cameras. This suggests that the modification of the law which enables municipalities to deploy flexible cameras has at least partially caused this trend.

Over one third of all municipalities that filled out the questionnaire (35%) use of have used flexible camera surveillance. The other municipalities have opted for fixed (or long-term) cameras (23%) or no cameras at all (42%). Most municipalities expect the number of cameras to remain the same or to increase in the coming year. When comparing the goals of cameras, flexible cameras are used more often than fixed cameras in the fight against disorderly behavior. If the goal is to prevent burglaries, flexible cameras are used less than fixed cameras. Night-time areas with bars and clubs are the type of area where most of the municipal cameras are located, followed by specific places with public disorder, shopping centres and locations for public transport. Compared with 2009, less cameras are deployed in industrial zones and parking garages. Many municipalities have concluded that installing cameras on the basis of article 151c of the 'Gemeentewet' is not acceptable there, because the purpose is not to maintain public order, but to prevent thefts and burglaries in commercial and industrial buildings. A new phenomenon, compared to 2009, is camera surveillance around underground waste containers, which has been introduced in at least fifteen Dutch municipalities.

Assessment of necessity, proportionality and subsidiarity

The modification of the law in 2016 not only enabled a more flexible use of cameras, it also added the requirement to remove cameras that are no longer necessary to maintain public order. This means that mayors now have to weigh different interests and have to be able to show that the cameras are proportional and subsidiary. This study shows that this is indeed what most municipalities do. Nearly all municipalities (95%) have first tried out other, relatively 'lighter', measures like extra surveillance by the police, improved street-lighting or co-operation with streetcorner work. According to most municipalities, the necessity of the

cameras is being weighed constantly against other interests, such as the right to privacy.

Awareness requirement

Municipalities are legally obligated to actively inform passers-by and residents about the cameras: the so-called 'awareness requirement'. Most municipalities do so by placing signs in the street in or around the area that is under surveillance, by publications in local news magazines or on the website or by making the cameras clearly recognizable. Organizing meetings with residents, visitors and local entrepreneurs is less common: one in five municipalities uses this tactic all the time, whereas the rest does not or not always.

Division of tasks between municipality and police

The division of tasks between municipality and the police is an important issue in cities across the country. Diverging regional practices have evolved over the past couple of decades that are not always in full compliance with the (new) legal requirements. The National Police encourages standardization across the country and has taken steps in that direction. Municipalities, on the other hand, increasingly feel a need to apply local municipal accents – and are in some cases even willing to build a separate municipal monitoring room to fulfill those needs. Legally, however, the police are the controller of the data, because the processing of the data has to be done in accordance with the law on police data (Wet politiegegevens). The practical requirements of this legal arrangement are not always met in all municipalities. In almost half of all municipalities, the police submit a formal request for footage from a municipal control room. The role of the police in situations where the live images are directly monitored, differs fundamentally too between cities and regions. In one in four municipalities with this type of public cameras (23%), the police is physically present in the monitoring room. In over one tenth of municipalities (12%), this operational directing role is performed 'from a distance'. In the rest of municipalities (51%) the city itself is the director of operations or a private security company (5%). The rest have organized this in a different way (8%). When it comes to responding to incidents that have been spotted, in most cases it is the police that takes action (98%); local law-enforcers respond to incidents in over half of municipalities (61%).

Technological developments

New technology or 'smart surveillance' is still in its infancy. Most municipalities wish to increase the efficiency of live monitoring of cameras, but there are many questions and concerns. Advanced technologies, such as automatic facial recognition or sound analysis, are deployed almost nowhere. The reasons for this are various: disappointing results from experiments, concerns over privacy and a lack of political support. Some respondents suggest that technology does not necessarily deteriorate the protection of privacy, but could just as well have a positive contribution. This is the case, for instance, if software automatically limits recording of footage to situations in which the sound level exceeds a certain threshold. They also point to the possibility that algorithms may be less biased than monitoring staff that is currently active in the control rooms. However, these ideas are not yet embraced widely in most Dutch municipalities.

Evaluations of camera surveillance

One way to determine whether camera surveillance meets the necessity criterion and contributes to the realization of stated goals, is by conducting an evaluation. This happens less and less: over the past five years 27 evaluation reports were found. More than a decade ago, measured over a comparable time-span, there were more than fifty. Evaluations are now

typically carried out by municipalities themselves, instead of by external research organizations or universities as was the case a decade ago. The scientific quality of evaluations has decreased drastically compared with ten years ago: only 2 out of 27 studies now meet the level necessary in order to be able to draw valid and reliable conclusions about the effects of cameras. Most evaluation reports contain positive conclusions: cameras are important for investigations and objective and subjective safety have improved, according to most studies. Given the fact that the quality of these studies is on average quite poor, the question is to what extent these conclusions can be drawn. On the other hand, in this report the question is also debated whether it is still feasible to apply these criteria for scientific quality for evaluations if the cameras have been installed for instance over ten years ago.

The effects of modifying the law

One important question in this study is whether the change in the law that allowed for a more flexible use of cameras has had an impact. This study shows that there are more similarities than differences between the use of flexible and fixed cameras. The decision-making process is nearly identical, including the assessment of necessity, proportionality and subsidiarity. The division of tasks between police and municipalities is similar as well. Modifying the article in the law has however made a difference in two respects. A number of municipalities have decided, as was the intention of the legislature, to start using cameras that can quickly be relocated to a different area if the underlying problem moves somewhere else. In addition, the change in the law has produced a second outcome: an increase in the number of short-term camera surveillance projects. Previously, municipal cameras were typically installed for a period of two to four years. Flexible cameras in many municipalities are placed for a period of three to six months and then taken from the street or moved elsewhere. Some municipalities have even decided to discontinue the use of long term cameras altogether, because of concerns over the proportionality of cameras that remain in the same spot for several years. In this second sense too, cameras have become more flexible. This is congruent as well with the intended purposes of the legislature: the use of cameras to maintain public order is regarded as a temporary measure and not a permanent one.

The question whether flexible cameras are effective in helping municipalities reach their goals, can be answered in two ways. On one hand, the fact that cities are willing to take care of the 'costs' (in financial terms, but also in the sense of a negative impact on privacy) could be seen as proof that flexible cameras apparently satisfy their needs. In this sense, the legal adjustment could be evaluated as effective. On the other hand, there is no empirical evidence that supports the conclusion that flexible cameras are effective. Evaluations are sparse and almost never reach the scientific standard needed to be able to draw conclusions about the effects of cameras. Adding the text to the article in the 'Gemeentewet' which requires mayors to determine whether cameras are still necessary, has not led to an increase in the number or the quality of evaluations. On the contrary: in comparison with fifteen years ago, the number of evaluations has decreased and the scientific quality has deteriorated.

Conclusion

In general, the changes made in the law in 2016 have fallen on fertile ground. Camera surveillance by municipalities has become more flexible and most respondents (90%) feel no need for a further adjustment of the law. Those who do make suggestions for additional changes, touch upon three themes. First, a number of municipalities would embrace the possibility of permanent camera surveillance. They understand that, previously, the idea was that cameras should always be a temporary measure. But they wonder why their mayor has

to renew the decision to continue the cameras every two to four years, when the cameras have been in place for more than twenty years and the cameras will be extended each time. Secondly, many municipalities feel the need for clarification of the roles and responsibilities of police vis-à-vis municipalities, especially on the issue of who is the controller responsible for the data and the recorded images. The law is clear on this point, but municipalities would welcome guidelines that help to interpret the law. Third is an issue that is debated in some cities; the use of new technology or smart cameras, such as facial recognition or artificial intelligence. Weighing the pros and cons of these is a local, municipal issue, but cities feel a need for regulation on the national level. The absence of a national framework makes it difficult for many municipalities to introduce new technology, when at the same time their expectation is that new technology could contribute to more efficient, effective and possibly even more privacy-friendly camera surveillance.

1 Inleiding

1.1 Evaluatie wetswijziging

Als een gemeente cameratoezicht wil inzetten voor handhaving van de openbare orde is artikel 151c van de Gemeentewet van toepassing. Dat wetsartikel is er sinds 2005.¹ In 2016 is het wetsartikel veranderd: sindsdien hebben gemeenten de mogelijkheid om naast vaste camera's ook flexibele camera's in te zetten.² Bij de invoering van die wetswijziging heeft de minister van Justitie en Veiligheid toegezegd vijf jaar later een evaluatie uit te laten voeren om de doeltreffendheid en effecten van flexibel cameratoezicht in de praktijk vast te stellen. Dit onderzoek is daar het resultaat van.

Artikel 151c van de Gemeentewet

In artikel 151c van de Gemeentewet staat onder welke voorwaarden gemeenten cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde mogen inzetten. De huidige versie, dus na de wetswijziging van 2016, luidt als volgt:

1 De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten om voor een bepaalde duur camera's in te zetten ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.

2 De burgemeester besluit met inachtneming van het in de verordening van de raad bepaalde:

- a.** binnen welk gebied, bestaande uit openbare plaatsen of andere voor een ieder toegankelijke plaatsen als bedoeld in het eerste lid, camera's worden ingezet;
- b.** voor welke duur de gebiedsaanwijzing plaatsvindt.

3 De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.

4 De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.

5 De burgemeester trekt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.

6 De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die het gebied, bedoeld in het tweede lid, onder a, betreedt.

7 Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder

¹ Wet van 30 juni 2005 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen) (Stb. 2005, 392). De wet is op 1 februari 2006 in werking getreden (Stb. 2006, 32).

² Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht (Stb. 2016, 130). De wet is op 1 juli 2016 in werking getreden (Stb. 2016, 246).

toegankelijk zijn.

8 Ten behoeve van de handhaving van de openbare orde worden in het kader van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, gegevens verwerkt.

9 De verwerking van de gegevens, bedoeld in het achtste lid, is een verwerking als bedoeld in de Wet politiegegevens, met dien verstande dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 8 van die wet, de vastgelegde beelden na ten hoogste vier weken worden vernietigd en de gegevens, bedoeld in het achtste lid, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit, ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit kunnen worden verwerkt.

10 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels worden gesteld omtrent:

- a. de camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
 - b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en
 - c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.
-

Cameratoezicht door gemeenten is slechts mogelijk als de gemeenteraad de burgemeester in een verordening daartoe de bevoegdheid verleent. Als dat is geregeld, mag de burgemeester een besluit nemen een cameragebied aan te wijzen en de periode vast te stellen dat camera's worden geplaatst als dat nodig is voor de handhaving van de openbare orde. De burgemeester overlegt met de officier van justitie in de 'driehoek' en stelt daarna vast in welke periode er daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de camera's en in welke periode de camera-beelden rechtstreeks worden bekeken. De burgemeester bedient zich vervolgens van de politie voor de uitvoering van het besluit. De camerabeelden mogen maximaal 28 dagen worden bewaard en vallen onder het regime van de Wet politiegegevens (Wpg). Het aanwijzingsbesluit moet worden ingetrokken als de camera's niet langer noodzakelijk zijn voor handhaving van de openbare orde. Op elk van deze punten wordt in dit rapport nader ingegaan.

Afbakening onderzoek

Dit onderzoek gaat uitsluitend over cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. Maar gemeenten zijn niet de enige instanties die cameratoezicht inzetten op openbare plaatsen. Denk bijvoorbeeld aan andere overheidsorganisaties, zoals de politie en Rijkswaterstaat, of aan organisaties in het openbaar vervoer. Een schatting uit 2013 kwam uit op circa 50.000 camera's in het openbaar vervoer en voor verkeerstoezicht.³ Op dat moment waren er naar schatting 3.300 camera's in gebruik bij gemeenten voor handhaving van de openbare orde. De gemeentelijke camera's maakten volgens die schattingen dus maar een relatief klein deel van het totaal aantal camera's uit.

Ook bedrijven en particulieren maken gebruik van bewakingscamera's, en een deel van deze private camera's staat gericht op openbare plaatsen. Denk bijvoorbeeld aan de camera's bij tankstations, in geldautomaten, aan de gevel van bedrijven zoals juweliers, horecaondernemingen en dergelijke. Volgens de reeds genoemde inventarisatie uit 2013 ging het in totaal om 640.000 camera's van particulieren gericht op openbare plaatsen. Als die schattingen kloppen, was in 2013 dus één op de tweehonderd op straat gerichte camera's van gemeenten en waren de overige 199 van andere organisaties.

³ S. Flight (2013). *Cameratoezicht in Nederland; een schets van het Nederlandse cameraland*. Den Haag: WODC.

Ook gemeenten richten soms private bewakingscamera's op openbare plaatsen, zonder dat deze vallen onder artikel 151c van de Gemeentewet. Denk bijvoorbeeld aan camera's voor het monitoren van verkeersstromen, het handhaven van milieuzones of het handhaven van het parkeerbeleid. Ook hebben veel gemeenten bewakingscamera's aan gemeentelijke gebouwen, zoals het stadhuis, of in en om gemeentelijke parkeergarages.

Over al die andere camera's gaat dit onderzoek niet. Dit onderzoek gaat uitsluitend over gemeentelijke camera's die worden ingezet door gemeenten op basis van artikel 151c van de Gemeentewet.

1.2 Doelstelling, probleemstelling, onderzoeksvragen

Doelstelling

Dit onderzoek moet inzicht geven in de doeltreffendheid en de effecten van de verruiming van art. 151c Gemeentewet. Strookt de inzet van flexibel cameratoezicht met de bedoeling van de wetgever en is het instrument het juiste middel voor problemen in een specifiek gebied? In het Kamerdebat voorafgaand aan de wetswijziging van 2015 vroeg Kamerlid Van Oosten (VVD) om extra aandacht in de evaluatie voor de effectiviteit van de wet voor wat betreft het vergroten van de veiligheid en het waarborgen van de privacy, met speciale aandacht voor het kenbaarheidsvereiste.⁴ De minister deed de toezegging dit in de evaluatie te betrekken en hierover zijn dan ook onderzoeksvragen opgenomen.

Probleemstelling

- Wat is de aard en omvang van het gebruik van flexibel cameratoezicht door Nederlandse gemeenten in de afgelopen 5 jaar en op welke wijze wordt hier vorm aan gegeven in de praktijk?
- Is de inzet van flexibel cameratoezicht in lijn met de bedoeling van de wetgever (denk aan: noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, verwerking, bewaartermijnen, beveiliging en informeren betrokkenen)?
- Draagt flexibel cameratoezicht bij aan het (beter) handhaven van de openbare orde en eventuele andere doelen?

Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen dienen beantwoord te worden:

1. Hoeveel Nederlandse gemeenten maakten de afgelopen 5 jaar gebruik van vast en flexibel cameratoezicht, hoe vaak en met welk doel (doelbinding)?
2. Op welke wijze en door wie worden beelden van camera's uitgekeken en verwerkt?
3. Hoe en door wie vindt handhaving plaats na constatering van overlast, crimineel gedrag of gevaar? Gebeurt dit direct of worden beelden (ook) achteraf bekeken en verwerkt?
4. Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten en de politie bij het gebruik van cameratoezicht? In hoeverre lukt het de politie om regie te voeren op de beelden van de camera's en op de uitkijkruimtes?
5. Op welke manier wordt de lokale afweging gemaakt tussen veiligheid in de openbare ruimte en privacy van de inwoners? (Op welke wijze de twee belangen tegen elkaar worden afgewogen en wat daarbij een rol speelt)
6. Hoe pakt de afweging doorgaans uit?

⁴ *Handelingen II* 2013/14, nr. 66, item 23 (Cameratoezicht).

7. Hoe maken gemeenten en politie een scheiding tussen de beelden die zij ontvangen van private partijen en de beelden die zij verkrijgen vanuit het cameratoezicht uit 151c?
8. Hoe gaan gemeenten om met het kenbaarheidsvereiste van cameratoezicht? Geven gemeenten hier invulling aan en zo ja, hoe?
9. Hoe wordt er omgegaan met de termijn van maximaal 28 dagen voor het behouden van de camerabeelden en wordt deze termijn ook aangehouden voor het bewaren van metadata?
10. Op welke wijze worden de camerabeelden beveiligd en is dit als adequaat te kwalificeren?
11. Welke wensen zijn er met betrekking tot de technische mogelijkheden van cameratoezicht en hoe wordt de afweging gemaakt tussen de verschillende in te zetten vormen van flexibel cameratoezicht (drones etc.)?
12. Kan op basis van de verzamelde gegevens worden bepaald of de inzet van flexibel cameratoezicht strookt met de bedoeling van de wetgever? (Zie de eerdergenoemde elementen: noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, verwerking, bewaartermijnen, beveiliging en informeren betrokkenen)
13. Is het instrument het juiste middel voor problemen in specifieke gebieden?
14. Draagt flexibel cameratoezicht bij aan de verwezenlijking van de doelen die zijn gesteld (het handhaven van de openbare orde en eventueel bijkomende doelen indien aanwezig)?
15. Welke punten zijn voor verbetering vatbaar en op welke wijze?

1.3 Onderzoeksverantwoording

De informatie voor dit onderzoek is met behulp van verschillende onderzoeksmethoden verzameld.

Verkennde gesprekken

Ter voorbereiding zijn gesprekken gevoerd met de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage A). Zij hebben enkele accenten gelegd en meegedacht over de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet. Vervolgens is een verkennend gesprek gevoerd met de Nationale Politie om ze de gelegenheid te geven accenten te leggen. Het is ondanks meerdere pogingen op meerdere manieren niet gelukt iemand van de Autoriteit Persoonsgegevens te spreken te krijgen.⁵ De Vereniging Nederlandse Gemeenten is ook gevraagd mee te werken aan een verkennend gesprek, maar zij gaven te kennen geen expertise meer te hebben op dit vlak. Zij verwezen door naar het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid – waarvan de specialist cameratoezicht in de begeleidingscommissie zit.

Online enquête onder alle gemeenten

Er is in overleg met de begeleidingscommissie en op basis van eerdere landelijke onderzoeken een online enquête opgesteld die naar alle Nederlandse gemeenten is gestuurd. De enquête is voornamelijk bedoeld om kwantitatieve informatie op te halen. Hoeveel gemeenten zetten cameratoezicht in, op welke locaties doen ze dat en voor welke doelen? Daarnaast worden vragen gesteld over de organisatie achter de (beeld)schermen en de juridische afwegingen. Omdat het onderzoek gaat over de wetswijziging van 2016, zijn uiteraard ook specifieke vragen gesteld over flexibel cameratoezicht.

Alle 352 gemeenten zijn op 5 oktober 2021 per e-mail uitgenodigd om de vragenlijst online

⁵ De AP heeft in 2016 beleidsregels gepubliceerd met betrekking tot de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens ten behoeve van cameratoezicht (AP, 2016).

in te vullen. Als de contactgegevens van de betreffende ambtenaar openbare orde en veiligheid of de afdeling veiligheid bekend waren, is de ambtenaar rechtstreeks op zijn of haar e-mailadres benaderd. In de overige gevallen is de uitnodiging verzonden naar het algemene e-mailadres van de gemeente. Er zijn maximaal drie herinneringsmails gestuurd. Daarnaast zijn gemeenten in week 42 en 43 telefonisch gemotiveerd om deel te nemen aan het onderzoek. Deelname aan het online gedeelte van het onderzoek was mogelijk tussen 5 oktober en 5 november 2021. In totaal hebben 198 gemeenten de vragenlijst volledig ingevuld. Daarnaast is de vragenlijst door 29 gemeenten deels ingevuld. Dit brengt het totaal op 227 responsgemeenten. In totaal heeft 64 procent van alle gemeenten deelgenomen aan de enquête. De respons onder de G4-gemeenten is 100 procent en onder de G40-gemeenten 73 procent.

Beleidsdocumenten

Naast de enquête zijn op internet gemeentelijke stukken gezocht over cameratoezicht. Er is specifiek gezocht naar aanwijzingsbesluiten en camerabeleid. De aanwijzingsbesluiten zijn gebruikt om de uitkomsten van de enquête te kunnen checken en waar nodig aan te vullen. Op basis van de beleidsstukken en aanwijzingsbesluiten is bezien op welke wijze door gemeenten wordt voldaan aan de wettelijke eisen van tijdelijkheid, kenbaarheid, maar ook de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

Evaluatierapporten

Als volgende onderdeel zijn alle uitgevoerde gemeentelijke evaluaties van cameratoezicht van de afgelopen vijf jaar opgevraagd: via de enquête, in een online zoektocht en uit onze eigen archieven. Deze evaluaties zijn systematisch beoordeeld en verwerkt in een synthese. Dat maakt het mogelijk te bezien of en hoe gemeenten cameratoezicht evalueren en welke resultaten het cameratoezicht oplevert. Er zijn in totaal 27 gemeentelijke evaluaties meegenomen in de analyse.

Verdiepende gesprekken

Daarnaast zijn verdiepende gesprekken gevoerd met 35 professionals uit vijftien verschillende gemeenten en acht verschillende politie-eenheden. Een overzicht van het aantal gesprekspartners staat in bijlage C. De selectie van gemeenten voor de verdieping is gemaakt in overleg met de begeleidingscommissie. Daarbij is gestreefd naar een evenwichtige verdeling van gemeenten naar inwonertal en regio. Vervolgens is gekeken welke gemeenten in de enquête aangaven bereid te zijn mee te doen aan een verdiepend interview. Voor de diepte-interviews is per gemeente ingezoomd op een onderwerp dat specifiek daar speelt. Er zijn gesprekken gevoerd met gemeentelijke medewerkers, maar ook met vertegenwoordigers van andere organisaties, voornamelijk van de politie. Het startpunt was altijd de respondent die de online enquête invulde. Aan hem of haar werd vervolgens gevraagd welke andere personen relevant zouden kunnen zijn voor een gesprek. De gesprekken zijn online gevoerd, soms individueel, soms met twee of drie gesprekspartners tegelijk. De gesprekken zijn gevoerd in november en december 2021.



2 Wetsgeschiedenis

2.1 Tot 2005: geen specifieke wettelijke regeling

In 1996 bleek uit onderzoek van het WODC dat er in Nederland nog geen camera's door gemeenten werden ingezet op openbare plaatsen. De reden hiervoor was 'dat er in de betreffende gemeenteraden en bij het publiek te veel weerstand tegen deze vorm van toezicht bestond'.⁶ Een jaar later begonnen de eerste Nederlandse gemeenten camera's op straat te plaatsen om de openbare orde te handhaven.⁷

Er was nog geen specifieke wettelijke grondslag voor dit soort cameratoezicht. De wetgever vond een specifieke grondslag op dat moment ook nog niet nodig. Camera's op openbare plaatsen waren in beginsel toelaatbaar en het recht op privacy was op openbare plaatsen minder snel in het geding dan op besloten plaatsen, luidde de redenering. Daarom was er in 1998 volgens de toenmalige bewindslieden van Justitie en Binnenlandse Zaken vooralsnog geen aanvullende wettelijke regeling nodig.⁸

Daarom baseerden de burgemeesters die cameratoezicht wilden inzetten zich op algemene wet- en regelgeving op het gebied van privacybescherming. De belangrijkste kaders werden geboden door de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarin is vastgelegd dat iedereen recht heeft op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat inbreuken op dat grondrecht alleen onder strikte voorwaarden mogelijk zijn. De Wet persoonsregistraties reguleerde de verwerking van de beelden.

Naarmate meer gemeenten camera's plaatsten, groeide ook de behoefte aan een specifieke wettelijke grondslag. Een algemene wettelijke grondslag biedt slechts ruimte aan geringe inbreuken op grondrechten. Als het aantal camera's klein is en als het cameratoezicht kortdurend is, kan dat worden beschouwd als een geringe inbreuk op grondrechten. Maar naarmate camera's langduriger worden ingezet en naarmate er meer camera's worden geplaatst, wordt de inbreuk op de privacy groter. Nog groter wordt deze inbreuk als gemeenten cameratoezicht gaan inzetten op bijzondere plaatsen, zoals in een straat met raamprostitutie of in een woonwijk. Dat zijn plekken waar de meeste mensen de verwachting hebben dat ze onbespied over straat kunnen gaan. Omdat er inderdaad gemeenten waren met dat soort plannen, veranderde de wetgever van mening. Er moest een specifieke wettelijke grondslag komen voor gemeentelijk cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen. De wettelijke grondslag moest voor alle betrokkenen duidelijk maken op welke wijze en onder welke omstandigheden en randvoorwaarden de inbreuk op grondrechten rechtmatig is en wanneer niet. In 2005 werd artikel 151c toegevoegd aan de Gemeentewet.

2.2 Van 2005 tot 2016: vast cameratoezicht

In 1996 waren er volgens het onderzoek van het WODC nog geen gemeenten die cameratoezicht inzetten. Ruim tien jaar later, in 2009, bleek uit een landelijke inventarisatie – wederom in opdracht van het WODC – dat naar schatting 120 gemeenten cameratoezicht inzetten.⁹ Nog weer vier jaar later, dus in 2013, bleek uit een inventarisatie op basis van WOB-

⁶ N.J. Baas & C. Cozijn (1996). *Toezicht met camera's; Toepassing, effectiviteit en juridische aspecten*. Den Haag: WODC.

⁷ S. Flight (2015). 'Cameratoezicht' in: A. van den Berg, J. van der Grinten & A. Schilder (red.), *Hoofdstukken Openbare-Orderecht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25760, nr. 1 (Notitie cameratoezicht).

⁹ A. Schreijenberg en G.H.J. Homburg (2010b), *Steeds meer beeld; Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen*. Amsterdam: Regioplan. Dit rapport is in 2010 gepubliceerd, maar gebaseerd op de situatie eind 2009.

verzoeken en nieuwsberichten dat het aantal was gegroeid tot naar schatting 150 gemeenten.¹⁰ In 2016 bleek uit een landelijke inventarisatie van openbare bronnen dat ongeveer 180 gemeenten cameratoezicht hadden.¹¹ In twintig jaar tijd was het aantal Nederlandse gemeenten met cameratoezicht dus gestegen van nul naar bijna tweehonderd.

De meeste gemeenten plaatsten deze camera's in uitgaansgebieden, in stadscentra en bij treinstations. De verstoring van de openbare orde is in dergelijke gebieden vaak geen kortstondig probleem. In een uitgaansgebied bijvoorbeeld is eigenlijk altijd – door de aard van het gebied – een risico op uitgaansgeweld. Daarom werd in de aanwijzingsbesluiten van de burgemeesters vaak gekozen voor het instellen van cameratoezicht voor een periode van meerdere jaren achtereen. De camera's werden op strategische plekken geplaatst en er werden speciale toezichtcentrales ingericht om de beelden rechtstreeks te kunnen bekijken. Artikel 151c van de Gemeentewet was ook specifiek bedoeld voor dat soort cameratoezicht. In de wetstekst stond dat het ging om 'vast' cameratoezicht en dat de beelden in elk geval op bepaalde momenten rechtstreeks moesten worden bekeken.

2.3 Vanaf 2016: flexibel cameratoezicht mogelijk

Naast de 'vaste' camera's die gemeenten inzetten, werden ook tijdelijke camera's ingezet. Vaak was het de politie die dat soort flexibele of mobiele camera's plaatste, vaak voor enkele dagen tot hooguit enkele weken. Voorbeelden waren risicowedstrijden in het betaald voetbal, evenementen of de jaarwisseling. Uit de vijf landelijke evaluaties van artikel 151c Gemeentewet van 2006 tot en met 2010 en uit een rondgang langs een aantal gemeenten, bleek dat gemeenten ook behoefte hadden aan meer flexibiliteit voor de aanpak van tijdelijke en zich verplaatsende overlast. De 'aard- en nagelvaste bevestiging' van camera's aan gevels, dakranden van gebouwen of op speciaal geplaatste palen kostte veel tijd en belemmerde een snelle verplaatsing. De minister stuurde al in 2011 een brief naar de Tweede Kamer met informatie over het wetsvoorstel tijdelijk en flexibel cameratoezicht in de openbare ruimte.¹² Daarin stond onder andere:

"Gemeentelijke evaluaties ... laten zien dat het vereiste van vast cameratoezicht veelal met zich meebrengt dat camera's voor een lange tijd, vaak jarenlang, blijven hangen ook wanneer ze niet meer worden gebruikt."

De Gemeentewet zou worden aangepast: burgemeesters moesten de mogelijkheid krijgen camera's flexibeler in te zetten. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel stond daar het volgende over:

"De huidige regeling in de Gemeentewet voorziet in vast cameratoezicht, hetgeen erop neer komt dat camera's nagelvast en doorgaans voor lange duur op een specifieke plek worden aangebracht. Gebleken is echter dat gemeenten behoefte hebben aan een meer flexibele inzet van cameratoezicht in de publieke ruimte. Deze behoefte is ingegeven door de wens om aanhoudende en zich verplaatsende overlast in de publieke ruimte beter en effectiever te bestrijden door de gerichte inzet van

¹⁰ Dit bleek uit een analyse van WOB-verzoeken en een analyse van nieuwsberichten en andere openbare bronnen. De analyse is gepubliceerd in het hoofdstuk 'Cameratoezicht' in de bundel *Hoofdstukken Openbare-Orderecht* (zie voetnoot 1).

¹¹ Dit overzicht werd tot 2016 jaarlijks gemaakt door de website Slim Bekeken. Zie: <http://www.slimbekeken.nu/index.cfm?PAGE=actueeldetail&ID=40672>.

¹² *Kamerstukken II* 2011/12, 28684, nr. 330 (Brief regering; Naar een veiliger samenleving; Cameratoezicht in de openbare ruimte).

camera's die snel en eenvoudig met de overlast mee kunnen worden verplaatst."¹³

Het wetsvoorstel voor wijziging van de Gemeentewet werd in 2011 ingediend en in 2016 aangenomen. Sindsdien mogen gemeenten ook camera's inzetten die niet vast zijn gemoniteerd. Daarnaast zijn enkele andere onderdelen van het wetsartikel veranderd. Zo is toegevoegd dat de burgemeester het aanwijsbesluit weer moet intrekken als het niet langer noodzakelijk is cameratoezicht toe te passen voor handhaving van de openbare orde. In het wetsvoorstel was opgenomen dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd. Dat heeft geleid tot dit onderzoek waar u nu het rapport van leest.

Ten tijde van de wetswijziging werd met de term flexibel vooral bedoeld op de mogelijkheid camera's snel te kunnen verplaatsen, bijvoorbeeld als overlastgevers 'om de hoek' verder gaan. Maar er zijn ook veel gemeenten die na de wetswijziging besloten camera's voor kortere periodes te plaatsen, bijvoorbeeld voor drie of zes maanden. De vaste camera's werden meestal voor twee of vier jaar geplaatst. De term 'flexibel' heeft dus niet alleen betrekking op verplaatsbaar cameratoezicht, maar ook op kortdurend cameratoezicht. In de rest van dit rapport wordt flexibel cameratoezicht in beide betekenissen gebruikt. Indien relevant, wordt het verschil expliciet benoemd. In het concluderende hoofdstuk staat een verdere uitwerking van het begrip flexibel cameratoezicht.

¹³ *Kamerstukken II 2012/13, 33582, nr. 3* (Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht).



3 Aard en omvang van cameratoezicht

Dit hoofdstuk gaat over de vraag hoeveel Nederlandse gemeenten cameratoezicht op basis van artikel 151c van de Gemeentewet toepassen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vaste en flexibele camera's. Dit hoofdstuk besteedt ook aandacht aan de ontwikkeling in het aantal gemeenten met cameratoezicht in de afgelopen vijf jaar en geeft een doorkijkje naar het komende jaar. Ook de kosten van het cameratoezicht worden besproken. De doelen van cameratoezicht en de doelbinding blijven nog even buiten beschouwing; die komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

3.1 Schatting aantal gemeenten met cameratoezicht

In de online enquête is gevraagd of er binnen de gemeente van de respondent cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet wordt of werd toegepast. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen vast en flexibel cameratoezicht: het gaat over alle camera's die de gemeente inzet op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. Daaruit blijkt dat 132 van de 227 responsgemeenten cameratoezicht toepassen of hebben toegepast. Via een zoektocht op het internet, voornamelijk via de publicaties op de website van officiële bekendmakingen (het gemeenteblad) zijn aanwijzingsbesluiten gevonden voor 154 Nederlandse gemeenten. Dit betreffen besluiten gepubliceerd vanaf 1 januari 2016 tot en met 31 augustus 2021. De overige 198 gemeenten hebben geen aanwijzingsbesluiten genomen, of deze niet gepubliceerd. Beide informatiebronnen zijn per gemeente met elkaar gecontrasteerd.

Tabel 3.1: Cameratoezicht volgens enquête en aanwijzingsbesluiten in één of meer van de jaren 2016 tot en met 2021

Groep A: Gemeenten die de enquête hebben ingevuld

Volgens enquête	Volgens aanwijzingsbesluiten		Totaal
	... wel camera's	... geen camera's	
... wel camera's	98	34	132
... geen camera's	10	85	95
<i>Subtotaal</i>	<i>108</i>	<i>119</i>	<i>227</i>

Groep B: Gemeenten die de enquête niet hebben ingevuld

geen enquête ingevuld	46	79	125
Totaal	154	198	352

Om nu tot een schatting van het aantal Nederlandse gemeenten met cameratoezicht te komen, zijn de volgende stappen gezet.

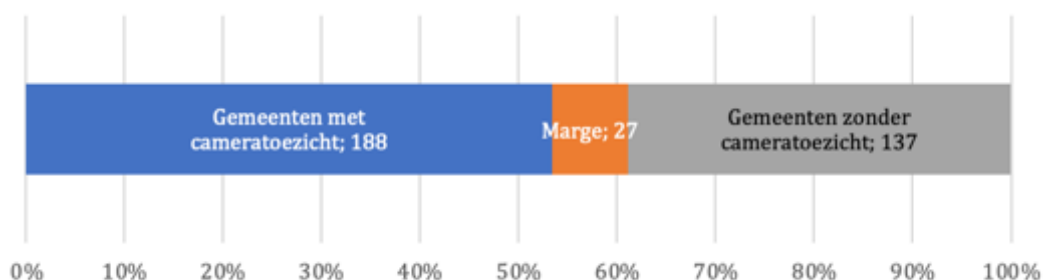
1. Als er een aanwijzingsbesluit is gevonden, tellen we die gemeente in elk geval als gemeente met cameratoezicht. Dat zijn 154 gemeenten (de eerste kolom in bovenstaande tabel). In tien gevallen gaf de respondent die de enquête invulde aan dat er geen cameratoezicht is, maar uit het aanwijzingsbesluit blijkt dat er in die gemeente wel degelijk cameratoezicht is of is geweest. Die gemeenten worden dus meegeteld als 'cameragemeente'.

2. Niet alle gemeenten publiceren hun aanwijzingsbesluiten. Uit de antwoorden op de enquête blijkt dat 34 gemeenten waar geen aanwijzingsbesluit van is gevonden, volgens de respondent wel cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet inzetten (dit is de cel rechtsboven in de tabel). Dit verschil is verklaarbaar, omdat niet alle aanwijzingsbesluiten worden gepubliceerd. We nemen aan dat de antwoorden van de respondenten in de enquête juist zijn en tellen ook deze 34 gemeenten mee als 'cameragemeente'. Er zijn dus in elk geval $154 + 34 = 188$ gemeenten met cameratoezicht in Nederland. Dat komt neer op 53 procent van alle Nederlandse gemeenten.

3. Hierboven bleek dat in elk geval 188 gemeenten cameratoezicht inzetten. Dat is een vrij solide schatting, maar het is een ondergrens. Want er zijn ook gemeenten die de enquête niet hebben ingevuld én waar geen aanwijzingsbesluit is gevonden, maar die wél cameratoezicht inzetten. Hoeveel gemeenten dat zijn weten we niet: de enquête is immers niet ingevuld door die gemeenten en er is ook geen aanwijzingsbesluit van deze gemeenten gevonden. We kunnen dus hooguit een schatting maken van het aantal overige gemeenten met cameratoezicht door de cijfers vanuit de responsgemeenten te extrapoleren naar de non-responsgemeenten. We nemen voor deze berekening aan dat het percentage gemeenten met cameratoezicht in de non-responsgroep gelijk is aan de responsgroep, dus 58 procent. Daardoor komen er naar schatting nog eens 73 gemeenten bij. In die non-responsgemeenten zijn al 46 aanwijzingsbesluiten gevonden (de cel linksonder in de tabel), dus die gemeenten zijn al in stap 1 geteld als 'cameragemeente'. Dan blijven er nog $(73 - 46 =) 27$ gemeenten over die moeten worden geteld als 'cameragemeente' (niet in de tabel). Dan komen we op een schatting van $(154 + 34 + 27 =) 215$ gemeenten met cameratoezicht; dat is 61 procent van alle gemeenten.

Het is aannemelijk dat gemeenten met cameratoezicht eerder geneigd zijn geweest de enquête in te vullen. Als dat het geval is, zijn de responsgemeenten niet gelijk aan de non-responsgemeenten en zijn er dus minder gemeenten met cameratoezicht. De hierboven berekende schatting geeft dan de bovengrens aan.

Figuur 3.1: Aantal Nederlandse gemeenten met cameratoezicht; schatting op basis van enquête en aanwijzingsbesluiten



Het werkelijke aantal gemeenten met cameratoezicht ligt naar alle waarschijnlijkheid tussen de 188 (53%) en 215 (61%) gemeenten. Vergeleken met 2009 is dat een flinke stijging: toen had 28 procent (120 van 431) van de gemeenten cameratoezicht op openbare plaatsen.¹⁴

¹⁴ Schreijenberg, A., & Homburg, G.H.J. (2010a). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen; viermeting*. Amsterdam: Regioplan.

Naar inwonertal

Uit de enquête blijkt dat er een duidelijk positief verband is tussen het aantal inwoners en cameratoezicht. Hoe meer inwoners een gemeente heeft, hoe groter de kans dat er gemeentelijk cameratoezicht is. Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners hebben in een kwart van de gevallen cameratoezicht (27%). Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zetten in 2021 bijna allemaal cameratoezicht in (92%).

Tabel 3.2: gemeenten met cameratoezicht (aantal en %), naar inwonersklasse

Inwoners	Aantal responsgemeenten	Cameratoezicht (2021)	
		Aantal	%
< 20.000	41	11	27%
20.000 – 50.000	115	48	42%
50.000 – 100.000	46	32	70%
> 100.000	25	23	92%
Totaal	227	114	50%

Per provincie

Het percentage gemeenten met cameratoezicht is het hoogst in Zeeland (75%), Zuid-Holland (67%) en Noord-Holland (64%). In Friesland (18%) en Gelderland (21%) komt cameratoezicht procentueel gezien het minst voor (tabel 3.3).

Tabel 3.3: gemeenten met cameratoezicht (aantal en %), naar provincie

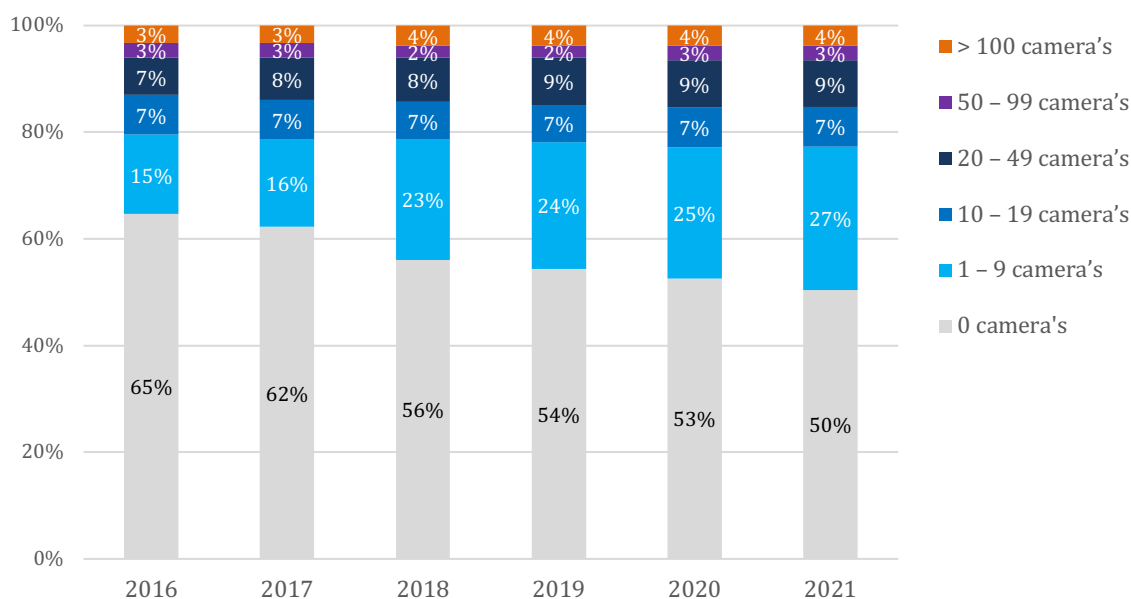
Provincie	Aantal respons- gemeenten	Cameratoezicht (2021)	
		Aantal	%
Friesland	11	2	18%
Groningen	6	2	33%
Drenthe	9	4	44%
Overijssel	17	7	41%
Gelderland	28	6	21%
Utrecht	20	11	55%
Flevoland	6	2	33%
Noord-Holland	28	18	64%
Zuid-Holland	36	24	67%
Zeeland	8	6	75%
Noord-Brabant	35	19	54%
Limburg	23	13	57%
Totaal	227	114	50%

3.2 Aantal camera's

De gemeenten met cameratoezicht zetten gemiddeld 28 camera's in. Maar de spreiding rond dat gemiddelde is groot. In 2021 waren er tien gemeenten die precies één gemeentelijke camera inzetten. Aan het andere eind van het spectrum is één Nederlandse gemeente die 480 camera's inzet. Een kwart (27%) van de responsgemeenten heeft 1 tot 9 camera's; in één op de 25 gemeenten (4%) worden meer dan 100 camera's ingezet. De andere gemeenten zitten daar tussenin.

Figuur 3.2: Totaal aantal camera's per gemeente (2016-2021)

Gevraagd aan alle gemeenten; n = 216



In de vijf jaar sinds de wetswijziging is het aantal gemeenten dat cameratoezicht inzet gestegen. Tussen 2016 en 2021 is een gestage groei zichtbaar. Naar schatting hebben zo'n vijftig extra gemeenten cameratoezicht ingezet. Deze groei is vooral zichtbaar in de cameraprojecten met relatief kleine aantallen camera's: 1 tot 9 camera's. De groep gemeenten in die categorie is bijna verdubbeld: van 15% in 2016 tot 27% in 2021.

Tabel 3.4: Wat is het meest waarschijnlijke scenario voor het aantal vaste camera's binnen nu en een jaar? (gevraagd aan gemeenten met cameratoezicht; n = 118)

Ontwikkeling camera's	Percentage
Het aantal camera's zal groter worden	31%
Het aantal camera's zal gelijk blijven	46%
Het aantal camera's zal kleiner worden	4%
Het cameratoezicht wordt stopgezet	8%
Onbekend	11%
Totaal	100%

In de enquête is aan gemeenten die nu vaste camera's inzetten gevraagd naar het meest waarschijnlijke scenario voor het komende jaar. Ongeveer drie op de tien (31%) van deze 'cameragemeenten' verwachten dat het aantal camera's groter zal worden. Bijna de helft (46%) verwacht dat het aantal camera's gelijk zal blijven. Ongeveer een achtste (4 + 8 =

12%) denkt dat het aantal camera's kleiner zal worden of dat het cameratoezicht helemaal wordt stopgezet. Het is, alles overziend, dus zeer waarschijnlijk dat het aantal camera's verder gaat stijgen, net als in de afgelopen jaren.

3.3 Flexibel cameratoezicht

In 2016 is artikel 151c van de Gemeentewet zoals gezegd aangepast: het is sindsdien niet meer vereist om camera's vast te monteren. De wetswijziging maakte daarmee flexibel cameratoezicht mogelijk en in de enquête is gevraagd of de gemeente flexibel cameratoezicht inzet.

Tabel 3.5: gemeenten met flexibel cameratoezicht

Flexibel cameratoezicht?	Aantal	%
Ja	66	29%
In het verleden wel, maar nu niet meer	14	6%
Nee, geen flexibel, maar wel vast cameratoezicht	48	21%
Nee, helemaal geen cameratoezicht ¹⁵	99	44%
Totaal	227	100%

Drie op de tien responsgemeenten (29%) zetten flexibel cameratoezicht in. Nog eens zes procent deed dat in de afgelopen vijf jaar ook, maar doet dit nu niet meer. De rest heeft alleen vast cameratoezicht (21%) of helemaal geen cameratoezicht (44%).

Hierboven bleek al dat het aantal gemeenten met cameratoezicht is gestegen sinds 2016. Het is waarschijnlijk dat de wetswijziging een deel van deze toename heeft veroorzaakt. Daarvoor hebben we een aantal aanwijzingen. In de eerste plaats heeft de wetswijziging in 13 procent van de 'cameragemeenten' geleid tot een debat in de gemeenteraad over cameratoezicht, zo komt naar voren uit de enquête.

Ten tweede blijkt het effect van de wetswijziging uit het feit dat de grootste groei in het aantal gemeenten met camera's te zien is in de relatief kleinere cameraprojecten met één tot negen camera's. Het is aannemelijk dat kleinere cameraprojecten vaker bestaan uit flexibele camera's dan projecten met vaste camera's.

Een derde informatiebron waaruit blijkt dat de wetswijziging tot meer cameratoezicht heeft geleid, zijn de verdiepende interviews. Zoals een van hen vertelde:

"De ochtend na de wetswijziging kreeg ik al vragen uit de raad over wat onze gemeente zou gaan doen met de nieuwe mogelijkheden. Het heeft echt verschil gemaakt, die wetswijziging. Het is ideaal voor toepassing in een gebied waar de overlast sterk seizoensgebonden is: dan wil je niet continu een camera neerzetten."

Net als bij de vaste camera's, is aan de gemeenten met flexibele camera's gevraagd wat het meest waarschijnlijke scenario is voor het aantal camera's: gaat dat groter worden, gelijk

¹⁵ Bij de eerdere vraag (tabel 3.1) bleek dat 132 van de 227 responsgemeenten cameratoezicht inzetten (114 gemeenten in 2021) of in het verleden hebben ingezet (18 gemeenten). Deze antwoorden zijn gebaseerd op vraag 1 in de enquête. Doordat de vraag naar flexibel cameratoezicht verderop in de enquête zat (vraag 41), heeft niet iedereen deze vraag beantwoord. Het gaat om 17 onderbroken enquêtes. Hiervan zetten 13 gemeenten cameratoezicht in en 4 gemeenten in het verleden wel, maar nu niet meer (vraag 1). De genoemde 13 gemeenten zijn gerekend tot de categorie 'Nee, geen flexibel, maar wel vast cameratoezicht'. De andere vier gemeenten zijn gerekend tot de categorie 'Nee, helemaal geen cameratoezicht'.

blijven of kleiner worden? Ook hier zien we dat een groeiscenario het meest waarschijnlijk is. Bijna drie op de tien gemeenten (29%) verwachten dat het aantal flexibele camera's het komende jaar groter zal worden. Eén op de twaalf gemeenten denkt dat het flexibele cameratoezicht wordt verkleind of gestopt (8%). De rest (46%) denkt dat het aantal flexibele camera's gelijk zal blijven of weet het niet (18%).

Tabel 3.6: Wat is het meest waarschijnlijke scenario voor het aantal flexibele camera's binnen nu en een jaar? (gevraagd aan gemeenten met flexibel cameratoezicht; n = 79)

Het aantal camera's zal groter worden	29%
Het aantal camera's zal gelijk blijven	46%
Het aantal camera's zal kleiner worden	0%
Het cameratoezicht wordt stopgezet	8%
Onbekend	18%
Totaal	100%

3.4 Kosten

De kosten van cameratoezicht variëren sterk: sommige gemeenten betalen enkele duizenden euro's, andere gemeenten betalen miljoenen voor het gemeentelijke cameratoezicht.¹⁶ De kosten hangen af van het aantal camera's, de omvang van de toezichtcentrale en de opslag-servers. Daarnaast zijn de jaarlijks terugkerende personeelskosten sterk verschillend: in sommige gemeenten wordt nooit rechtstreeks naar de beelden gekeken en zijn de personeelskosten dus nihil. Daarnaast zijn er gemeenten waar meerdere werkplekken in de toezichtcentrale 24 uur per dag bezet zijn: dat levert jaarlijks terugkerende kosten op. In één gemeente kost dat bijna zeven miljoen euro per jaar aan personeelskosten.

Tabel 3.7: Kosten cameratoezicht

	Minimum	Mediaan	Maximum
Aanschafkosten (n=54)	€ 2.000	€ 50.000	€ 10.000.000
Onderhoud en beheer per jaar (n=54)	€ 200	€ 14.000	€ 1.400.000
Personeelskosten per jaar (n=34)	€ 50	€ 32.500	€ 6.600.000

De aanschafkosten van een cameraproject bedragen gemiddeld € 50.000. Deze kosten omvatten de camera's zelf, maar ook de stroomvoorzieningen en verbindingen, plus hardware voor de opslag en de software voor het bekijken en beheren van de beelden. Boven op deze aanschafkosten komen de jaarlijkse terugkerende kosten voor onderhoud en beheer. Die bedragen gemiddeld € 14.000 per jaar. Het bekijken van de beelden kost gemiddeld €32.500 per gemeente per jaar. Uitgaand van een looptijd van vijf jaar, zijn de totale kosten van een cameraproject in een Nederlandse gemeente naar schatting dus € 282.500 voor vijf jaar. De aanschafkosten maken 18% uit van dat bedrag. Meer dan de helft van de kosten (58%) wordt bepaald door de personeelskosten. In de diepte-interviews in gemeenten met veel camera's bleek dan ook dat er wordt gezocht naar manieren om de personeelskosten te verlagen door menselijk toezicht te vervangen of aan te vullen met behulp van slimme software die de beelden kan beoordelen. Daarop komen we later in dit rapport terug. De kosten van cameratoezicht worden in 98% van de gevallen betaald door gemeenten. In

¹⁶ De helft van de gemeenten kon of wilde geen opgave verstrekken van de kosten van het cameratoezicht.

één op de tien gemeenten (10%) betaalt de politie mee aan het cameratoezicht. In één op de elf gemeenten (9%) betalen particuliere instellingen en/of bedrijven mee.



Gemeente
Amsterdam



amsterdam.nl/camera
14020

ANPR-06006-A

016754

645R

4 Besluitvorming, privacy en kenbaarheid

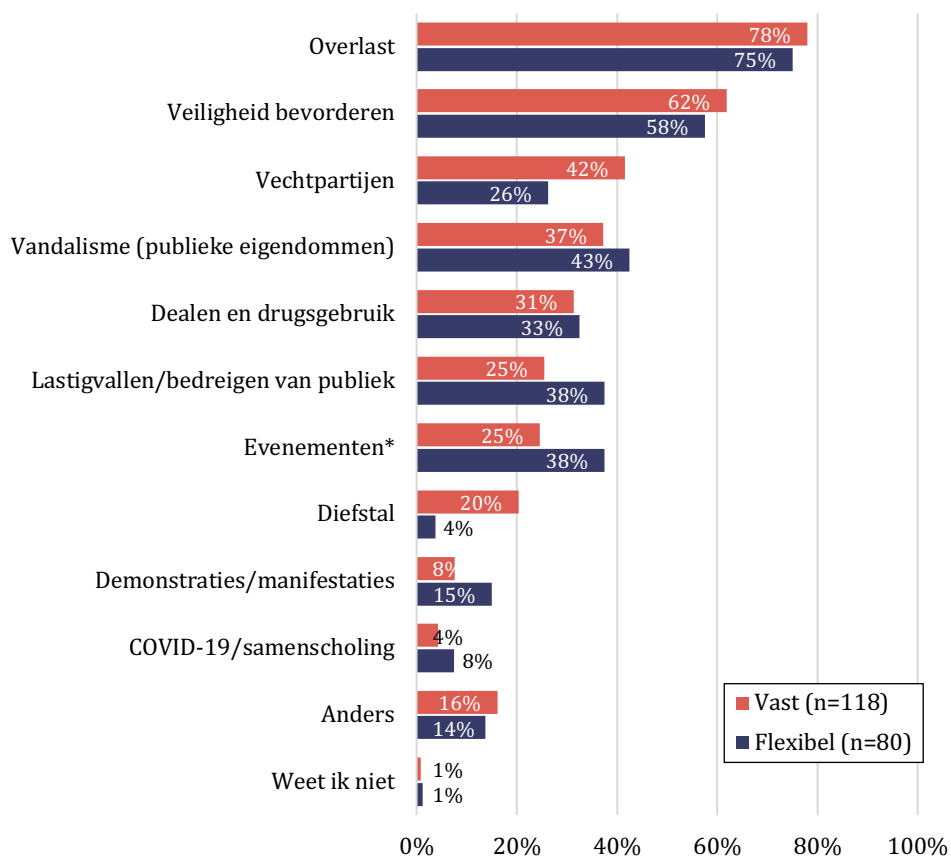
In dit hoofdstuk gaat het over de aanleiding om cameratoezicht in te zetten en het doel van de camera's. We bespreken de wijze waarop aanwijzingsbesluiten worden genomen. Ook gaan we in op de belangenafweging tussen veiligheid en privacybescherming. Tevens is er aandacht voor de vraag of en hoe gemeenten ervoor zorgen dat voorbijgangers weten dat er cameratoezicht is: het kenbaarheidsvereiste.

4.1 Aanleiding en doel cameratoezicht

Cameratoezicht op grond van artikel 151c Gemeentewet is bedoeld voor handhaving van de openbare orde: dat geldt te allen tijde. Maar er zijn verschillende aanleidingen om camera-toezicht in te stellen en er zijn ook verschillende doelen die gemeenten ermee hopen te bereiken. Daarover zijn twee vragen gesteld in de enquête. De antwoordcategorieën zijn overgenomen uit het eerdere onderzoek uit 2009, zodat een vergelijking met ruim tien jaar geleden mogelijk is. De categorieën evenementen, demonstraties/manifestaties en COVID-19/samenscholing zijn aan de oorspronkelijke lijst toegevoegd. Evenementen en dergelijke zijn geen strafbare feiten, maar ze vormen wel vaak de aanleiding voor cameratoezicht. Daarom zijn deze opties toegevoegd.

Figuur 4.1: Wat was de aanleiding om cameratoezicht toe te passen?

Meerdere antwoorden mogelijk



* Kermis, Koningsdag, oud en nieuw e.d.

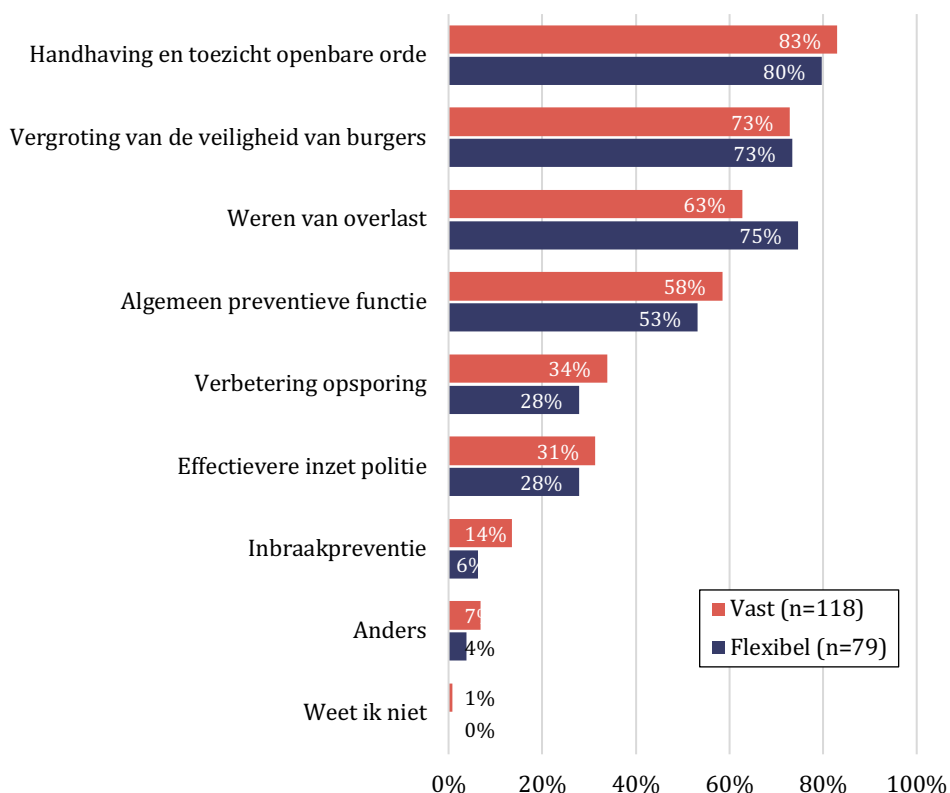
Overlast is de meest genoemde aanleiding voor cameratoezicht, zowel bij vast als bij flexibel cameratoezicht. Op de tweede plaats staat het bevorderen van de veiligheid. Andere aanleidingen komen iets minder vaak voor, maar nog altijd regelmatig: vechtpartijen, vandalisme, drugs, bedreigingen, evenementen en diefstal. De andere aanleidingen waar respondenten uit konden kiezen in de vragenlijst komen duidelijk minder vaak voor.

Exact dezelfde enquêtevraag is gesteld in 2009 ten tijde van de laatste landelijke inventarisatie. Uit een vergelijking met de cijfers van toen blijkt dat de aanleidingen om cameratoezicht toe te passen nauwelijks zijn veranderd. Ook toen ging het vooral om de aanpak van overlast en het bevorderen van de veiligheid.

Ook de vergelijking tussen vast en flexibel cameratoezicht levert meer overeenkomsten dan verschillen op. Flexibel cameratoezicht wordt, vergeleken met vast cameratoezicht, relatief weinig ingezet voor het tegengaan van vechtpartijen en diefstallen. Gemeenten kiezen juist relatief vaak voor flexibele boven vaste camera's voor toezicht tijdens evenementen en demonstraties/manifestaties.

De volgende vraag in de enquête was welke doelen de gemeente wil bereiken met de camera's. Ook die vraag is zowel gesteld aan gemeenten met vaste camera's, als aan gemeenten met flexibele camera's.

Figuur 4.2: Wat zijn de doelen die uw gemeente met het cameratoezicht nastreeft?
Meerdere antwoorden mogelijk



Gemeenten streven verschillende doelen na met cameratoezicht. Handhaving en toezicht van de openbare orde is in acht op de tien gemeenten het doel. Driekwart van de gemeenten

beoogt daarnaast de veiligheid van burgers te vergroten. Ook het feit dat camera's een algemene, preventieve werking hebben, speelt in ruim van de helft van de gemeenten met cameratoezicht een rol.

Uit de vergelijking met de inventarisatie uit 2009 blijkt ook hier dat de doelen van cameratoezicht nauwelijks zijn veranderd in de afgelopen tien à vijftien jaar: de top vijf is zo goed als identiek.

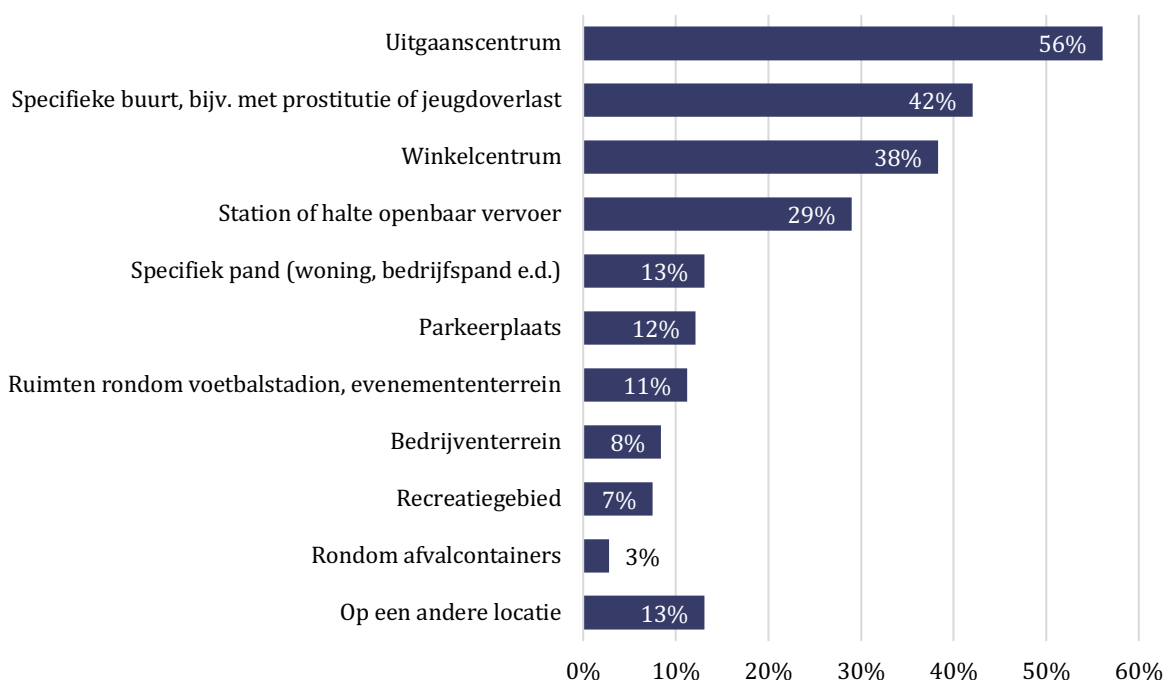
Vergeleken met het vaste cameratoezicht, wordt het flexibele cameratoezicht vaker ingezet met als doel het weren van overlast (74% vs. 62%). Gemeenten zetten flexibel cameratoezicht juist minder vaak in als het gaat om inbraakpreventie (6% vs. 13%). Voor de rest zijn er nauwelijks verschillen tussen de doelen die met camera's worden nagestreefd: of ze nu vast of flexibel zijn.

4.2 Locatie

Camera's worden vooral ingezet in uitgaanscentra, winkelcentra en in specifieke buurten, zoals buurten met prostitutie of jeugdoverlast. Ook stations en haltes van openbaar vervoer zijn relatief vaak aangewezen als cameralocatie. Andere locaties die respondenten opgaven, zijn toegangswegen, drukke kruispunten, fietstunnels en plekken waar specifieke problemen spelen, zoals autobranden.

Figuur 4.3: Op welk type locatie(s) is cameratoezicht toegepast?

Meerdere antwoorden mogelijk (n=107)



In vergelijking met 2009 zetten gemeenten nu veel minder vaak cameratoezicht in op bedrijventerreinen. In 2009 gebeurde dat in 33 procent van de cameragemeenten; nu is dat in 8 procent van de cameragemeenten het geval. Ook op parkeerplaatsen staan minder gemeentelijke camera's (18% in 2009; 12% in 2021). Gemeenten zijn dus terughoudender geworden met het invoeren van gemeentelijk cameratoezicht op deze locaties. Uit de interviews blijkt

dat men in veel gemeenten de afgelopen jaren tot het inzicht is gekomen dat het niet correct is camera's op grond van artikel 151c van de Gemeentewet te plaatsen als de openbare orde niet in gevaar is. Bedrijventerreinen en parkeerterreinen hebben meestal te kampen met diefstallen en inbraken en niet met verstoring van de openbare orde. Daarom is het juridisch passender als de ondernemers zelf bewakingscamera's plaatsen. Het publiek-private cameratoezicht komt in het volgende hoofdstuk uitgebreider aan bod. Uitgaansgebieden zijn nu juist vaker in beeld met gemeentelijke camera's (45% in 2009; 56% in 2021). Cameratoezicht rondom afvalcontainers is nieuw: dat doet momenteel drie procent van de gemeenten met cameratoezicht, maar 2009 kwam dit nog niet voor.

Artikel 151c van de Gemeentewet is bedoeld voor cameratoezicht op openbare plaatsen. Daar beperken de meeste gemeenten zich dan ook toe. Maar de wet biedt ook de ruimte om bij verordening andere plaatsen aan te wijzen voor gemeentelijk cameratoezicht, zoals bijvoorbeeld een parkeergarage in gemeentelijk eigendom of de "straten" in een overdekt winkelcentrum in particulier eigendom. Van die mogelijkheid heeft tien procent van de gemeenten met cameratoezicht gebruik gemaakt.

4.3 Aanwijzingsbesluit

In de enquête is gevraagd aan gemeenten die cameratoezicht hebben ingevoerd, wie het initiatief nam. In drie op de vier gevallen (75%) was het gemeentebestuur de instantie die het initiatief nam voor het cameratoezicht. Het initiatief voor cameratoezicht komt dus vaak van het gemeentebestuur; meestal uit de wisselwerking tussen de gemeenteraad en de burgemeester. De formele rolverdeling volgens artikel 151c van de Gemeentewet is dat de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid geeft voor cameratoezicht (meestal in de APV), waarna de burgemeester de aanwijzingsbesluiten neemt. Maar de burgemeester moet die bevoegdheid dus uitoefenen in overeenstemming met de wensen van de raad, omdat de bevoegdheid anders weer kan worden ingetrokken. Tijdens de verdiepende gesprekken werden enkele voorbeelden met ons gedeeld hoe dat in de praktijk werkt. Soms is het de gemeenteraad die graag cameratoezicht wil. In een bepaalde gemeente nam de gemeenteraad een motie aan waarin het college werd verzocht cameratoezicht op milieupleinen in te voeren in de strijd tegen afvaldumpingen. Dat leverde een discussie met de burgemeester op, omdat de burgemeester van mening was dat afvalproblemen niet onder openbare orde vallen. Uit een gesprek in een andere gemeente bleek dat het ook andersom kan zijn. Daar wilde de burgemeester cameratoezicht invoeren voor crowdmanagement, terwijl de gemeenteraad juist in meerderheid van mening was dat camera's niet wenselijk waren.

Tabel 4.1: Wie nam het initiatief voor het cameratoezicht?

Eén antwoord mogelijk

Wie?	%
Gemeentebestuur	75%
Politie	13%
Bedrijven op bedrijventerrein	2%
Burgers	2%
Anders*	7%
Onbekend	2%
Totaal	100%

* Afdeling openbare orde en veiligheid (2x), gemeentebestuur en politie samen/driehoek (2x), NCTV, combinatie vanuit het JIT (Jeugd Interventie Team).

In een op de acht gevallen is het gemeentelijke cameratoezicht er gekomen op initiatief van de politie (13%). De politie neemt dus niet vaak het initiatief voor het cameratoezicht. Wel speelt de politie in veel aanwijzingsprocedures een belangrijke rol door de burgemeester te informeren over de aard en de omvang van veiligheidsproblemen. Die informatie wordt dan meegenomen door de burgemeester naar de driehoek voor het overleg met de officier van justitie. In sommige gemeenten vonden de respondenten dat de politie te snel, in elk geval eerder dan de burgemeester, om camera's vraagt. In een klein aantal gevallen was het initiatief afkomstig van een (combinatie van) andere instanties.

In de enquête is ook gevraagd wie het besluit heeft genomen over het al dan niet toepassen van cameratoezicht.

Tabel 4.2: Wie heeft het besluit genomen over het al dan niet toepassen van camera-toezicht?

Wie?	%
Burgemeester	80%
Gemeenteraad	18%
Ambtelijke commissie	1%
Onbekend	2%
Totaal	100%

In de meeste gemeenten is het de burgemeester die het besluit neemt over het al dan niet toepassen van cameratoezicht (80%). In juridische zin is dat de juiste gang van zaken: de burgemeester wijst het cameragebied aan en dat is het 'besluit' waar in de enquêtevraag op werd gedoeld. Bijna een op de vijf respondenten zei dat het de gemeenteraad is die het besluit neemt over het toepassen van cameratoezicht (18%).

Formeel is het altijd de burgemeester die het besluit moet nemen, maar materieel is het dus blijkbaar ook in ongeveer een vijfde van de gevallen de gemeenteraad. Wellicht hebben sommige respondenten bij deze vraag gedacht aan het verlenen van de bevoegdheid om camera's te plaatsen en niet aan het daadwerkelijke aanwijzingsbesluit. Het verlenen van de bevoegdheid is een essentiële voorwaarde voor gemeentelijk cameratoezicht en hier gaat inderdaad de gemeenteraad over.

Cameratoezicht op basis van artikel 3 van de Politiewet

Voordat artikel 151c van de Gemeentewet werd gewijzigd om flexibel cameratoezicht mogelijk te maken, werden camera's die maar voor korte tijd nodig waren vaak ingezet op grond van artikel 3 van de Politiewet. De politie mag onder voorwaarden namelijk ook zelf cameratoezicht inzetten. Dat moet dan wel passen binnen de grenzen van artikel 3 van de Politiewet. In de enquête is gevraagd aan gemeenten die flexibel cameratoezicht inzetten op grond van artikel 151c van de Gemeentewet, of er in hun gemeente ook cameratoezicht is ingezet op grond van artikel 3 van de Politiewet. Dat is of was het geval in bijna de helft van deze gemeenten (44%).

Tabel 4.3: Is er in uw gemeente cameratoezicht door de politie (geweest) op grond van de Politiewet? (alleen gemeenten met flexibel cameratoezicht, n=78)

Cameratoezicht ingezet op grond van art. 3 Politiewet?	%
Ja	44%
Nee	33%
Weet ik niet	23%
Totaal	100%

In de praktijk wordt cameratoezicht op grond van de Politiewet vooral voor kortdurende inzet in het kader van de politietaak gebruikt, bijvoorbeeld tijdens de jaarlijkse kermis, bij een risicovolle voetbalwedstrijd of na een bedreiging van een lokale bestuurder of politicus. Zoals een politiemedewerker het verwoordde: "Artikel 3 Politiewet is voor snel acteren, kortstondig handhavend optreden." Gemeenten waar weinig politiek draagvlak is voor cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet zouden cameratoezicht op grond van artikel 3 van de Politiewet als een mogelijk alternatief kunnen zien. Voor dat type cameratoezicht is immers geen besluit van de burgemeester nodig, noch toestemming van of verantwoording aan de gemeenteraad.

Daarover is een vraag gesteld in de enquête aan de gemeenten waar dit dilemma zou kunnen spelen. Deze vraag is daarom alleen gesteld aan gemeenten die flexibel cameratoezicht inzetten én cameratoezicht op grond van artikel 3 van de Politiewet. Het blijkt dat er 34 gemeenten zijn die flexibel cameratoezicht inzetten en waar ook cameratoezicht op grond van artikel 3 van de Politiewet is (of is geweest). Aan die gemeenten is gevraagd of cameratoezicht op grond van artikel 3 Politiewet is ingezet vanwege gebrek aan politiek draagvlak voor cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. In vier gemeenten is gekozen voor deze optie en in één gemeente is deze optie overwogen. In de 27 andere gemeenten is die mogelijkheid nooit overwogen.

Tabel 4.4: Worden er in uw gemeente camera's geplaatst door de politie op grond van de Politiewet omdat er geen politiek draagvlak is voor cameratoezicht op grond van de Gemeentewet? (alleen gemeenten met flexibel cameratoezicht en cameratoezicht op grond van art. 3 Politiewet, n=34)

Politiecamera's door ontbreken politiek draagvlak?	Aantal
Ja, dat is het geval	4
Nee, maar de mogelijkheid is wel overwogen	1
Nee, en de mogelijkheid is ook nooit overwogen	27
Weet ik niet	2
Totaal	34

Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat er verschillende opvattingen zijn over inzet van camera's op grond van artikel 3 van de Politiewet. Vooral de tijdsduur dat dergelijke camera's mogen blijven staan is onduidelijk. Eén gemeente hanteert een duidelijke grens:

"Via de Politiewet is het maximaal een week mogelijk om een camera in te zetten. Als een camera langer moet worden ingezet, moet dit via de burgemeester worden aangevraagd."

Veel politiemensen met wie is gesproken zijn van mening dat dit type cameratoezicht maximaal enkele weken kan duren, 'omdat men anders wat uit te leggen heeft'. Maar er zijn ook

deskundigen die aangeven dat de tijdsduur afhangt van de aanleiding en de omstandigheden:

“Artikel 3 Politiewet is een beetje de ‘post onvoorzien’ voor alles wat de politie moet doen. Hoe lang je daar camera’s op kunt baseren, hangt af van het fenomeen. Als het structureel wordt, kan het niet. Dus het kan niet jaren duren. Maar maanden kan wel, want heimelijke observaties op grond van artikel 3 kunnen soms ook maanden duren.”

Cameratoezicht gebaseerd op deze algemene grondslag is inderdaad alleen toegestaan als het niet stelselmatig is.¹⁷ Cameratoezicht wordt stelselmatig als een min of meer volledig beeld wordt verkregen van bepaalde aspecten van iemands privéleven. Of dat het geval is hangt af van een combinatie van elementen, zoals de duur van de observatie, de intensiteit ervan en de aard van de plaatsen waar is geobserveerd.

Uit de gesprekken in twee gemeenten blijkt dat men daar langzamerhand deskundiger wordt over de grenzen en verschillen tussen deze twee grondslagen voor cameratoezicht. In een van deze gemeenten werd cameratoezicht op grond van artikel 3 van de Politiewet een keer ingevoerd omdat de gemeente vergeten was het cameratoezicht op tijd te regelen: een soort ‘vangnet’ voor de gemeente, aldus de politie. Daarna heeft de politie duidelijk te kennen gegeven dat dit niet nog een keer kan: de camera’s moeten worden geplaatst op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. In een andere gemeente kreeg de politie het verzoek van de burgemeester gedurende een paar maanden camera’s te plaatsen op grond van artikel 3 van de Politiewet. De politie liet weten dat dit te lang was voor deze grondslag. Ook vond de politie dat het niet de gemeente, maar de politie zelf is die de afweging moet maken of er politie-camera’s komen.

4.4 Noodzakelijkheid

Cameratoezicht betekent per definitie een inbreuk op het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat is alleen rechtmatig als die inbreuk noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde. In artikel 151c van de Gemeentewet staat sinds de wetswijziging van 2016 ook in lid 5:

“De burgemeester trekt het besluit in zodra de inzet van camera’s niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.”

Bij het bepalen of het noodzakelijk is extra maatregelen te nemen voor de handhaving van de openbare orde zal de burgemeester altijd verschillende belangen moeten afwegen. Een groot deel van de gemeenten zegt in de enquête dat die afwegingen inderdaad zijn gemaakt. De noodzakelijkheid blijkt volgens 82 procent van de gemeenten uit de ernst van de problematiek: die maakte het cameratoezicht noodzakelijk. In meer dan de helft van de gevallen (56%) volgde de noodzakelijkheid (ook) uit het feit dat andere, relatief lichtere, maatregelen niet het gewenste effect hadden of dat cameratoezicht effectiever was dan andere maatregelen (28%). Een tekort aan politiecapaciteit (13%) of het feit dat cameratoezicht goedkoper is dan andere maatregelen (3%) speelt in een klein aantal gemeenten een rol bij de beoordeling van de noodzakelijkheid.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Hoge Raad (4 april 2017) ECLI:NL:HR:2017:584, NJ 2017/229.

Tabel 4.5: Op grond van welke overwegingen heeft de burgemeester besloten dat cameratoezicht noodzakelijk is? (n = 118)

Meerdere antwoorden mogelijk

Waarom noodzakelijk?	%
Ernst van de problematiek	82%
Andere maatregelen hebben onvoldoende effect	55%
Cameratoezicht effectiever dan andere maatregelen	27%
Geen politiecapaciteit	13%
Goedkoper dan andere maatregelen	3%
Anders*	17%
Onbekend	1%

* O.a. politieke wens, laatste redmiddel, combinatie met andere middelen is het effectiefst.

Subsidiariteit

Als het noodzakelijk is extra toezicht te houden, moet vervolgens ook nog worden aangetoond dat inzet van gemeente cameratoezicht evenredig is. Een belangrijk criterium daarbij is de subsidiariteit. Cameratoezicht is een relatief zwaar middel omdat iedereen in beeld wordt gebracht. Voordat een burgemeester een dergelijk zwaar middel mag inzetten, moeten eerst alle relatief lichtere maatregelen zijn ingezet. Over de subsidiariteit is een zelfstandige vraag gesteld om te zien welke andere maatregelen eerst zijn getroffen voordat gemeenten besloten cameratoezicht in te voeren.

Tabel 4.6: Heeft de burgemeester eerst andere maatregelen getroffen? (n = 118)

Meerdere antwoorden mogelijk

Maatregelen?	%
Geen andere maatregelen	5%
Meer surveillance door politie, toezichthouder, e.d.	83%
Samenwerking jongeren-/jeugdwerk, straatcoaches	52%
Meer/betere straatverlichting	41%
Afspraken met horeca	38%
Andere inrichting openbare ruimte	30%
Afspraken andere organisaties, scholen, verenigingen e.d.	27%
Anders*)	12%
Onbekend	4%

*) Persoonsgerichte aanpak, groepsaanpak, gesprekken met ouders, afspraken supermarkten, voorlichting, afspraken met OM, afspraken met bewoners, samenwerking horeca en horecateam politie, afspraken met organisator evenement, toezicht en handhaving op exploitatievergunningen van avondwinkels en coffeeshops.

In vrijwel alle gemeenten (95%) heeft de burgemeester eerst andere maatregelen getroffen. Inzet van meer politie of toezichthouders op straat is de meest voorkomende andere maatregel voordat tot cameratoezicht wordt overgegaan (83%). Andere vaak genomen maatregelen zijn samenwerking met jongerenwerk (52%), de horeca (38%) en andere organisaties als scholen en verenigingen (27%). Ook treffen gemeenten regelmatig fysieke maatregelen, zoals meer straatverlichting (41%) of een andere inrichting van de openbare ruimte (30%) voordat cameratoezicht wordt ingevoerd.

De verdiepende gesprekken bevestigen het beeld dat gemeentelijk cameratoezicht inderdaad als een relatief zwaar instrument wordt beschouwd dat alleen rechtmatig kan worden ingezet als lichtere maatregelen niet werken. Een aantal voorbeelden laten zien hoe die afweging in de praktijk wordt gemaakt.

“Bij wijkproblemen, die vaak gepaard gaan met jeugdoverlast, zetten we jongerenwerkers in. Een aantal jongeren hebben zelf een voorbeeldfunctie, die helpen mee. Aan de voorkant worden maatregelen getroffen voordat camera’s worden geplaatst.”

“Het cameratoezicht was wel onderdeel van een pakket van maatregelen: jeugdwerk, regulier toezicht. De camera was niet ingezet als geïntensiveerd toezicht had geholpen.”

“Op een bepaalde locatie is ingezet op meer politie en een persoonsgerichte aanpak. Dit bood geen soelaas, de personen kwamen terug. Toezicht van politie kan je alleen maar op bepaalde tijden inzetten. Daarom is besloten camera’s op te hangen.”

De eis van subsidiariteit ervaart een enkele gemeente ook als een belemmering:

“De historie van een bepaald probleem zou ook een rol mogen spelen. Bijvoorbeeld fietsendiefstal: soms wil je gewoon een camera neerzetten om een signaal naar de buurt te geven. We doen iets vanuit veiligheid en de pakkans voor de politie gaat zo ook omhoog. Maar dat kan niet direct: je moet eerst preventieve maatregelen nemen.”

In lid 2 van artikel 151c van de Gemeentewet staat dat de burgemeester, na overleg met de officier van justitie in het driehoeksoverleg, de periode vaststelt waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera’s plaatsvindt en de met de camera’s gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken. Het Openbaar Ministerie kan in dat overleg natuurlijk ook meedenken over de vraag of het cameratoezicht noodzakelijk, dus proportioneel en subsidiair is. Uit de interviews blijkt niet dat het Openbaar Ministerie dit vaak doet: vaak is het een formaliteit. Maar er was ook een uitzondering:

“Het Openbaar Ministerie toetst ook strikt of er andere maatregelen zijn genomen. Het is hier lastig om flexibel cameratoezicht in te zetten; soms wil je voor problemen direct een camera ophangen. Maar het Openbaar Ministerie zegt: dat mag alleen als het niet anders kan.”

Afweging privacy en veiligheid

Een belangrijke vraag bij cameratoezicht is: “Heiligt het doel het middel?” Door een camera te plaatsen wordt eenieder die binnen het bereik van die camera komt gefilmd en deze gegevens worden enige tijd vastgelegd. Daarmee wordt het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer ingeperkt. Gemeenten mogen zo’n inperking alleen maken als het noodzakelijk is en de afweging van de proportionaliteit is dan ook van belang. In negen op de tien gemeenten (86%) heeft de burgemeester een afweging gemaakt tussen het recht op privacy van de personen die in beeld komen en de veiligheid in de gemeente. In een enkele gemeente (3%) is die afweging niet gemaakt, volgens de respondent die de enquête invulde.

Tabel 4.7: Cameratoezicht kan de veiligheid in de openbare ruimte vergroten, maar beperkt ook de privacy van personen die in beeld komen. Zijn die twee belangen door de burgemeester tegen elkaar afgewogen en wat speelde daarbij een rol? (n = 118)

Belangen afgewogen?	%
Ja	86%
Nee	3%
Onbekend	10%
Totaal	100%

Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat de belangenafweging in veel gemeenten expliciet wordt gemaakt. Hieronder staan verschillende voorbeelden:

“Deze twee belangen worden heel duidelijk afgewogen bij het nemen van een nieuw aanwijzingsbesluit. Het cameratoezicht is geëvalueerd en daarbij is gekeken naar de proportionaliteit, noodzakelijkheid en subsidiariteit op basis van politiecijfers, registraties van incidenten, waarneming van incidenten door cameratoezicht en veiligheidsbeleving van bewoners in de veiligheidsmonitor.”

“Het incident dat de aanleiding vormde was dermate ernstig dat inzet van camera's als proportioneel werd gezien. Er is continu geëvalueerd of de noodzaak er nog was en ook afgeschaald naar eerst minder camera's en vervolgens geen camera's meer.”

“De belangen zijn afgewogen en op basis daarvan is er gekozen voor stand alone cameratoezicht. De camerabeelden worden dus niet live uitgekeken, maar alleen bij concrete incidenten door de politie voor het politieonderzoek opgevraagd en uitgekeken.”

“Er is een regelmatige check, mede door het Openbaar Ministerie, of het cameratoezicht nog gewenst en noodzakelijk is. Een voorstel van de ondernemersvereniging om extra camera's op publieke plekken te plaatsen is om privacyredenen afgewezen.”

“Er wordt ook altijd een belangenafweging gedaan in de gezagsdriehoek. Daarom is besloten voorlopig nog niet te experimenteren met slimme toepassingen zoals gezichtsherkenning en slimme sensoren. De bevoegdheid van de burgemeester heeft al behoorlijke impact op de privacy van het individu.”

“Het doel heiligt niet de middelen. Cameratoezicht moet dreigende verstoringen van de openbare orde kunnen voorkomen. Dan weegt het zwaarder dan de privacy van het individu.”

Gemeenten blijken onderscheid te maken tussen locaties als het gaat om de inbreuk op de privacy:

“Permanent cameratoezicht in een woonwijk is problematisch. De bewoners worden op een bepaald moment bekenden voor de operators. Deze inbreuk op privacy gaat wat ver. Dat is heel anders dan bij permanent cameratoezicht rond een treinstation waar veel verschillende mensen komen, vaak eenmalig.”

“In de Memorie van toelichting op 151c kwam duidelijk naar voren dat je een camera niet op een woning mag richten. Maar in de praktijk wordt dit ingewikkeld.”

Sommige openbare plaatsen zijn zo ingericht dat je er niet aan ontkomt. We kunnen dan wel privacy masking aanzetten voor de ramen en deuren, maar als we dat doen zien we de straat niet meer. Er zijn dus plekken in de stad waar je op de begane grond naar binnen kan kijken.”

Er zijn ook enkele gemeenten waar de vraag wordt gesteld of de zorgen op het gebied van privacy nog wel ‘van deze tijd’ zijn:

“Cameratoezicht is een ingrijpend middel: het grijpt in op de privacy. Dat standpunt is in het licht van de situatie tien jaar geleden begrijpelijk. Maar nu is iedereen bezig met camera’s: videodeurbellen, smartphones, filmpjes op sociale media. Vinden mensen het zo erg dat ze worden gefilmd? Van de politie en de overheid wordt ook verwacht dat ze een goede informatiepositie hebben.”

4.5 Kenbaarheidsvereiste en rechten betrokkenen

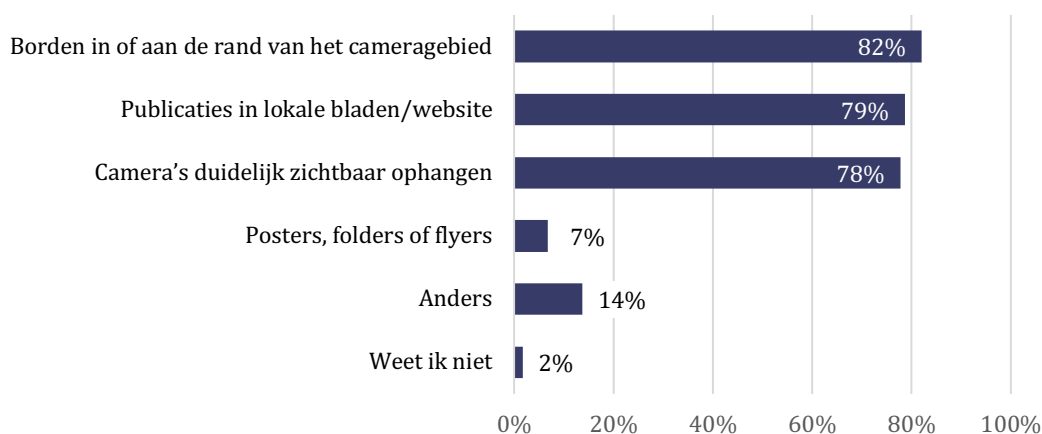
In lid 6 van artikel 151c van de Gemeentewet staat dat cameratoezicht moet voldoen aan het kenbaarheidsvereiste:

De aanwezigheid van camera’s ... is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die het gebied ... betreedt.

Dit is overigens iets anders dan de eis om aanwijzingsbesluiten bekend te maken: aan die eis wordt voldaan als het besluit wordt gepubliceerd in het Gemeenteblad. Bij de eis van kenbaarheid wordt hoger gemikt: het doel is om voorbijgangers die in beeld kunnen komen actief te informeren over de aanwezigheid van de camera’s. De meeste gemeenten maken het cameratoezicht kenbaar aan voorbijgangers en omwonenden door borden in of aan de rand van het cameragebied (82%), met publicaties in lokale bladen of op de website (79%) of door het duidelijk zichtbaar ophangen van de camera’s (78%). Posters, folders of flyers (7%) worden in mindere mate gebruikt.

Figuur 4.4: Hoe is het cameratoezicht kenbaar gemaakt aan het publiek?

Meerdere antwoorden mogelijk



Een van de manieren om de bekendheid van het cameratoezicht te vergroten is overleg met bewoners, bezoekers en ondernemers van het gebied waar cameratoezicht wordt overwogen. Een vijfde (21%) van de gemeenten zegt altijd te overleggen met omwonenden voordat

camera's worden geplaatst. Ruim een derde (38%) doet dat in een deel van de gevallen. In een vijfde van de gemeenten (22%) is geen overleg geweest en in de rest van de gemeenten wist de respondent het niet (19%).

Ruim één op de tien respondenten (14%) geeft aan dat het cameratoezicht op een andere manier kenbaar is gemaakt aan het publiek, zoals via een bewonersbrief.

Tabel 4.8 Is er vooraf overleg geweest met omwonenden? (n=117)

Overleg?	%
Ja, in alle gevallen	21%
Ja, in een deel van de gevallen	38%
Nee, er is geen overleg geweest	22%
Weet ik niet	19%
Totaal	100%

Omdat de Gemeentewet werd gewijzigd om flexibeler cameratoezicht mogelijk te maken, ontstond een spanningsveld met het kenbaarheidsvereiste. Het is moeilijk, zo was de gedachte, om overal op tijd bordjes met informatie op te hangen. Maar in de praktijk blijkt nu juist vaak dat de flexibele camera's door hun ontwerp en door hun plaatsing vaak méér in het oog springen dan de camera's die al jaren aan een muur hangen. In die zin voldoen flexibele camera's dus nog altijd aan de eis in de wet: ze zijn goed zichtbaar voor iedereen. Maar communicatie blijft van groot belang. Een van de gesprekspartners wees tijdens een verdiepend gesprek op het grote belang van goede communicatie met betrokkenen, vooral bij de inzet van tijdelijk cameratoezicht:

“Verwachtingenmanagement is het allerbelangrijkste: wij laten vanaf het begin weten aan de bewoners dat de camera na maximaal een paar weken weer weg gaat. Het goede van mobiele camera's is overigens wel dat als de overlast weer terugkeert, de camera er ook weer heel snel kan staan.”

Uit de verdiepende interviews met gemeenten blijkt dat sommige gemeenten zeer actief zijn om te voldoen aan het kenbaarheidsvereiste.

“Wij versturen altijd bewonersbrieven, besteden er aandacht aan in de regionale media en we plaatsen bordjes – ook bij de mobiele camera's.”

“Wij hebben een plattegrond op de website waar mensen altijd kunnen zien waar de camera's staan.”

Maar er zijn ook gemeenten die twijfelen of ze dit wel vereiste wel voldoende naleven: de wettelijke eis wordt dus verschillend uitgelegd.

“Er hangen bordjes en wij zijn als gemeente niet geheimzinnig over de camera's geweest. Maar dat wil niet zeggen dat artikel 151c strikt wordt nageleefd.”

“De mobiele unit is zelf heel goed zichtbaar. Maar is dat genoeg, of moet er altijd een bordje staan aan de rand van het cameragebied voordat je in beeld komt? Wat is de minimale ondergrens?”

Inzageverzoeken en klachtenregeling

Iedereen die wordt gefilmd door een gemeentelijke camera heeft een aantal rechten gekregen in de Wet politiegegevens.¹⁸ Het betreft het recht op informatie, het recht van inzage, het recht op rectificatie, het recht op gegevenswissing, het recht op beperking van de verwerking, een kennisgevingsplicht inzake rectificatie of wissing van persoonsgegevens, het recht van beroep en het recht om niet onderworpen te worden aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerd besluit. In de wet staat ook op welke wijze en onder welke omstandigheden betrokkenen hun rechten kunnen uitoefenen. Het is mogelijk een uitzondering te maken op de uitoefening van deze rechten, bijvoorbeeld om een opsporingsonderzoek niet te belemmeren.¹⁹ Dergelijke uitzonderingen moeten wel te allen tijde zijn voorzien en ingekaderd in een nationale wet.

In de online enquête voor dit onderzoek is gevraagd of er wel eens betrokkenen zijn geweest die gebruik hebben gemaakt van hun recht op inzage in de beelden of een verzoek om verwijdering van de beelden hebben ingediend. In een op de acht gemeenten (12%) met cameratoezicht is minimaal één keer zo'n inzageverzoek of verzoek tot verwijdering van camera-beelden gedaan. In twee derde van de gemeenten (66%) waren er geen inzage- of verwijderingsverzoeken. Een vijfde van de ondervraagde respondenten (22%) weet het niet.

Tabel 4.9 Zijn er inzageverzoeken of verzoeken tot verwijdering van beelden ingediend door betrokkenen? (n=117)

	%
Ja	12%
Nee	66%
Weet ik niet	22%
Totaal	100%

De verdiepende gesprekken bevestigden dat het een zeldzaamheid is als er een inzageverzoek door een betrokkene wordt gedaan. De wijze waarop aan een dergelijk verzoek zal worden voldaan, moet dan ook vaak worden uitgezocht op het moment zelf. Eén gemeente nodigde de persoon die een inzageverzoek deed uit in de toezichtcentrale om te tonen hoe de beelden werden uitgekeken. In een andere gemeente kwam een medewerker bij de bewoner thuis om te laten zien hoe ramen en deuren van de woning werden afgeschermd. In een andere gemeente stuurde de politie per post een screenshot van de camera om duidelijk te maken welk deel van de straat in beeld is en welk deel niet.

Er is ook gevraagd of er een klachtenregeling is voor burgers. Ruim zes op de tien gemeenten (62%) geven aan dat zo'n klachtenregeling er is. Een op de zeven gemeenten (14%) heeft een dergelijke regeling niet. De rest van de respondenten weet het niet (24%).

¹⁸ Hoofdstuk III (artikelen 12-18) Richtlijn (EU) 2016/680 en paragraaf 4 Wpg.

¹⁹ Artikel 13, derde lid, 15 en 16, vierde lid Richtlijn (EU) 2016/680, uitgewerkt in Nederland in de Wet politiegegevens. Richtlijn (EU) 2016/680 is in Nederland geïmplementeerd door middel van de Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (Stb. 2018, 401).



5 Rechtstreeks toezicht, opsporing en technologie

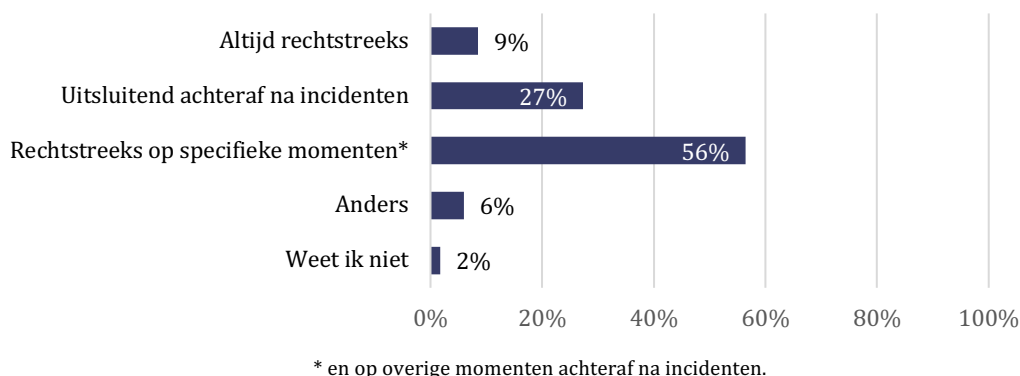
In dit hoofdstuk gaat het over het daadwerkelijke gebruik van de camerabeelden. Hoe zijn de taken verdeeld tussen gemeente en politie in het rechtstreekse toezicht? Wat is de bewaartermijn en hoe worden de beelden beveiligd? Ook de wensen met betrekking tot de technologische mogelijkheden komen hier aan bod.

5.1 Taakverdeling politie en gemeente

Rechtstreeks bekijken van de camerabeelden

In lid 3 van artikel 151c van de Gemeentewet staat dat de burgemeester samen met de officier van justitie de periode vaststelt waarin daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de gemaakte beelden rechtstreeks worden bekeken. In de enquête is aan de respondenten uit gemeenten met cameratoezicht gevraagd of de beelden rechtstreeks worden bekeken of alleen achteraf.

Figuur 5.1: Worden camerabeelden rechtstreeks bekeken of uitsluitend achteraf na incidenten? (n=117)

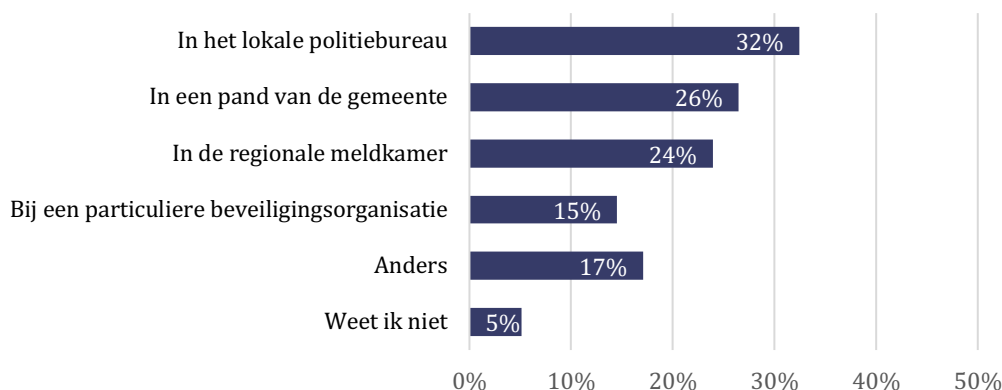


In de meerderheid van de cameragemeenten (56%) worden de beelden alleen rechtstreeks uitgekeken op specifieke tijdstippen en dagen, bijvoorbeeld tijdens uitgaansavonden. In een op de elf gemeenten (9%) worden de beelden altijd rechtstreeks uitgekeken. Ruim een kwart van de cameragemeenten (28%) kijkt niet rechtstreeks naar de beelden, maar gebruikt deze alleen achteraf na incidenten.

Uit de antwoorden in de enquête blijkt verder dat flexibele camera's iets minder vaak rechtstreeks worden uitgekeken dan vaste camera's. Dat komt, aldus respondenten uit enkele gemeenten, doordat de flexibele camera's niet zijn gekoppeld aan hetzelfde systeem van de vaste camera's. Bijvoorbeeld omdat er bij de flexibele camera's geen behoefte was aan rechtstreeks cameratoezicht of omdat er alleen op bijzondere momenten wordt meegekeken, bijvoorbeeld tijdens een evenement.

Figuur 5.2: Waar is het bekijken van de beelden ondergebracht?

Meerdere antwoorden mogelijk



Het bekijken van de beelden is op verschillende plekken ondergebracht en georganiseerd. In een derde van de gemeenten (32%) worden de camerabeelden bekeken in een ruimte in het lokale politiebureau. Een kwart van de gemeentelijke camera's wordt bekeken in de regionale meldkamer van de politie (24%). In ruim een kwart van de gemeenten (26%) is een cameraruimte ingericht in een pand van de gemeente. Minder vaak kiezen gemeenten voor een particuliere beveiligingsorganisatie, maar ook dat komt met enige regelmaat voor (15%).

Uit dit onderzoek blijkt dat de taakverdeling tussen gemeente en politie in veel gemeenten ter discussie staat: het is een zeer actueel onderwerp. De afgelopen twee decennia zijn lokaal en regionaal sterk verschillende werkwijzen tot ontwikkeling gekomen die niet altijd overeenkwamen met de letter van de wet, zoals blijkt uit dit citaat:

“Onze gemeente stuurde rekeningen naar de politie voor het leveren van de camerabeelden. De politie stuurde zelf weer rekeningen naar de gemeente voor het uitvoeren van het live toezicht. Vorig jaar is het pas voor het eerst goed uitgezocht. Er komt nu een regionale toezichtcentrale van de politie met daarnaast een lokale centrale van de gemeente waar de politie van het basisteam de beelden kan bekijken, bijvoorbeeld tijdens demonstraties.”

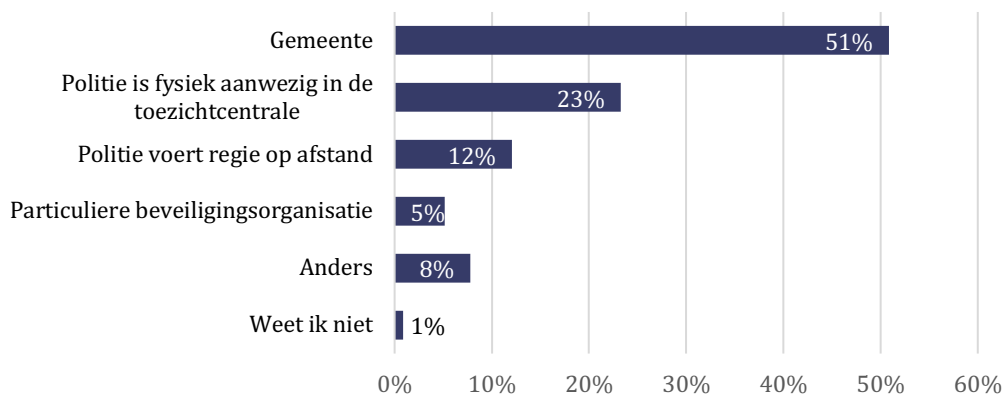
De vorming van de Nationale Politie heeft binnen de politie geleid tot een groeiende behoefte aan landelijke standaardisatie. De politie wil de operationele regierol uniformer invullen. In veel gemeenten is een behoefte zichtbaar om meer lokale 'gemeentelijke' accenten aan te brengen in het cameratoezicht. De politie heeft volgens deze gemeenten te weinig oog voor problemen op het gebied van leefbaarheid, zoals overlast, verloedering en dergelijke. Om die reden zijn veel gemeenten juist op zoek naar mogelijkheden om lokale accenten te kunnen leggen – desnoods door een eigen gemeentelijke toezichtcentrale in te richten.

Operationele regie door de politie

In artikel 151c van de Gemeentewet staat dat de burgemeester het besluit neemt om cameratoezicht in te voeren. Daarna bedient de burgemeester zich van de politie voor de uitvoering van dat besluit. Dat betekent volgens de wetgever echter niet dat de politie de enige is die naar camerabeelden van gemeentelijke camera's mag kijken. In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel voor gemeentelijk cameratoezicht uit 2003 stond al dat het geen dwingende eis was dat deze camerabeelden uitsluitend door politiefunctionarissen worden

bekeken.²⁰ Die opvatting is door de Minister van Justitie en Veiligheid recent herhaald in de beantwoording van Kamervragen.²¹ Het is vereist dat het cameratoezicht plaatsvindt onder operationele regie van de politie, maar dat kan ook worden gedaan door camera-observanten zonder opsporingsbevoegdheid.

Figuur 5.3: Wie heeft de regie over het cameratoezicht?



De praktijk is in de meeste gemeenten anders ingevuld dan in de uitleg van de wetgever. De politie voert de operationele regie in ongeveer een derde van de gemeenten met cameratoezicht: in 23 procent van de gemeenten is de politie fysiek aanwezig in de toezichtcentrale en in nog eens 12 procent vult de politie de operationele regie op afstand in. In de rest van de gemeenten is het volgens de respondent die de enquête invulde de gemeente zelf die de regie over het toezicht heeft (51%). Het kan ook een particuliere beveiligingsorganisatie zijn (5%) of het is nog anders geregeld (8%).

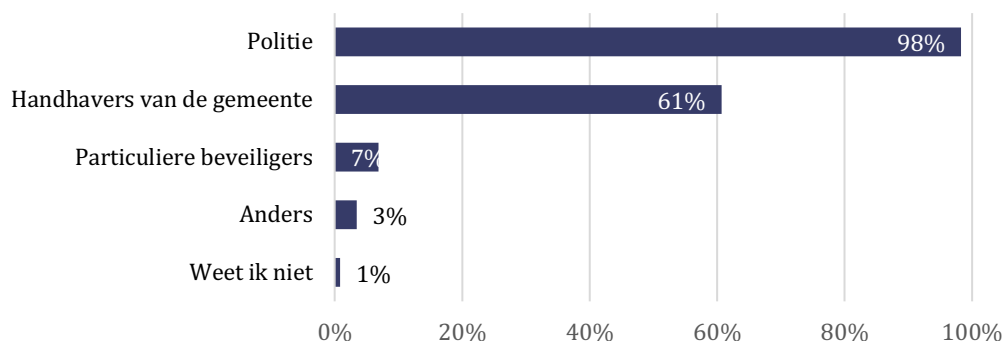
In de enquête is gevraagd wie de regie voert, maar is niet nader uitgelegd wat daaronder verstaan moest worden. Het is mogelijk dat de verantwoordelijkheid in meer gemeenten bij de politie ligt dan uit bovenstaande tabel over de regievoering naar voren komt, omdat dit toezicht mogelijk wel onder de verantwoordelijkheid van de politie is ingericht. In de paragraaf over de verdeling van de verwerkingsverantwoordelijkheid tussen gemeenten en politie, verderop in dit hoofdstuk, wordt daar nader op ingegaan.

²⁰ *Kamerstukken II*, 2003/2004, 29 440, nr. 3, pagina 11 (Memorie van Toelichting).

²¹ *Aanhangsel van de Handelingen II* 2018/19, nr. 3909 (Antwoord van Minister Grapperhaus (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, op vragen van de leden Den Boer en Verhoeven over het bericht "Alziend oog voor politie").

Figuur 5.4: Door wie vindt handhaving plaats na constatering van een incident?

Meerdere antwoorden mogelijk



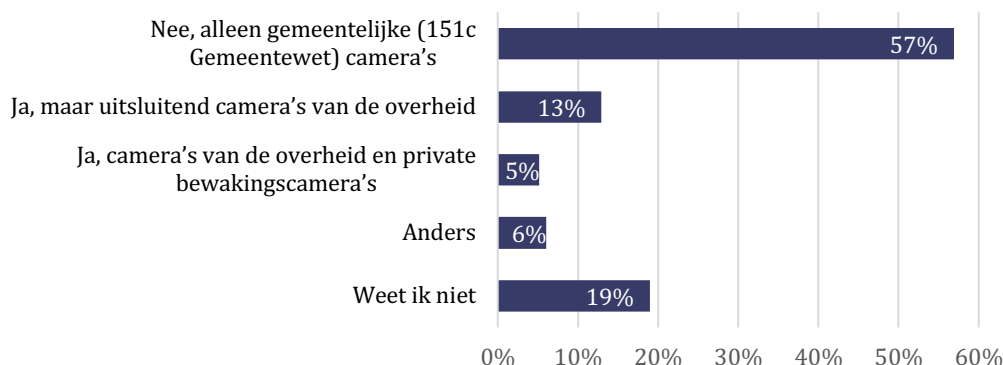
* Anders: combinatie van handhavers (afstemming) of geen incidenten.

Als zich een incident voordoet tijdens het rechtstreekse toezicht, kan daar een reactie in de vorm van handhaving op volgen. Volgens de wetgever is het niet nodig dat politiemensen als enige naar de beelden kijken. Waar het volgens de minister wel om gaat, is dat een beslissing tot het inzetten van politiefunctionarissen naar aanleiding van de beelden slechts genomen kan worden door de politie zelf. Dat blijkt in de meeste gemeenten ook te gebeuren: handhaving na constatering van een incident vindt in vrijwel alle gemeenten door de politie plaats (98%). Maar daarnaast treden in zes op de tien gemeenten (61%) ook handhavers van de gemeente op. In een klein aantal gemeenten (7%) zijn het particuliere beveiligers die in actie komen op aansturing van de toezichtcentrale.

Publiek-privaat

In het vorige hoofdstuk bleek dat gemeenten in vergelijking met ruim tien jaar geleden minder vaak publiek-privaat cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet plaatsen op bedrijventerreinen en in parkeergarages. Uit een andere vraag in de enquête blijkt daarnaast dat het een zeldzaamheid is geworden dat beelden van private bewakingscamera's binnenkomen in dezelfde toezichtcentrale als waar de gemeentelijke camerabeelden worden bekeken: dat is het geval in vijf procent van de gemeenten.

Figuur 5.5: Ook andere camera's bekeken in de toezichtcentrale?



De trend die hier zichtbaar is geworden, sluit aan bij de wensen van een aantal gesprekspartners bij de politie. De Nationale Politie wil scherper onderscheid aanbrengen tussen camerabeelden van publieke camera's en van private bewakingscamera's. De politie wil in elk geval geen politiecapaciteit meer leveren aan cameratoezichtcentrales waar beelden van publieke

camera's en private camera's moeten worden bekeken. De introductie van de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de toegenomen aandacht voor privacybescherming die daaruit voortkwam heeft daar een rol bij gespeeld. Beelden van bewakingscamera's van bedrijven en andere particulieren zijn persoonsgegevens die worden verwerkt onder het regime van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Camerabeelden die worden verwerkt op grond van artikel 151c van de Gemeentewet zijn politiegegevens: hierop is de Wet politiegegevens van toepassing. De twee soorten camerabeelden moeten gescheiden worden verwerkt, onder andere omdat de toegangsrechten en bewaartermijnen afwijken. Blijkens een vervolgvraag in de enquête worden deze twee soorten camerabeelden bijna altijd gescheiden opgeslagen, ook al kunnen ze in dezelfde toezichtcentrale worden bekeken.²²

²² Meer dan de helft van de respondenten (23 van de 43) waar deze vraag van toepassing was, kon geen antwoord geven op de vraag of persoonsgegevens en politiegegevens gescheiden worden opgeslagen. Van de 20 respondenten die wel een antwoord konden geven, zeiden 19 dat de gegevens gescheiden worden opgeslagen; 1 respondent zei dat dit niet het geval was.



Actuele casus: cameratoezicht bij afvalcontainers

Een aantal gemeenten heeft besloten op basis van artikel 151c van de Gemeentewet camera's te plaatsen naast afvalcontainers om bijplaatsingen tegen te gaan. Uit de enquête bleek dat drie procent van de cameragemeenten hier camera's voor inzet. Uit een recente inventarisatie door de gemeente Den Haag bleek dat het gaat om ten minste vijftien gemeenten.²³ In die gemeenten is de afweging gemaakt dat artikel 151c van de Gemeentewet de meest geschikte wettelijke grondslag voor cameratoezicht naast afvalcontainers is. Maar daar is niet iedereen het over eens. Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat dit volgens sommigen een ongewenste 'oprekking' van het begrip openbare orde is: deels omdat het zou kunnen leiden tot een sterke groei van het aantal camera's, maar deels ook omdat het niet in overeenstemming zou zijn met de bedoeling van de wetgever.

"Onze gemeenteraad heeft een motie aangenomen waarin het college van burgemeester en wethouders wordt opgeroepen camera's te plaatsen bij afvalcontainers. De burgemeester vindt dat veel te ver gaan."

"Naastplaatsingen en zwerfvuil zijn grote ergernissen, maar openbare orde is toch echt wat anders. Als je alleen voor dat doel een camera neerzet... dat vind ik nogal wat. Dan zitten we in onze gemeente zo op meer dan duizend camera's."

"De burgemeester kan het begrip openbare orde wel oprekken, maar dan krijgt de politie dus ook een opgerekte taak. Het zou beter zijn als er voor dat soort camera-doelen een apart wettelijk kader zou komen, los van de handhaving van de openbare orde. Want voor het plaatsen van een camera bij een afvalcontainer is artikel 151c niet bedoeld."

"Het cameratoezicht wordt in onze gemeente volledig door de politie verzorgd. Dat betekent wel dat er grenzen zitten aan het aantal camera's en aan de doelstellingen die je kunt nastreven. Voor het handhaven van de openbare orde past het aantal camera's goed op het beschikbare aantal observanten, maar het moet niet breder worden."

Uit een brief van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie blijkt dat illegaal storten van vuilnis onder de definitie van openbare orde valt, zo blijkt uit een brief aan de Tweede Kamer²⁴:

"Uit de inventarisatie bij lokale driehoeken is gebleken dat het onduidelijk is of cameratoezicht mag worden ingezet bij het handhaven van leefbaarheidsovertredingen. Onder leefbaarheidsovertredingen worden relatief kleine ergernissen verstaan die de onveiligheidsbeleving van bewoners sterk beïnvloeden, zoals het illegaal storten van vuilnis en graffiti. Het zijn overtredingen die zorgen voor verslonzing en verloedering van wijken. Deze overtredingen moeten worden aangepakt. Dat kan ook met behulp van cameratoezicht. Leefbaarheidsovertredingen vallen onder de definitie van openbare orde. (...) Cameratoezicht kan dus wel degelijk worden ingezet om leefbaarheidsovertredingen te voorkomen en te handhaven."

Dit citaat laat zien dat het volgens de minister mogelijk is illegaal storten van vuilnis onder de definitie van openbare orde te scharen. Op lokaal niveau zijn de meningen daarover echter nog verdeeld zoals uit de citaten hierboven bleek. En zelfs in gemeenten waar men het

²³ Velders, R. & Flight, S. (2021). *Hé bijplaatser, je bent in beeld!* Gemeente Den Haag.

²⁴ Kamerstukken II 2011/12, 28684, nr. 330.

eens is over het feit dat gemeentelijk cameratoezicht hiervoor mag worden ingezet, moeten er nog veel praktische zaken worden geregeld. De belangrijkste vraag is wie de beelden gaat bekijken? Het blijkt dat de politie in veel van deze gemeenten niet van zins is actief toezicht te gaan houden op het verkeerd aanbieden van afval en dergelijke. Daarom wordt in deze gemeenten meestal een taakverdeling gemaakt waarbij de politie zich beperkt tot vormen van criminaliteit die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht en de gemeente zich richt op de overtredingen van lokale verordeningen, zoals de Afvalstoffenverordening. In sommige gemeenten leidt dit zelfs tot het inrichten van twee verschillende cameratoezichtcentrales: een politiecentrale voor ernstige vormen van criminaliteit en een gemeentelijke toezichtcentrale waar vooral wordt gelet op overtredingen van lokale verordeningen.

“Veiligheid is onze core business als afdeling veiligheid van de gemeente en daar is een beperkt aantal camera’s voldoende voor. Afgelopen tijd zijn we geconfronteerd met de vraag om ook in het kader van leefbaarheid camera’s in te zetten. De politie heeft daar geen ruimte voor, dus dat moeten die andere afdelingen binnen de gemeente zelf doen qua opslag, uitkijken en gebruik van de beelden.”

“De gemeente heeft allerlei camera’s naast openbare orde: leefbaarheid, gesloten verklaringen, parkeertoezicht met een mobiel cameravoertuig, bodycams van stadstoezicht. Al die beelden komen binnen op de gemeentelijke centrale uitkijkruimte. Maar juridisch zijn het totaal gescheiden verwerkingen. En ook operationeel werkt het anders: die andere gemeentelijke camera’s worden normaal gesproken niet live uitgekeken. Het verwerken van die andere camerabeelden gaat allemaal automatisch, zoals met de parkeerauto. Of we gebruiken beelden alleen achteraf als er een incident is geweest, zoals met de bodycams. Over die verschillende doelen en werkwijzen moeten we nog goede afspraken maken.”

“Openbare orde is dat wat de burgemeester eronder verstaat. Als de burgemeester vindt dat bijplaatsingen van afval tot een onacceptabel laag niveau van openbare orde leidt, dan zijn bijplaatsingen een openbareordeprobleem. Hij legt daarover verantwoording af richting de gemeenteraad. Waar het om gaat, is dat er goede afspraken moeten komen over de taakverdeling tussen politie en boa’s. De operationele regie moet bij de politie blijven liggen; die moet je niet verdelen. Maar het daadwerkelijke uitkijken kan voor het leefbaarheidsdeel prima door boa’s worden gedaan.”

“Het lukte ons als gemeente niet de politie te bewegen meer te letten op leefbaarheidsproblemen, zoals afvalbijplaatsingen. Wij konden het ook niet door onze boa’s laten doen: de cameracentrale is in een politieggebouw gevestigd en de gemeentelijke handhavers voelden zich daar niet welkom. De politie is het gaan beschouwen als ‘hun centrale’ en ‘hun cameratoezicht’. Wij gaan als gemeente het cameratoezicht nu meer naar onszelf toetrekken zodat onze handhavers het cameratoezicht kunnen richten op problemen die wij belangrijk vinden.”

5.2 Opsporing

Artikel 151c van de Gemeentewet biedt ruimte om opgenomen beelden te gebruiken voor opsporing van strafbare feiten als er een concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat de beelden daar noodzakelijk voor zijn. In de meeste gemeenten met cameratoezicht worden de beelden dan ook voor opsporing gebruikt. De politie heeft vaak rechtstreeks toegang tot de beelden (46%) of doet een verzoek bij de centrale en krijgt dan de camerabeelden aangeleverd (41%).

Tabel 5.6: Worden camerabeelden gebruikt voor opsporing na incidenten?

	%
Ja, de politie is de enige die toegang heeft tot de opgenomen beelden	46%
Ja, de politie doet een verzoek bij centrale en krijgt camerabeelden aangeleverd	41%
Nee, de beelden worden niet gebruikt voor opsporing	3%
Anders	6%
Weet ik niet	4%
Totaal	100%

Over het algemeen hebben gemeenten beperkt zicht op de mate waarin beelden van belang waren voor opsporing. Er is een gemeente die om die reden aan de hand van mediaberichten probeert te achterhalen hoe vaak een verdachte is aangehouden of veroordeeld op basis van gemeentelijke camerabeelden. In het volgende hoofdstuk komen de opbrengsten van cameratoezicht aan bod bij de bespreking van de evaluaties.

Beveiliging en opslag camerabeelden

De maximale bewaartermijn van camerabeelden is volgens artikel 151c van de Gemeentewet (lid 9) maximaal 28 dagen.

Tabel 5.7: Hoe lang worden opgeslagen beelden standaard bewaard? (n=116)

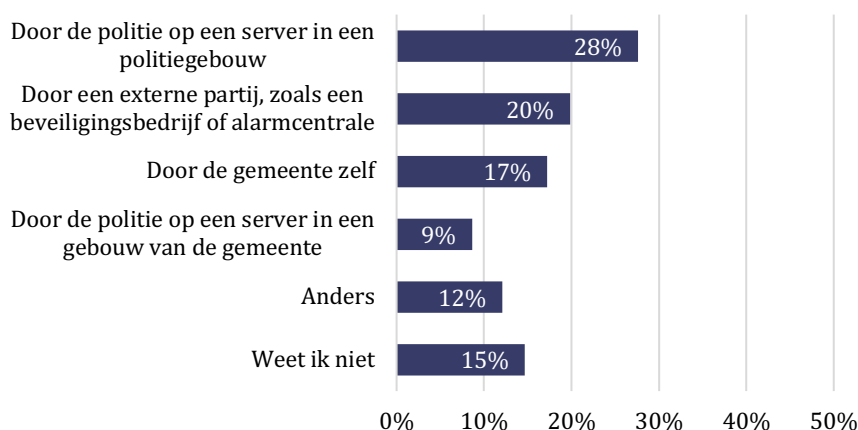
Aantal dagen	Aantal	%
0: beelden worden niet bewaard	3	3%
4 – 8 dagen	10	10%
14 dagen	16	14%
21 dagen	2	2%
28 dagen	48	41%
30 dagen of meer	7	6%
Subtotaal	86	74%
Onbekend	30	26%
Totaal	116	100%

Een kwart van de respondenten (26%) weet niet wat de bewaartermijn van de beelden is. In de rest van de gemeenten is de bewaartermijn meestal 28 dagen of korter. Er zijn drie gemeenten die de beelden helemaal niet opslaan. Redenen voor het korter of niet bewaren van beelden zijn doorgaans een beperkte capaciteit op de server of de kosten die met opslag gemoeid zijn. Er zijn aan het andere uiterste zeven responsgemeenten die de beelden langer bewaren dan toegestaan, met een maximum van 42 dagen.

Het is ook mogelijk metadata op te slaan: informatie over de datum, tijd en locatie van de camerabeelden bijvoorbeeld. Zeven op de tien gemeenten (71%) weten niet hoe lang de metadata worden bewaard. In de rest van de gemeenten geldt voor de metadata dezelfde bewaartermijn als voor de camerabeelden zelf.

Net als bij het rechtstreeks bekijken van de beelden zien we ook bij de opslag van camera-beelden veel verschillen tussen gemeenten. In ruim een kwart van de gemeenten (28%) worden de beelden opgeslagen op een server in een politiegebouw. In nog eens bijna een op de tien gemeenten (9%) staan de beelden op een server van de politie, maar wel in een pand van de gemeente. In de andere gemeenten is het de vraag of de politie haar verwerkingsverantwoordelijkheid goed kan invullen omdat de beelden worden opgeslagen bij een externe partij, zoals een beveiligingsbedrijf of alarmcentrale (20%), door de gemeente zelf (17%) of op een andere manier (12%). In de laatste categorie vallen onder andere enkele gemeenten die een eigen opslagserver hebben ingericht in een politiegebouw.

Figuur 5.8 Door wie en waar worden de camerabeelden opgeslagen?



Verwerkingsverantwoordelijkheid gemeente, politie of samen?

De afgelopen jaren is veel gesproken over de vraag wie de verwerkingsverantwoordelijke voor gemeentelijke camerabeelden is. In artikel 151c van de Gemeentewet staat dat de camerabeelden politiegegevens zijn. Dat betekent dat de politie de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de beelden is. Maar het is de burgemeester die het besluit neemt om cameratoezicht in te stellen. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft tot medio december 2021 een tekst op de website laten staan waarin stond dat burgemeester en politie allebei een deel van de verwerkingsverantwoordelijkheid droegen. De burgemeester was verwerkingsverantwoordelijke voor de inzet van het cameratoezicht en de politie voor de verwerking van de beelden. Die tekst leidde tot veel onduidelijkheid bij gemeenten en politie, zoals blijkt uit dit citaat uit een verdiepend gesprek:

“De beelden vallen onder de Wet politiegegevens. We hebben als gemeente hierover advies gevraagd aan de AP: wie is verwerkingsverantwoordelijke? De AP zei ‘jullie zijn beide verwerkingsverantwoordelijke’. Maar waar houdt de verantwoordelijkheid van de gemeente dan op en begint die van de politie?”

Gedurende de looptijd van dit onderzoek is de tekst op de website van de AP veranderd. Er staat nu dat de korpschef van de politie de verwerkingsverantwoordelijke is. De politie is er

daarom voor verantwoordelijk dat de verwerking van de camerabeelden voldoet aan alle vereisten van de Wet politiegegevens. Dat heeft volgens een van de gesprekspartners verstrekkende gevolgen voor de wijze waarop gemeentelijke camerabeelden moeten worden opgeslagen:

“Omdat de politie de verwerkingsverantwoordelijke is, kan de politiechef in het overleg van de driehoek waar wordt besloten cameratoezicht in te zetten, eisen dat dit alleen met advies van het Team Technisch Toezicht mag gebeuren. Dus met apparatuur en een werkwijze die de politie goedkeurt. Dan wordt het ook een serieuze mogelijkheid om inkoop van camera's, verbindingen en opslagsservers centraal in te kopen voor heel Nederland.”

Hierboven (in tabel 5.6) bleek bijvoorbeeld dat de politie in 41 procent van de gemeenten een verzoek moet doen bij de gemeentelijke toezichtcentrale om camerabeelden te krijgen. Dat is volgens de wet niet nodig: gemeentelijke camerabeelden zijn politiegegevens en de politie is de verwerkingsverantwoordelijke. Die kennis is echter nog niet bij alle politiemensen die betrokken zijn bij gemeentelijk cameratoezicht bekend. Er is dus nog een lange weg te gaan voordat het opslaan van gemeentelijke camerabeelden landelijk is geregeld, zoals blijkt uit een van de verdiepende gesprekken:

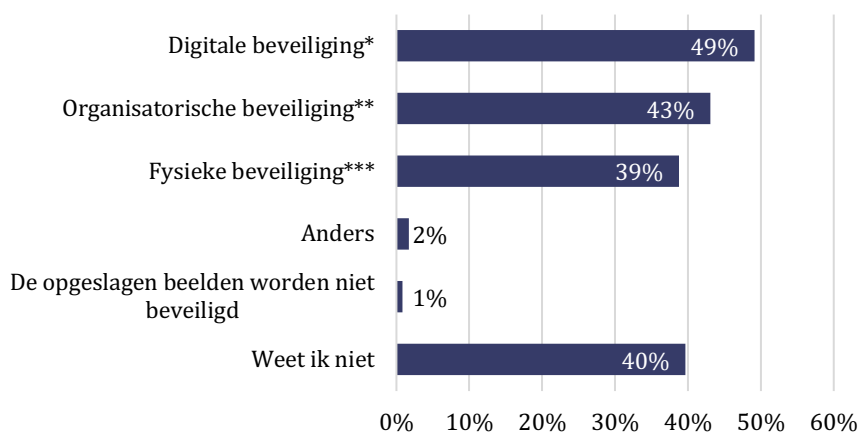
“De politie komt met een formele vordering om de beelden in beslag te nemen. Het lijkt alsof de politie het beschouwt als particuliere bewakingscamera's.”

5.3 Beveiliging camerabeelden

Politiegegevens moeten worden beveiligd met passende technische en organisatorische maatregelen, zoals bepaald en omschreven in artikel 4a van de Wet politiegegevens. Zes op de tien respondenten uit gemeenten geven aan dat de camerabeelden inderdaad worden beveiligd: meestal door een combinatie van digitale, organisatorische en/of fysieke beveiliging. Vier op de tien gemeentelijke respondenten weten niet of en hoe de camerabeelden worden beveiligd, meestal omdat dit door de politie zelf is geregeld.

Figuur 5.9: Op welke wijze worden de opgeslagen beelden beveiligd?

Meerdere antwoorden mogelijk



* Wachtwoorden, encryptie en dergelijke

** Vastlegging bevoegdheden, autorisaties

*** Afgesloten kluis, toegangsdeur met slot en dergelijke

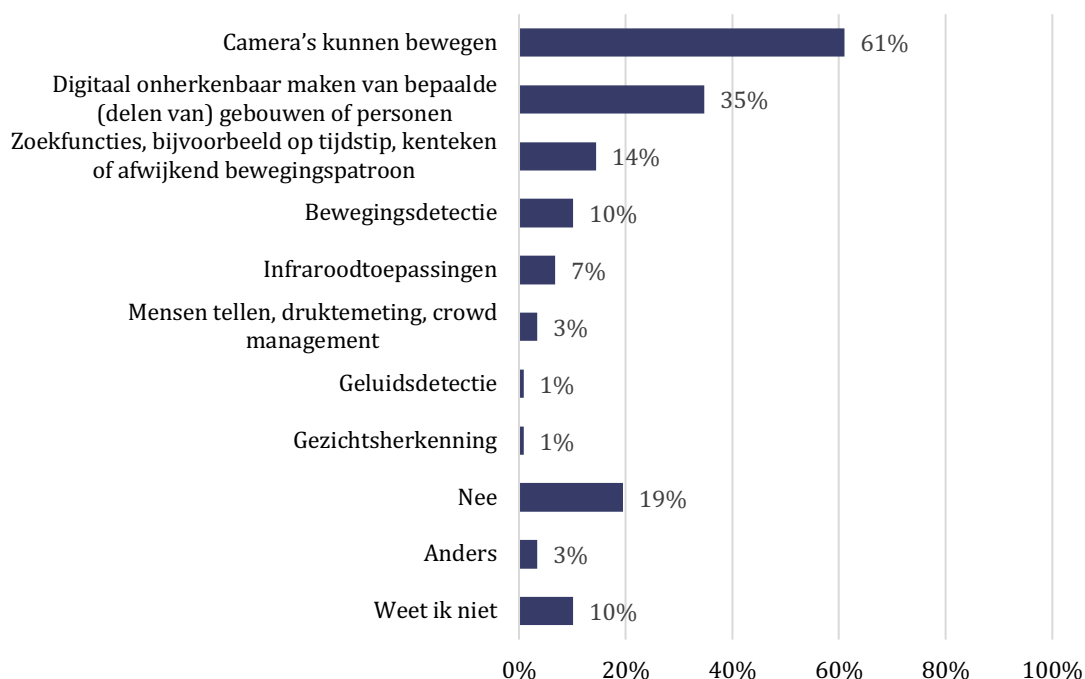
Voor informatiebeveiliging zijn verschillende standaarden, normen en hulpmiddelen beschikbaar: een certificering (ISO), inkoop op basis van landelijke voorwaarden (GIBIT) of normering op basis van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De meeste gemeentelijke invullers van de enquête (80%) weten echter niet of de beveiliging van de camerabeelden daarop is gebaseerd.

5.4 Nieuwe technologische mogelijkheden

Zeven op de tien gemeenten maken gebruik van camera's die zijn uitgerust met bijzondere functies of technieken. In zes op de tien gevallen gaat het dan om camera's ('dome' of 'pan-tilt-zoom') die kunnen inzoomen en zwenken, in tegenstelling tot vaste camera's die altijd dezelfde plek in beeld brengen ('staafcamera'). In een derde van de gevallen (35%) gaat het om camera's met privacy-masking: een digitale technologie waardoor bepaalde delen van het beeld afgeschermd kunnen worden zodat deuren, ramen of personen niet zichtbaar zijn.

Figuur 5.10: Zijn de gemeentelijke camera's uitgerust met bijzondere functies of technieken?

Meerdere antwoorden mogelijk



Geavanceerdere functies en technieken zijn nog een uitzondering. Vooral technologie om de interpretatie van camerabeelden te automatiseren, zoals gezichtsherkenning en geluidsanalyse komen niet of nauwelijks voor. Dat heeft, zo blijkt uit de verdiepende gesprekken, vaak een van de drie oorzaken: tegenvallende ervaringen tijdens pilots, zorgen rondom privacy (ethische dilemma's) of gebrek aan politiek-bestuurlijk draagvlak voor het toepassen van 'slimme camera's'.

"Gezichtsherkenning en dit koppelen aan personen met een gebiedsverbod: dat voert erg ver. Gebiedsverboden komen niet veel voor, dus het is een veel te zwaar middel daarvoor. Ook heeft het een veel grotere impact op de privacy dan dat cameratoezicht nu heeft. Ik zie geen aanleiding om dat soort technieken te onderzoeken."

“Er kan technisch gezien veel meer dan dat er nu wettelijk mag. Dat is een spanningsveld en dat blijft ook de komende jaren nog bestaan. Dat is ook goed. Door het te benoemen, blijven we dat gesprek voeren.”

“Het heeft vooral met ethiek te maken: we hebben een ethische commissie in de gemeente. Ten aanzien van gezichtsherkenning moet nog een standpunt door de gemeente worden ingenomen: het ligt onder een vergrootglas.”

“We hebben samen met een universiteit gekeken naar innovatieve oplossingen: als je langer dan een aantal minuten in de tunnel staat, gaat er een signaal naar de politie. Technisch heeft dit veel voeten in de aarde: we moeten nog kijken of het werkt.”

“Camera’s met slimme sensoren en kunstmatige intelligentie ligt gevoelig. Men is hier bang dat dit de privacy van het individu nog meer schaadt dan de reguliere camera’s.”

“Wij houden het bij cameratoezicht met beeld: niet met geluid en ook niet met algoritmen. Puur omdat we niet die privacydiscussie willen. En camera’s die afgaan bij geluid bleken in de praktijk heel lastig.”

“Het is niet meer mogelijk alle camerabeelden te bekijken dus innovatie is noodzakelijk. Alleen de relevante beelden moeten aan de observant worden aangeboden. Maar onze ervaringen zijn niet positief. Een proef met geluidsdetectie leverde niet het resultaat waar we op hoopten omdat het scheiden van geluidsbronnen onvolgende mogelijk was. Een proef met geweldsdetectie is ook gestrand: de software gaf heel veel valse alarmen. Als er twee vlaggen tegen elkaar waaiden, werd dat al gezien als geweld. Trainen van algoritmes met kunstmatige intelligentie is moeilijk bij incidenten die maar weinig voorkomen.”

Toch zijn er ook wel degelijk gemeenten waar met slimme camera’s wordt geëxperimenteerd. Een deel van de gesprekspartners daar wijst erop dat je door slimme toepassingen juist minder schendingen van privacy krijgt.

“Er is wel een pilot met camera’s die afgaan op geluid. Dit is een voorbeeld van efficiëntere inzet van camera’s. Dit kan worden ingezet in buitenwijken. De camera krijgt een seintje als er een geluid boven een bepaald aantal decibels zit, dan gaat de camera pas aan. Dit is efficiënter en een minder grote inbreuk op privacy.”

“Bij ons in de gemeente is nu geen ruimte om zelfs maar een gesprek te voeren over algoritmes om het cameratoezicht beter te laten werken. De gemeenteraad schiet meteen in een kramp als het daarover gaat. Maar algoritmes kunnen juist helpen om de privacy beter te beschermen, omdat computers minder vooroordelen hebben dan observanten achter een beeldscherm.”

“Onze raad is heel kritisch over algoritmes. Maar sommige algoritmes zijn juist heel goed, want voor bepaalde toepassingen is het helemaal niet nodig om mensen te herkennen. Dan wil je bijvoorbeeld alleen maar tellen hoe druk het is of hoe dicht mensen bij elkaar lopen. Door de beelden meteen te anonimiseren met een algoritme kan je het privacyvraagstuk juist tackelen.”

Alles overziend rijst het beeld op dat de meeste gemeenten wel nieuwe technologie zouden

willen inzetten als het uitkijken van de beelden daarmee efficiënter kan worden. Maar er zijn veel vragen over de werkzaamheid en ook over de wenselijkheid van de benodigde technologie. Angst voor een te grote inbreuk op de privacy van betrokkenen en tegenvallende resultaten van praktijkproeven remmen de ontwikkelingen op dit vlak. In theorie zien velen de voordelen van innovaties, maar in de meeste gemeenten is deze technologie de fase van kleinschalige experimenten nog niet voorbij.

cameratoezicht



Bel bij onraad: 0900-8844

6 Effectiviteit van cameratoezicht

Gemeenten moeten camera's verwijderen als deze niet meer noodzakelijk zijn voor handhaving van de openbare orde. Bij de wetwijziging van 2016 is een extra lid aan artikel 151c van de Gemeentewet toegevoegd:

lid 5 De burgemeester trekt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.

Een manier om te beoordelen of camera's nog noodzakelijk zijn, is door het uitvoeren van een evaluatie. Dit hoofdstuk gaat over de evaluaties die de afgelopen vijf jaar zijn uitgevoerd. Er is een synthese uitgevoerd waarin alle beschikbare evaluatierapporten zijn beoordeeld op kwaliteit. Ook zijn de inhoudelijke conclusies over doelbereik op een rij gezet.

6.1 Inventarisatie

Voor dit onderzoek zijn alle evaluatierapporten die tussen 2016 en 2021 opgevraagd en geanalyseerd. Dit is gedaan middels een systematische vergelijking: een synthesestudie. Die methode maakt overkoepelende patronen en uitkomsten duidelijk. Er is gekeken naar de wetenschappelijke kwaliteit van de evaluaties, naar de gebruikte informatiebronnen en naar de gerapporteerde effecten van het cameratoezicht. Om de rapporten te verkrijgen is in de enquête gevraagd om evaluatierapporten ter beschikking te stellen. Verder is een zoekactie uitgevoerd op internet en in de eigen documentatie van de onderzoekers.

In veel gemeenten is de meest recente evaluatie langer dan vijf jaar geleden uitgevoerd: dergelijke evaluaties zijn niet meegenomen in de analyse. In een deel van de gemeenten kon de evaluatie niet worden gedeeld voor dit onderzoek, omdat de publicatie niet openbaar was. Andere gemeenten lieten weten dat het geen 'echte' evaluatie in de vorm van een onderzoek met een rapportage betrof, maar een interne bespreking van de gemeente samen met de politie waarin de balans werd opgemaakt.

Uiteindelijk zijn 31 evaluatierapporten uit 27 gemeenten verzameld en meegenomen in deze synthesestudie. In de vier gemeenten waar de afgelopen vijf jaar meer dan één evaluatie is uitgevoerd, is alleen de recentste evaluatie gebruikt. De analyse in dit hoofdstuk is dus gebaseerd op 27 rapporten. In bijlage E staat alle informatie uit de evaluaties in tabelvorm. In dit hoofdstuk staat een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten.

Uitvoering evaluatie

Tabel 6.1: Is het effect van cameratoezicht geëvalueerd?

Evaluatie	Peiling 2009	Peiling 2021
Ja	64%	67%
Nee/onbekend	36%	33%

Ongeveer twee op de drie gemeenten hebben een evaluatie uitgevoerd (67%). Een op de drie gemeenten met cameratoezicht heeft naar eigen zeggen geen evaluatie uitgevoerd (33%). Deze percentages zijn eigenlijk nauwelijks veranderd ten opzichte van 2009: toen had 64% van de gemeenten een evaluatie laten uitvoeren.

Het aantal evaluatierapporten dat kon worden geanalyseerd, is een stuk kleiner dan ruim tien jaar geleden. Over de periode van 2005 tot en met 2009 konden 51 evaluaties worden geanalyseerd.²⁵

De afgelopen vijf jaar zijn evaluaties uitgevoerd in 27 gemeenten. Het aantal evaluaties is dus kleiner geworden. Het is mogelijk dat dit geen specifiek Nederlands fenomeen is. Een daling in het aantal evaluaties is namelijk ook zichtbaar in het Verenigd Koninkrijk. Daar werden tientallen wetenschappelijke evaluaties uitgevoerd in de jaren 1995 tot 2005. Daarna werden steeds minder evaluaties uitgevoerd en sinds 2010 is zelfs geen enkele wetenschappelijke evaluatie meer uitgevoerd, aldus een recente inventarisatie.²⁶

Tabel 6.2: Wie voerde de evaluatie uit?

	2005 – 2009		2016 – 2021	
Gemeente zelf	25	49%	22	81%
Extern onderzoeksbureau	22	43%	4	15%
Gemeente en politie	2	4%	1	4%
Politie	2	4%	-	-
<i>Totaal</i>	<i>51</i>	<i>100%</i>	<i>27</i>	<i>100%</i>

De meeste evaluaties van cameratoezicht worden door de gemeente zelf uitgevoerd. In de jaren 2005 tot en met 2009 werd de helft van de evaluaties (49%) uitgevoerd door de gemeente zelf. De rest werd uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau of een universiteit (43%). In de afgelopen vijf jaar werden bijna alle evaluaties (81%) door de gemeenten zelf uitgevoerd. Er zijn over de periode van 2016 tot en met 2021 in totaal vier rapporten gevonden van evaluaties die zijn uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau (15%).

In bijna alle evaluaties van cameratoezicht zijn politiecijsers de belangrijkste informatiebron (21 van de 27 evaluaties). In ongeveer de helft van de evaluaties komt daar nog een andere bron bij: gesprekken met professionals, meestal de politie (14 van de 27). In elf evaluaties is ook gekeken naar de registraties van incidenten in de toezichtcentrale, dus de opbrengsten van het rechtstreekse toezicht. In acht evaluaties zijn enquêtes gehouden, meestal onder inwoners, soms ook onder bezoekers en ondernemers. In drie evaluaties zijn de onderzoekers zelf gaan observeren in het cameragebied. Soms zijn die observaties bedoeld om te bezien in hoeverre het cameratoezicht zichtbaar is voor voorbijgangers; soms worden er ook diensten meegedraaid in de toezichtcentrale of op straat.

Wetenschappelijke kwaliteit

Een manier om de kwaliteit van evaluaties te bepalen is met behulp van de Maryland Scientific Methods Scale (MSMS). Dat is een indeling naar vijf niveaus van validiteit.²⁷ Een evaluatie

²⁵ Schreijenbergh, A. & Homburg, G.H.J. (2010b). *Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen*. Amsterdam: Regioplan.

²⁶ Amanda L. Thomas, Eric L. Piza, Brandon C. Welsh & David P. Farrington (2021): The internationalisation of CCTV surveillance: Effects on crime and implications for emerging technologies, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, <https://doi.org/10.1080/01924036.2021.1879885>.

²⁷ Farrington, D. P., Gottfredson, D. C., Sherman, L. W., & Welsh, B. C. (2002). The Maryland Scientific Methods Scale. In D. P. Farrington, D. L. MacKenzie, L. W. Sherman & B. C. Welsh (red.), *Evidence-Based Crime Prevention* (pp. 13-21). London: Routledge.

op niveau 3 of hoger is nodig om conclusies te kunnen trekken over causaliteit.²⁸ Dat wil zeggen dat er een vergelijking in de tijd moet worden gemaakt (voor-na) en een vergelijking met een ander gebied waar geen cameratoezicht was (wel-niet). Een voorbeeld kan duidelijk maken waarom aan die twee eisen moet worden voldaan. Stel dat in een evaluatierapport van cameratoezicht staat dat er per maand drie geweldsincidenten zijn in het uitgaansgebied. Dat is niveau 1 op de schaal en dat is onvoldoende voor een conclusie over het effect van cameratoezicht. Het is immers onmogelijk te bepalen of drie incidenten veel of weinig is en het is ook onmogelijk om iets te zeggen over de vraag of de camera's het gebied veiliger hebben gemaakt, of niet. Stel dat er in het rapport staat dat het uitgaansgeweld tussen 2019 en 2021 is afgenomen met vijftig procent. Dat is niveau 2 op de schaal, maar ook dat is niet voldoende voor een conclusie over het effect van de camera's. Het is namelijk niet mogelijk te bepalen of deze verbetering aan de camera's te danken is of aan een andere factor. In dit voorbeeld is zo'n andere factor zeer waarschijnlijk: door de coronamaatregelen zijn veel uitgaansgelegenheden lange tijd gesloten geweest in 2021. Dan is het logisch dat het uitgaansgeweld afneemt. Een conclusie over het effect van de camera's op uitgaansgeweld is pas mogelijk als ook een vergelijking wordt gemaakt met andere uitgaansgebieden. Dat is niveau 3 op de schaal: een vergelijking in de tijd (voor/na) met een vergelijking tussen het cameragebied en een vergelijkingsgebied (wel/niet). De MSMS is als maatstaf gehanteerd in de vorige meta-evaluatie uit 2009 en dezelfde maatstaf is nu gekozen.

Tabel 6.3: Wetenschappelijke kwaliteit evaluaties

	2005-2009		2016-2021	
1. correlatie	10	20%	15	56%
2. niveau 1 + voor-na	31	61%	10	37%
3. niveau 2 + voor-na en vergelijkingsgebied	10	20%	2	7%
4. niveau 3 + rekening houdend met andere factoren	-	-	-	-
5. niveau 4 + randomized controlled trial (RCT)	-	-	-	-
<i>Totaal</i>	<i>51</i>	<i>100%</i>	<i>27</i>	<i>100%</i>

Het kwaliteitsniveau van de evaluaties die de afgelopen vijf jaar zijn uitgevoerd, is gedaald in vergelijking met de evaluaties die tussen 2005 en 2009 werden uitgevoerd.

- De afgelopen vijf jaar werd het minimaal benodigde kwaliteitsniveau, niveau 3, gehaald in twee gemeentelijke evaluaties (7%). In de jaren 2005 tot en met 2009 haalde een vijfde (20%) van alle evaluaties dat niveau.
- Ook het aantal evaluaties op niveau 2 is de afgelopen vijf jaren minder groot dan ruim tien jaar geleden: dit is gedaald van 61% naar 37% van de evaluaties.
- De evaluaties op niveau 1 voeren nu de boventoon: dit is het laagste kwaliteitsniveau en ongeschikt om conclusies over de effecten van cameratoezicht te trekken. Ruim tien jaar geleden had een vijfde van alle evaluaties (20%) dit niveau. De afgelopen vijf jaar is dit het niveau van meer dan de helft van alle evaluaties (56%).

Kortom: de wetenschappelijke kwaliteit van de evaluaties tussen 2016 en 2021 is aanzienlijk lager dan in de jaren 2005 tot en met 2009. De reeds aangehaalde internationale meta-

²⁸ Farrington, D. P. (2003). Methodological Quality Standards for Evaluation Research. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 587(1), 49-68.

evaluatie²⁹ liet zien dat de helft van de evaluaties een onderzoeksdesign van hoge kwaliteit had: 84 van de 162 evaluaties uit vijftien landen. In internationaal vergelijkend perspectief is de kwaliteit van de Nederlandse evaluaties van cameratoezicht dus laag.

Reflectie op de MSMS

Het model van de Maryland Scientific Methods Scale is gebaseerd op de methode van wetenschappelijk onderzoek die ook in de medische wereld wordt gebruikt, bijvoorbeeld om de effectiviteit van een nieuw medicijn te meten. Dat soort onderzoek vergelijkt de gezondheid van een groep patiënten 'voor' en 'na' toedienen van het medicijn en maakt tegelijkertijd een vergelijking tussen de behandelde groep en een controlegroep die het medicijn niet krijgt (wel/niet). Die aanpak werkt eigenlijk niet goed meer bij gemeentelijk cameratoezicht. Ten eerste omdat de camera's in sommige gemeenten al twintig jaar geleden zijn geplaatst: een vergelijking tussen 'voor' en 'na' is niet zo interessant als het gaat om 2000 en 2020. In die tijd is heel veel veranderd. Ten tweede is het vrijwel onmogelijk een goed vergelijkbaar gebied te vinden omdat camera's nu juist in unieke gebieden, zoals het stadscentrum, worden geplaatst.

Een alternatief is een vorm van evaluatie die onderscheid maakt tussen het mechanisme dat moet worden geactiveerd door de camera (preventie of opsporing) en de context waarin dat moet gebeuren (uitgaansgebied, woonwijk, parkeerterrein). Beide grootheden moeten worden bekeken om betekenisvolle uitspraken te kunnen doen over de generaliseerbaarheid van de gevonden effecten. In gewoon Nederlands: het is niet vanzelfsprekend dat bewakingscamera's die goed werken bij het opsporen van autodieven in parkeergarages ook goed werken als preventief middel tegen uitgaansgeweld in het nachtleven.³⁰ In een aantal evaluaties van cameratoezicht in Nederlandse gemeenten wordt nu al onderscheid gemaakt tussen de 'output' van de camera's, zoals het aantal incidenten dat door centralisten in de toezichtcentrale is waargenomen, en de 'outcome', zoals het door de politie geregistreerde aantal geweldsincidenten op straat. Dat onderscheid maakt het in elk geval mogelijk te onderzoeken of het aannemelijk is dat het de camera's waren die tot een afname van uitgaansgeweld leidden of een andere factor. Er zijn enkele evaluaties uitgevoerd waarbij als het ware 'onder de motorkap' van het cameratoezicht is gekeken waardoor veel steviger uitspraken mogelijk worden over de daadwerkelijke bijdrage van camera's aan de veiligheid in een gebied. Zes gemeenten kozen de afgelopen jaren voor dat type evaluatie: Almere, Amstelveen, Hilversum, Hoorn, Utrecht en Sittard-Geleen. Dergelijke evaluaties leiden niet tot een hoge score op de MSMS-schaal: ze richten zich vooral op het begrijpen van de werking van cameratoezicht. Ze geven daarmee meer duiding en context dan een puur kwantitatief onderzoek. Dat heeft het bijkomende voordeel dat de bevindingen in concrete aanbevelingen kunnen worden omgezet ter verbetering van het cameratoezicht en ter vergroting van de opbrengsten.

6.2 Uitkomsten

Welke doelen willen gemeenten bereiken met gemeentelijk cameratoezicht?

Het handhaven van de openbare orde en veiligheid is, zo blijkt uit de analyse van de 27 evaluatierapporten, het meest nagestreefde doel van gemeentelijk cameratoezicht. Het

²⁹ Amanda L. Thomas, Eric L. Piza, Brandon C. Welsh & David P. Farrington (2021): The internationalisation of cctv surveillance: Effects on crime and implications for emerging technologies, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, <https://doi.org/10.1080/01924036.2021.1879885>.

³⁰ Zie voor realistische (beleids-)evaluatie onder meer: Van der Knaap, P., Pattyn, V., & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

voorkomen van criminaliteit en overlast door het preventieve effect dat camera's kunnen hebben, is het op een na meest genoemde doel. Hierna volgt het bevorderen van leefbaarheid en het tegengaan van verloedering en overlast. Hieronder valt ook het tegengaan van vuurwerkoverlast met behulp van cameratoezicht zoals in enkele van de onderzochte gemeenten het doel is. Snel ingrijpen door de politie mogelijk maken en het ondersteunen van surveillanten op straat, volgt daarna. Dit wordt ook wel proactief cameratoezicht genoemd. Een vijfde doel dat in de evaluatierapporten expliciet wordt genoemd is opsporing door achteraf beelden te gebruiken als bewijsmateriaal. De drie minst genoemde doelen zijn: het bevorderen van het veiligheidsgevoel, aandacht voor specifieke incidenten (bijvoorbeeld inbraken of mobiel banditisme) en crowdmanagement tijdens evenementen.

Tabel 6.4: Doelen cameratoezicht volgens evaluatierapporten
(meerdere antwoorden mogelijk)

Doel	Aantal	Percentage
Handhaving openbare orde	17	63%
Preventie	13	48%
Leefbaarheid bevorderen, tegengaan overlast/verloedering	11	41%
Snel ingrijpen bij incidenten	11	41%
Opsporing	10	37%
Veiligheidsgevoel verbeteren	8	30%
Specifiek incidenttype	5	19%
Crowd management	3	11%

In de evaluatierapporten is ook gekeken naar de conclusies die worden getrokken over de opbrengsten van het cameratoezicht. Is het veiliger geworden, voelt het veiliger en zijn de camerabeelden gebruikt voor opsporing? De tekst hieronder is gebaseerd op wat in de evaluatierapporten staat. Gezien het feit dat de meeste evaluaties niet voldoende onderzoekskwaliteit hebben om causale conclusies te kunnen trekken is het de vraag hoeveel waarde aan deze conclusies mag worden gehecht.

Objectieve veiligheid

In 14 van de 27 bestudeerde rapporten is de conclusie dat de objectieve veiligheid is verbeterd. In 2 van de 27 rapporten is de conclusie dat de objectieve veiligheid is verslechterd. In de overige evaluatierapporten is geen informatie aangetroffen over de objectieve veiligheid (6 rapporten) of was er geen verschil of waren de resultaten gemengd (5 rapporten). Het is, gegeven de vaak gebrekkige onderzoekskwaliteit, niet te zeggen of de resultaten aan de camera's te danken zijn of aan iets anders.

Veiligheidsgevoel

Het veiligheidsgevoel is verbeterd blijktens 6 van de 27 evaluatierapporten, gelijk gebleven volgens 3 evaluaties en verslechterd volgens 2 evaluaties. Over de vraag in hoeverre dit aan de camera's te danken is of aan iets anders, kan niet worden bepaald.

Opsporing

Over het gebruik van camerabeelden voor opsporing door de politie zijn de evaluatierapporten het meest positief. Volgens 14 van de 27 evaluaties droegen de camerabeelden bij aan opsporing. In 1 van de 27 rapporten werd geconcludeerd dat de beelden geen waarde

hadden voor opsporing, omdat de beeldkwaliteit daar te slecht voor was. In de overige 12 evaluatierapporten is geen informatie aangetroffen over de waarde van de camera's voor opsporing. Deze positieve resultaten kunnen, in tegenstelling tot die bij objectieve en subjectieve veiligheid, wel in causaal verband met de camera's worden gebracht: het waren de camera's die bijdroegen aan de opsporingsonderzoeken.

Tabel 6.5: Resultaat cameratoezicht volgens evaluatierapporten

Resultaat	Objectieve veiligheid	Veiligheidsgevoel	Opsporing
positief	14	6	14
gemengd/geen verschil	5	3	1
negatief	2	2	-
onbekend	6	16	12
totaal	27	27	27

Alles overziend zijn de conclusies dus overwegend positief op de drie onderzochte aspecten. Daar waar er onderzoek naar werd gedaan, blijkt vrijwel altijd dat camerabeelden bruikbaar waren voor opsporing. Bij de objectieve en subjectieve veiligheid zijn de resultaten iets minder eenduidig. De objectieve veiligheid gaat er in meer gevallen op vooruit dan op achteruit. Bij het veiligheidsgevoel zijn de resultaten het meest gemengd, maar ook nog altijd overwegend positief.

Daarbij dient wel nogmaals te worden opgemerkt dat de evaluaties in bijna alle gevallen van onvoldoende wetenschappelijke kwaliteit waren om conclusies over de effecten van cameratoezicht te mogen trekken. Naarmate de kwaliteit van de evaluatie lager is, zijn de uitkomsten van de evaluatie vaak positiever. Vooral in de evaluaties waarin geen kwantitatieve informatiebronnen, zoals enquêtes of politiecijfers zijn onderzocht, en in de evaluaties zonder vergelijkingsgebied, worden zeer positieve conclusies getrokken. Die conclusie is dan meestal gebaseerd op enkele gesprekken met professionals van de gemeente of de politie. In de evaluaties met een hogere onderzoekskwaliteit zijn de conclusies over de camera's vaak minder positief.

6.3 Beschouwing

Vergeleken met ruim tien jaar geleden worden er nu relatief weinig evaluaties uitgevoerd van gemeentelijk cameratoezicht. Verder valt op dat de evaluaties die worden uitgevoerd, steeds vaker door de gemeente zelf worden uitgevoerd en niet door een onafhankelijke externe partij, zoals een onderzoeksbureau of een universiteit. Ook valt op dat de wetenschappelijke kwaliteit van de evaluaties in de afgelopen vijf jaar aanzienlijk lager was dan in de periode van 2006 tot en met 2009. Dat betekent dat de conclusies die worden getrokken geen hard bewijs leveren van eventuele effecten van het cameratoezicht. Aan de andere kant is het verklaarbaar dat gemeenten geen traditioneel wetenschappelijk onderzoek willen en praktisch gezien niet altijd kunnen doen met een vergelijking tussen 'voor' en 'na', aangezien de camera's er vaak al meer dan tien jaar hangen. Mede daarom is er een trend zichtbaar dat er bij evaluaties van cameratoezicht niet meer naar de uiteindelijke maatschappelijke effecten wordt gekeken (outcome), maar naar de directe opbrengsten van het cameratoezicht in de

toezichtcentrale of door opsporing achteraf (output) en de mechanismen die dit kunnen verklaren.

Ook interessant is dat er evaluaties zijn die überhaupt niet ingaan op de effecten van het cameratoezicht. Deze evaluaties zijn te typeren als procesevaluatie, in plaats van een effectevaluatie. In een procesevaluatie wordt gekeken of de techniek goed werkt en hoe de samenwerking tussen gemeente en politie verloopt. De samenwerking tussen de medewerkers in de toezichtcentrale en de medewerkers op straat is de grootste uitdaging in gemeentelijk cameratoezicht. Op dat laatste punt is een duidelijke trend waarneembaar: in veel evaluaties wordt geconstateerd dat hier nog veel te verbeteren valt. In de afgelopen jaren is het in een aantal gemeenten, ondanks verschillende pogingen daartoe, niet gelukt de samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhavers te verbeteren. Er zijn gemeenten waar de handhavers zich 'niet welkom' voelen in de toezichtcentrale, omdat de politie het camerasysteem en de toezichtcentrale in de loop der jaren ging beschouwen als hun cameratoezicht. Veel gemeenten willen daar verbetering in aanbrengen door het cameratoezicht in sterkere mate zelf richting te geven en te focussen op problemen die door gemeenten *grosso modo* belangrijker worden gevonden dan door de politie, zoals overlast, verloedering, afvalproblematiek en dergelijke.

In de enquête is gevraagd of de evaluatie heeft geleid tot bijstelling van het beleid ten aanzien van cameratoezicht. Dat was het geval in ongeveer een derde van de gemeenten waar een evaluatie is uitgevoerd. In vier gevallen zijn de camera's verwijderd na de evaluatie. Soms werd hiervoor gekozen omdat het probleem was opgelost dankzij het cameratoezicht en de camera's dus niet meer noodzakelijk waren. In andere gevallen besloot een gemeente juist dat de camera's verwijderd moesten worden omdat het probleem niet werd opgelost door de camera's, en er blijkbaar andere instrumenten nodig waren. In een deel van de gemeenten heeft de evaluatie geleid tot een nieuw beleidskader met criteria voor de inzet van cameratoezicht, soms met strengere inzetcriteria en een inperking van de beleidsruimte van de burgemeester. In één gemeente zorgde de evaluatie voor een andere inrichting van de opslagsystemen om te kunnen voldoen aan de privacywetgeving. In de rest van de gemeenten, twee derde van de gemeenten die een evaluatie uitvoerden, heeft de evaluatie niet geleid tot een bijstelling van het camerabeleid.



7 Conclusies met betrekking tot de wetswijziging

In dit rapport ging het tot nu toe over alle camera's die gemeenten inzetten op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. In dit hoofdstuk gaat het uitsluitend over de overkoepelende onderzoeksvragen over de wetswijziging van 2016 die flexibel cameratoezicht mogelijk maakte. Allereerst gaan we in op de vraag wat flexibel cameratoezicht eigenlijk is. De tweede vraag gaat over de aard en omvang van flexibel cameratoezicht en de wijze waarop daar in de praktijk vorm aan wordt gegeven. De derde vraag is of de inzet van flexibel cameratoezicht in lijn is met de door de wetgever beoogde doelen en of aan de gestelde eisen wordt voldaan op het vlak van noodzakelijkheid, privacybescherming, kenbaarheid en dergelijke. De vierde vraag gaat over de effecten: draagt flexibel cameratoezicht bij aan de verwezenlijking van de doelen die zijn gesteld: het handhaven van de openbare orde en eventueel bijkomende doelen? Afsluitend is er aandacht voor de vraag of er verbeterpunten zijn op het gebied van wetgeving of de praktische uitvoering van cameratoezicht en hoe deze invulling kunnen krijgen.

Wat wordt eigenlijk bedoeld met flexibel cameratoezicht?

Dit onderzoek laat zien dat niet iedereen hetzelfde bedoelt als het over flexibel cameratoezicht gaat. Ten tijde van de wetswijziging ging het vooral om de mogelijkheid camera's snel te verplaatsen als het probleem dat de aanleiding vormde voor de camera's zich verplaatst. Uit dit onderzoek blijkt dat de term flexibel cameratoezicht sinds de wetswijziging ook vaak is gebruikt om aan te duiden dat camera's veel korter worden geplaatst dan vaste camera's. Hieronder wordt een toelichting gegeven op beide interpretaties.

Verplaatsbaar of mobiel cameratoezicht

Bij verplaatsbaar of mobiel cameratoezicht ligt de nadruk op het type camera dat wordt gebruikt. De term 'verplaatsbare camera' duidt dan op een type camera met een interne stroomvoorziening en draadloze signaaloverdracht. Er is dus geen graafwerk nodig om deze camera ergens te plaatsen en in gebruik te nemen. Het kan bij wijze van spreken, en in sommige gemeenten ook daadwerkelijk, binnen een uur geregeld zijn. In een aantal gevallen wordt met de term 'mobiel cameratoezicht' ook bedoeld dat de camera zelf daadwerkelijk van plek naar plek gaat, lopend of fietsend (agent, handhaver of toezichthouder met bodycam), rijdend (mobiele-camera-auto) of vliegend (drone).

Kortdurend of tijdelijk cameratoezicht

Met de term 'kortdurend' of 'tijdelijk cameratoezicht' wordt de nadruk gelegd op de duur van de plaatsing. Aanwijzingsbesluiten van burgemeesters werden vaak voor een periode van twee of vier jaar genomen voordat de Gemeentewet werd gewijzigd. Als er maar enkele dagen cameratoezicht nodig was (tijdens een voetbalwedstrijd, jaarwisseling of kermis bijvoorbeeld) werd dat vaak geregeld op grond van artikel 3 van de Politiewet. Na de wetswijziging gingen gemeenten zelf dat soort kortdurend cameratoezicht inzetten. Overigens valt wel op dat de termijn dan vaak langer is dan enkele dagen of weken, zoals bij politiecamera's: een termijn van drie tot zes maanden is gebruikelijker.

Aard en omvang flexibel cameratoezicht

Drie op de tien gemeenten (29%) zetten flexibel cameratoezicht in. Een klein aantal gemeenten (6%) heeft dat in de afgelopen vijf jaren ook gedaan, maar nu niet meer. Een beperkt deel van de gemeenten zet uitsluitend vast cameratoezicht in (15%). Van alle gemeenten die cameratoezicht hebben, kiest of koos ruim twee derde (70%) voor flexibel cameratoezicht. De

mogelijkheid om flexibel cameratoezicht in te zetten voorziet duidelijk in een behoefte. Dat blijkt ook uit het antwoord op de vraag wat het meest waarschijnlijke scenario is voor het aantal flexibele camera's binnen nu en een jaar. In drie op de vier gemeenten die nu al flexibele camera's inzetten, is het waarschijnlijk dat het aantal camera's gelijk zal blijven of groter zal worden.

Flexibel cameratoezicht en de wijze waarop er in de praktijk vorm aan wordt gegeven, wijkt op een aantal punten af van vast cameratoezicht. Zo valt op dat flexibele camera's relatief weinig worden ingezet voor het tegengaan van vechtpartijen en diefstallen en juist relatief vaak worden ingezet als een gemeente behoefte heeft aan toezicht bij evenementen of demonstraties. Gemeenten kiezen relatief iets vaker voor flexibele camera's boven vaste camera's als het doel is om overlast tegen te gaan, vooral als deze zich verplaatst.

De besluitvorming over flexibel cameratoezicht wijkt in de meeste gemeenten niet of nauwelijks af van de besluitvorming over vast cameratoezicht. De aanwijzingsbesluiten komen op dezelfde manier tot stand, de beoordeling van de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit is vergelijkbaar, net als de taakverdeling tussen gemeente en politie in de uitvoering. Wel wordt er bij flexibel cameratoezicht vaker gekozen voor zelfstandige camera-units met eigen stroomvoorziening en dataopslag, die relatief makkelijk kunnen worden geplaatst en verplaatst. Ook blijkt dat flexibele camera's iets minder rechtstreeks worden uitgekeken dan vaste camera's.

Is cameratoezicht in lijn met bedoeling wetgever en conform gestelde eisen?

De tweede vraag is of de inzet van flexibel cameratoezicht in lijn is met de door de wetgever beoogde doelen en of aan de gestelde eisen wordt voldaan qua noodzaak, privacybescherming, kenbaarheid en dergelijke. De belangrijkste aanleiding om artikel 151c van de Gemeentewet aan te passen was de veronderstelde wens van gemeenten om camera's sneller te kunnen verplaatsen als een probleem zich verplaatste, zoals overlast. Dat doel is inderdaad bereikt, zoals hierboven bleek: gemeenten kiezen vaak voor flexibele camera's als ze overlast willen tegengaan. Maar er is nog een andere behoefte waar de wetswijziging, al dan niet onbedoeld, in voorzag: de behoefte om camera's voor kortere periodes te plaatsen. De term 'flexibel cameratoezicht' duidt zoals gezegd niet alleen op camera's die snel naar een andere plek kunnen worden doorgeschoven; de wetswijziging heeft ook geleid tot een toename van kortdurend cameratoezicht. In de aanwijzingsbesluiten voor vaste camera's kiezen veel gemeenten voor een termijn van twee of vier jaar. Bij flexibele camera's gaat het meestal om een kortere periode van drie tot zes maanden of voor de duur van een evenement of bijvoorbeeld de jaarwisseling. Uit dit onderzoek blijkt ook dat er nauwelijks gemeenten zijn waar kortdurend cameratoezicht wordt ingezet op grond van artikel 3 van de Politiewet om op die manier de waarborgen die door artikel 151c van de Gemeentewet worden geboden als het ware te omzeilen. Wel zijn er vragen over hoe lang de politie camera's mag inzetten op grond van artikel 3 van de Politiewet zonder dat het cameratoezicht stelselmatig wordt en dus een specifieke wettelijke grondslag vereist. Een onverwacht effect van de wetswijziging is dat sommige gemeenten afscheid hebben genomen van langdurig cameratoezicht: zij vinden camera's die ergens bijvoorbeeld al twintig jaar staan niet proportioneel en ook niet 'voor bepaalde tijd'. De mogelijkheid kortdurend cameratoezicht in te zetten voorziet in de behoefte van deze gemeenten.

In de overige hoofdstukken in dit rapport staat veel informatie over de wijze waarop gemeenten voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en kenbaarheid. Ook over de rechten van betrokkenen, zoals het recht op inzage, is elders in dit

rapport informatie te vinden. Op al die punten is er *grosso modo* nauwelijks een verschil tussen vaste en flexibele camera's qua onderbouwing of praktijk. Als er al een verschil is, is het dat de flexibele camera's meestal weer worden verwijderd na enige tijd, terwijl vaste camera's in veel gevallen langdurig blijven staan. In die zin heeft de wetswijziging dus in elk geval in een aantal gemeenten geleid tot een inzet van cameratoezicht die in overeenstemming is met de uitgangspunten van de wetgever: cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde is in principe een tijdelijke maatregel.

Effecten flexibel cameratoezicht

De derde vraag gaat over de effecten: draagt flexibel cameratoezicht bij aan de verwezenlijking van de doelen die zijn gesteld: het handhaven van de openbare orde en eventueel bijkomende doelen? Uit het feit dat een groot aantal gemeenten flexibel cameratoezicht inzet, kan worden afgeleid dat het middel blijkaar voldoet aan de verwachtingen. Cameratoezicht kost geld en het levert een inbreuk op grondrechten op. Gemeenten zijn bereid die kosten te dragen en de privacy van betrokkenen in te perken. Het feit dat drie op de tien gemeenten kiezen voor inzet van flexibele camera's, laat zien dat de beoogde doelen kennelijk worden bereikt en dat men in die gemeenten blijkaar vindt dat het de investeringen waard is.

Maar robuuste informatie over de opbrengsten is er eigenlijk niet: evaluaties zijn uiterst zeldzaam en als er een evaluatie is, is deze vaak niet grondig genoeg om stevige conclusies te kunnen trekken over de effecten van de camera's op de objectieve en subjectieve veiligheid. Dat geldt overigens voor vaste en flexibele camera's. De toevoeging van het vijfde lid aan artikel 151c van de Gemeentewet waarin is bepaald dat camera's moeten worden verwijderd als ze niet langer noodzakelijk zijn, heeft niet geleid tot meer en ook niet tot grondiger onderzoek. Integendeel: sinds de wetswijziging in 2016 is het aantal evaluaties gedaald en is de wetenschappelijke kwaliteit een stuk lager geworden. In de afgelopen vijf jaar is het aantal evaluaties dat niet door de gemeente zelf, maar door een onafhankelijke derde partij is uitgevoerd, op de vingers van één hand te tellen. Er zijn naar schatting circa tweehonderd Nederlandse gemeente met cameratoezicht (vast en/of flexibel), maar over de afgelopen vijf jaar zijn er slechts in zeventwintig gemeenten evaluaties uitgevoerd die openbaar of op verzoek toegankelijk waren. Dat betekent dat een ruime meerderheid van de gemeenten cameratoezicht inzet zonder zeker te weten dat de gestelde doelen worden bereikt. Het feit dat het in de meeste gemeenten met cameratoezicht onmogelijk is om de vraag of cameratoezicht noodzakelijk is op basis van feiten en goed onderzoek te voeren, leidt in veel gemeenten tot problemen. Dat blijkt uit de verdiepende gesprekken die zijn gevoerd: de discussie over cameratoezicht wordt vaker gevoerd op basis van reeds lang geleden ingenomen standpunten, dan op basis van informatie over de daadwerkelijke opbrengsten van de camera's.

Verbeterpunten

Afsluitend is er aandacht voor de vraag of er verbeterpunten zijn op het gebied van wetgeving of de praktische uitvoering van cameratoezicht en hoe deze invulling kunnen krijgen. Het bleek dat veel respondenten in de enquête en ook veel gesprekspartners in de verdiepende gesprekken hier geen onderscheid maken tussen vaste en flexibele camera's. Dat is op zich ook logisch, omdat artikel 151c van de Gemeentewet dat onderscheid ook niet meer maakt. Daarom worden in deze paragraaf alle suggesties voor eventuele aanpassingen van het wetsartikel in samenhang besproken.

Ten eerste blijkt dat de meeste respondenten (circa 90 procent) in de enquête vonden dat de wet niet hoeft te worden aangepast. Voor zover de respondenten wel een suggestie deden voor aanpassingen, spelen een paar issues de hoofdrol.

Besluitvorming en de termijn van cameratoezicht

In gemeenten die nu nog geen cameratoezicht inzetten, blijkt dat men het besluitvormingsproces 'moeilijk' of 'omslachtig' vindt. Als ergens op korte termijn cameratoezicht nodig is, aldus een van de respondenten, zou de burgemeester de complete bevoegdheid moeten hebben zonder overleg met de officier van justitie te hoeven voeren over de periode waarin de camera's worden ingezet. De officier van justitie werkt volgens een enkeling 'frustrerend' en een ander merkt op dat het voor de inzet van flexibele camera's meestal ondoenlijk en ook onwenselijk is om het eerstvolgende driehoeksoverleg af te wachten.

Van gemeenten die al wel cameratoezicht inzetten, gaven verreweg de meeste respondenten geen suggesties voor aanpassing van de wet. Ook hier kan dus impliciet de conclusie worden getrokken dat men tevreden is met de huidige wetstekst of dat de wet in ieder geval niet tot zichtbare knelpunten leidt. Binnen de kleine groep die wel suggesties voor aanpassing deed, valt op dat zij vooral behoefte hebben aan langduriger of zelfs 'onbeperkt' cameratoezicht. Zij begrijpen op zich wel waarom ooit is gekozen voor het uitgangspunt dat cameratoezicht een tijdelijke maatregel is. Maar ze vragen zich af waarom de burgemeester elke twee of vier jaar weer een nieuw aanwijsbesluit moet nemen, als de camera's er al meer dan twintig jaar staan en elke keer weer worden verlengd. De overheid loopt wat dat betreft achter bij particulieren en bedrijven, aldus een respondent: die zetten ook camerabewaking in en daar zullen ze nooit mee stoppen.

Rolverdeling politie en gemeente

Een tweede verbeterpunt is de behoefte aan duidelijkheid over de rolverdeling tussen politie en gemeente, met name waar het gaat om de verwerkingsverantwoordelijkheid. Wie is juridisch verantwoordelijk, welke functionarissen mogen de rechtstreekse beelden bekijken en wie moet de beelden opslaan? Deze vragen zijn in de voorgaande hoofdstukken al aan bod gekomen, dus dat hoeft hier niet te worden herhaald. Wat hier wel relevant is, is de vraag of het wenselijk is de camerabeelden te blijven verwerken onder het regime van de Wet politiegegevens en dus onder verantwoordelijkheid van de korpschef van de Nationale Politie. Dat wringt in sommige gemeenten en dat zal steeds meer gebeuren, naarmate meer gemeenten cameratoezicht inzetten voor het tegengaan van overtredingen van lokale verordeningen zoals de Afvalstoffenverordening. De politie geeft minder prioriteit aan dat soort "gemeentelijke doelen" terwijl verschillende gemeenten daar juist prioriteit aan willen geven. Een pragmatische oplossing die een respondent voorstelde, was om niet de wet, maar de interpretatie van de wet in de Beleidsregels cameratoezicht van de Autoriteit Persoonsgegevens aan te passen aan de nieuwe praktijk in veel gemeenten.

Technologische ontwikkelingen en privacy

Een derde punt dat af en toe werd genoemd, is nieuwe technologie, zoals slim cameratoezicht, automatische gezichtsherkenning of kunstmatige intelligentie. Voordat gemeenten zich aan dergelijke technologie willen verbinden, moeten de risico's voor de fundamentele rechten en vrijheden van betrokkenen worden afgewogen. Maar nieuwe technologie kan ook juist bijdragen aan de oplossing van urgente maatschappelijke problemen en kan ook neutraler zijn dan centralisten die immers ook vooroordelen kunnen hebben. De discussie hierover kan lokaal worden gevoerd, maar een deel van de gemeenten wil landelijke wet- en regelgeving om de kaders te stellen. Daarbij is het van belang om de huidige focus op, in de woorden van een respondent, een stap te zetten "van het ding naar de data". Het pleidooi is om de nadruk op de camera los te laten en de data te reguleren die met de camera of een andere sensor wordt verzameld. Het zou niet moeten uitmaken of een opname is gemaakt met een vaste gemeentelijke camera, een flexibele camera unit, een parkeerscanauto of

milieuzonecamera, door een politiebiker met een bodycam of door een drone. Als de gegevens zijn verzameld door de lokale overheid in het kader van toezicht en handhaving, moeten voor al die data dezelfde wetten gelden – is de gedachte van deze respondenten. Alles overziend komt uit dit onderzoek het beeld naar voren dat men zich in veel gemeenten wel realiseert dat nieuwe sensoren en slimme software het cameratoezicht efficiënter en effectiever zouden kunnen maken, maar dat het op grond van onzekerheid over de wettelijke kaders en onbekendheid met de technologie nog te vroeg is die stap te zetten.

Bijlagen

A. Begeleidingscommissie

Het WODC heeft voorafgaand aan het onderzoek een begeleidingscommissie ingesteld. De leden van de begeleidingscommissie hebben op persoonlijke titel toegezien op de kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek en dat de uitvoering van het onderzoek overeenkomt met de offerte en de startnotitie. De begeleidingscommissie bestond uit:

- voorzitter: de heer prof. mr. dr. J.G. Brouwer (Rijksuniversiteit Groningen)
- de heer mr. R. Haan (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid)
- de heer mr. G. van den Born (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
- de heer drs. F. Willemsen (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)

B. Afkortingen

AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
G4	Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
G40	Netwerk van 40 (middel)grote steden
Gemw	Gemeentewet
JenV	Justitie en Veiligheid
MSMS	Maryland Scientific Methods Scale
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare orde en veiligheid
TK	Tweede Kamer
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WOB	Wet openbaarheid van bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet politiegegevens

C. Overzicht gesprekspartners

Gemeenten (23 medewerkers openbare orde en veiligheid)

Almere	2
Amsterdam	1
Assen	2
Castricum	1
Den Haag	2
Ede	1
Eindhoven	1
Enschede	2
Goes	1
Groningen	2
Nissewaard	1
Oosterhout	1
Rotterdam	1
Sittard-Geleen	3
Utrecht	2

Politie (12)

Den Haag	1
Landelijke Eenheid	2
Midden Nederland	2
Noord Nederland	2
Oost Brabant	1
Oost Nederland	2
Rotterdam	1
Zeeland-West Brabant	1

D. Bronnen

Boeken, artikelen en websites

- Autoriteit Persoonsgegevens. (2016). *Cameratoezicht. Beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens*. Den Haag: Autoriteit Persoonsgegevens.
- Autoriteit Persoonsgegevens. (2021). Cameratoezicht op openbare plaatsen. Geraadpleegd 20 december 2021, van <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/foto-en-film/cameratoezicht-op-openbare-plaatsen>
- Baas, N. J., & Cozijn, C. (1996). *Toezicht met camera's; Toepassing, effectiviteit en juridische aspecten*. Den Haag: WODC.
- Farrington, D. P. (2003). Methodological Quality Standards for Evaluation Research. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 587(1), 49-68. <https://doi.org/10.1177/0002716202250789>
- Farrington, D. P., Gottfredson, D. C., Sherman, L. W., & Welsh, B. C. (2002). The Maryland Scientific Methods Scale. In D. P. Farrington, D. L. MacKenzie, L. W. Sherman & B. C. Welsh (red.), *Evidence-Based Crime Prevention* (pp. 13-21). London: Routledge.
- Flight, S. (2013). *Cameratoezicht in Nederland; een schets van het Nederlandse cameraland-schap*. Den Haag: WODC.
- Flight, S. (2015). 'Cameratoezicht' in: A. van den Berg, J. van der Grinten en A. Schilder (red.), *Hoofdstukken Openbare-Orderecht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Schreijenberg, A., & Homburg, G.H.J. (2010a). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen; viermeting*. Amsterdam: Regioplan.
- Schreijenberg, A., & Homburg, G.H.J. (2010b). *Steeds meer beeld; Evaluatie vijf jaar camera-toezicht op openbare plaatsen*. Amsterdam: Regioplan.
- Thomas, A. L., Piza, E. L., Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2021). The internationalisation of cctv surveillance: Effects on crime and implications for emerging technologies. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/01924036.2021.1879885>
- Van der Knaap, P., Pattyn, V., & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Velders, R. & Flight, S. (2021). *Hé bijplaatser, je bent in beeld!* Gemeente Den Haag. https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10404456/1/RIS309531_bijlage_2.

Jurisprudentie

Hoge Raad (4 april 2017), ECLI:NL:HR:2017:584, NJ 2017/229.

Kamerstukken en handelingen

- Aanhangsel van de Handelingen II* 2018/19, nr. 3909 (Antwoord van Minister Grapperhaus (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, op vragen van de leden Den Boer en Verhoeven over het bericht "Alziend oog voor politie").
- Handelingen II* 2013/14, nr. 66, item 23 (Cameratoezicht).
- Kamerstukken II* 1997/98, 25760, nr. 1 (Notitie cameratoezicht).
- Kamerstukken II* 2003/04, 29440, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen).
- Kamerstukken II* 2011/12, 28684, nr. 330 (Brief regering; Naar een veiliger samenleving; Cameratoezicht in de openbare ruimte).

Kamerstukken II 2012/13, 33582, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht).

Wetten, richtlijnen en algemene maatregelen van bestuur

Besluit van 30 december 2005 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 30 juni 2005 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (Stb. 2006, 32)

Besluit van 24 juni 2016 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht (Stb. 2016, 246)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB L 119/89).

Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (Stb. 2018, 401).

Wet van 30 juni 2005 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen) (Stb. 2005, 392).

Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht (Stb. 2016, 130).

E. Samenvatting evaluatierapporten

Deel I: informatie over het evaluatierapport, de gebruikte informatiebronnen en de wetenschappelijke kwaliteit.

Gemeente	Jaar	Titel	Uitgevoerd door	Beschrijving cameratoezicht	Beoogde effecten	Informatiebronnen	MSMS	Toelichting op MSMS	Toelichting op evaluatie
Alkmaar	2019	Evaluatie cameratoezicht Alkmaar 2019	Gemeente	Cameratoezicht in het centrum sinds 2004 (56 camera's); stationsgebied sinds 2011 (6 camera's); woonwijk De Mare sinds 2017 (3 camera's).	Bewaren openbare orde, verbeteren objectieve en subjectieve veiligheid.	Registraties politie en handhaving; gesprekken met politie, handhaving, ondernemers en bewoners - ook klein aantal enquêtes onder specifieke groepen en deurtot-deur gesprekken.	1	Geen 0-meting: cameratoezicht is al 15 jaar eerder gestart. Vorige evaluatie was in 2005, dus 14 jaar eerder.	Vorige evaluatie was in 2005. Beleid, aanwijzingsbesluiten en doelen zijn aan actualisatie toe.
Almere	2020	Evaluatie cameratoezicht gemeente Almere 2016-2019	Gemeente	Cameratoezicht in Almere Stad Centrum sinds 2008 (120 camera's); in Almere Buiten Centrum sinds 2010 (27 camera's).	Handhaven openbare orde: door preventie en efficiënter aansturen en inzetten van hulpdiensten op straat; camera's mogen ook worden gebruikt voor opsporing en bevorderen van de leefbaarheid (maar dit mogen geen hoofddoelen zijn voor cameratoezicht).	Preventie is niet te bewijzen zonder onderzoek onder potentiële wetsovertreders; daarom gevraagd aan cameratoezicht, politie en Openbaar Ministerie.	1	Evaluatie maakt onderscheid tussen drie mechanismen (afschrikken, reageren, gebruik opnames), output (voorkomen, de-escaleren; opsporen) en outcome (resultaat van alle maatregelen inclusief cameratoezicht).	Evaluatie gaat in op noodzakelijkheid: proportionaliteit en subsidiariteit. Maakt onderscheid tussen openbare orde incidenten enerzijds en leefbaarheids- en signaleringsincidenten anderzijds. Leefbaarheid en signaleringen zijn erg zinvol voor de stad, maar bijvangst en kan dus niet bijdragen aan de legitimering van het cameratoezicht. Noodzakelijkheid cameratoezicht staat niet ter discussie in Almere Stad; in Almere Buiten kunnen noodzakelijkheid en proportionaliteit onvoldoende worden onderbouwd. Camera's zijn onderdeel van breder pakket aan maatregelen, zoals extra surveillance politie en handhaving, jongerenwerk, verlichting, voorzieningen en groen in de wijk). Subsidiariteit is niet aantoonbaar zonder nauwkeurig meten effect van de andere maatregelen.
Amstelveen	2017	Evaluatie cameratoezicht Uilenstede	Gemeente	Cameratoezicht op Campus Uilenstede met studentenwoningen sinds 2015 (6 camera's)	1. Terugdringen overlast door zedendelicten, vooral schennispleging; 2. Terugdringen overlast en vernielingen in het openbaar gebied; 3. Voorkomen en terugdringen inbraak en diefstal; 4. Verbeteren veiligheidsgevoel bewoners/bezoekers.	Politiecijfers en incidenten in cameragebied en omringende wijken. Enquêtes onder bewoners 2016 en 2017.	2	Niveau 2 geldt alleen voor politieregistraties. Veiligheidsgevoel is op niveau 1 gemeten. Politieregistraties waren ook beschikbaar voor vergelijkingsgebied, maar zijn niet geanalyseerd. Verbetering in veiligheid was niet beperkt tot cameragebied, maar was ook zichtbaar in de omringende wijken: "Of dit een relatie heeft is niet zondermeer te stellen".	Evaluatie gebaseerd op 'vaste' beoordelingssystematiek: 1. Ontwikkeling veiligheid, 2. Gebruik camera's en camerabeelden. Zijn er nog steeds veel incidenten en adequaat gebruik cameratoezicht? Dan staat proportionaliteit vast. Zo niet, dan twee andere mogelijke redenen om cameratoezicht te continueren: 3. Verwachte ontwikkeling veiligheid; 4. Ontwikkeling veiligheidsgevoel.

Gemeente	Jaar	Titel	Uitgevoerd door	Beschrijving cameratoezicht	Beoogde effecten	Informatiebronnen	MSMS	Toelichting op MSMS	Toelichting op evaluatie
Amsterdam	2019	Centrale evaluatie camera-toezicht	Gemeente	Cameratoezicht sinds 1997 mogelijk; in 2019 camera's in dertig verschillende cameragebieden in 7 stadsdelen; ruim 200 camera's.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Politiecijfers, cijfers van cameracentrale en enquêtes onder bewoners en/of bezoekers.	3	Niveau 3 geldt voor geregistreerde criminaliteit (politiecijfers). Voor onveiligheidsgevoel en alle andere indicatoren geldt niveau 1.	Evaluatie is bedoeld voor antwoord op de vraag of cameratoezicht proportioneel is. Niet op afweging van subsidiariteit of doelbereik/effecten.
Arnhem	2018	Evaluatie gemeentelijk cameratoezicht 2018	Gemeente	Sinds 2000 cameratoezicht in uitgaansgebied en omliggende straten. Op moment van evaluatie in 2018 in totaal 88 camera's in dat gebied en in de schil daaromheen, plus camera's buiten dit gebied.	Onder andere het voorkomen en terugdringen van geweldsdelicten en verstoringen van de openbare orde in het uitgaansgebied. Daarnaast bijdrage aan opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Uiteindelijke doel is vergroten van de veiligheid.	Politiecijfers over 2016 en 2017, cijfers over veiligheid van waarstaatjegemeente.nl; enquêtes onder inwoners; interviews met politie en ondernemers/horeca.	1	Geen 0-meting: cameratoezicht is bijna twintig jaar eerder gestart. Politiecijfers waren beschikbaar over meerdere jaren en voor gehele gemeente [MSMS niveau 3], maar niet op die manier gerapporteerd. Onveiligheidsgevoel ook beschikbaar voor voorgaande jaren en voor gemeente als geheel [MSMS niveau 3] maar niet zodanig geanalyseerd en gepresenteerd.	Vorige evaluatie die is aangeboden aan de Raad, is van 2010. Evaluatie richt zich vooral op meerwaarde van cameratoezicht op pro-actie en repressie van de politie. Er is ook aandacht voor de privacy.
Den Haag	2021	Evaluatie vast cameratoezicht 2016 - 2020	Gemeente	In 2021 camera's in Centrum en op boulevard Scheveningen. 107 vaste camera's, 22 tijdelijke, flexibele camera's (vallen buiten deze evaluatie) en 31 camera's rondom het stadion van ADO Den Haag (vallen buiten evaluatie).	Preventief middel bij het bewaken en beschermen van de openbare orde en veiligheid. Extra toezicht, snelle opvolging bij incidenten en escalaties voorkomen. Daarnaast een bijdrage aan opsporing en vervolging.	Politiecijfers, Veiligheidsmonitor: aangiften diefstal met/zonder geweld, vernielingen en overlastmeldingen.	3	Geen 0-meting omdat camera's al jaren staan. Vergelijking van 5 jaren tussen stadsdelen met camera's en stedelijk gemiddelde als vergelijkingsgebied.	Vast cameratoezicht wordt heroverwogen als er gedurende vijf jaar een positieve trend aanwezig is.
Dordrecht	2020	Evaluatie cameratoezicht Lijnbaangebied juni 2020	Gemeente en politie	In 2015 drie camera's geplaatst, verlengd in 2018.	Afname criminaliteit en overlast, live reageren bij daadwerkelijke incidenten, preventieve werking.	Politiecijfers en 'geluiden van de partners'.	2	Niveau 2 geldt voor politieregistraties; andere doelstellingen zijn niet kwantitatief gemeten.	
Ede	2018	Evaluatie vast cameratoezicht 2018	Gemeente	Ede maakt sinds 1998 gebruik van cameratoezicht.	Waarborgen van de veiligheid in de openbare ruimte.	Literatuurstudie, politiecijfers en interviews met professionals van gemeente en politie	n.v.t.	Geen uitkomstmaten gepresenteerd.	Evaluatie is een 'beknopte evaluatie' die als bijlage is toegevoegd aan het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 Ede.
Enschede	2020	Verantwoordingsverslag 2020 Publiek cameratoezicht Enschede	Gemeente	Twaalf cameracalocaties in de binnenstad.	Effectiever handhaven openbare orde en uitoefenen van toezicht daarop; preventie criminaliteit en overlast; vergroten veiligheidsgevoel bewoners/bezoekers en ondernemers; crowd management.	Registraties toezichttruimte; politiecijfers	2	Cijfers voor 2018 en 2019 worden gepresenteerd, zonder vergelijkingsgebied.	

Gemeente	Jaar	Titel	Uitgevoerd door	Beschrijving cameratoezicht	Beoogde effecten	Informatiebronnen	MSMS	Toelichting op MSMS	Toelichting op evaluatie
Goes	2020	Terugblik Cameratoezicht Goes (uitgaans)centrum 2015 - 2018	Gemeente	Cameratoezicht op Grote Markt en in Kadengebied sinds 2001; in 2006 uitgebreid van 15 naar 27 camera's; in 2017 twee camera's in stationsgebied toegevoegd.	Voorkomen en terugdringen van geweldsdelicten, verstoringen van de openbare orde en ongewenst gedrag. Politie kan live meekijken en proactief ingrijpen. Politie kan beelden gebruiken bij eventuele aanhoudingen en als bewijsmateriaal.	Registraties politiecijsers en Veiligheidsmonitor onder steekproef inwoners voor slachtofferschap en veiligheidsgevoel.	1	Politiecijsers voor jaren 2015 - 2018 zijn beschikbaar voor uitgaanscentrum en geheel Goes, maar rapport bevat geen analyse of (significantie)toetsen.	
Hengelo (O.)	2017	Evaluatie cameratoezicht binnenstad Hengelo 2013 - 2016	Gemeente	Cameratoezicht binnenstad gestart in 2010 met zes camera's, later uitgebreid naar zeven camera's.	Vermindering en tegengaan verandering en overlast; Veiligheidsgevoel in het uitgaansgebied verhogen; Voorkomen en terugdringen van criminaliteit; Ondersteuning toezicht en opsporen strafbare feiten; Vervolg van daders van strafbare feiten.	Politiecijsers horeca gerelateerde incidenten 2013 - 2016; door camera's geregistreerde incidenten 2011 - 2016.	2	Cijfers voor 2013 - 2016 gepresenteerd voor cameragebied, zonder vergelijkingsgebied.	Rapport stelt dat diverse landelijke onderzoeken aantonen dat het effect van cameratoezicht op het veiligheidsgevoel en de criminaliteit moeilijk meetbaar is. Wel is helder, aldus het rapport, dat cameratoezicht positief bijdraagt in geval van een (dreigende) overlast; politie en hulpverleners kunnen betere informatie krijgen en sneller ter plaatse zijn.
Hilversum	2020	Evaluatie cameratoezicht gemeente Hilversum	Extern bureau	Cameratoezicht tegen uitgaansgeweld gestart in 2012 met een proef met zes camera's; in volgende jaren incrementeel uitgebreid tot 26 camera's.	Terugdringen van uitgaansgeweld door 1. voorkomen van incidenten door afschrikking van potentiële daders, 2. Incidenten de-escaleren door live cameratoezicht en 3. Achteraf opsporing na incidenten op basis van opnames.	Politie registraties openlijk geweld tegen personen (2010 - 2018). Incidentenregistraties uit toezichtcentrale (2014 - 2019). Observaties tijdens twee uitgaansnachten, plus gesprekken op straat met uitgaanspubliek; diepte-interviews met gemeente, projectmedewerkers, politie, beveiligers, observanten, horecaondernemers en uitgaanspubliek.	2	Politiecijsers uitgaansgeweld beschikbaar op niveau 2.	Drie mechanismen worden onderzocht (afschrikken, reageren, gebruik opnames). Ook wordt onderscheid gemaakt tussen opbrengsten (output) die direct aan camera's zijn te koppelen (voorkomen, de-escaleren en opsporen) en de ontwikkeling in het cameragebied als geheel (outcomes) waar nog veel meer factoren op van invloed zijn.
Hoor	2021	Evaluatie cameratoezicht 2021 Gemeente Hoor	Extern bureau	Sinds 2012 cameratoezicht in binnenstad (13 camera's) en sinds 2019 in winkelcentrum (7 camera's).	Handhaving van de openbare orde door incidenten i) te voorkomen, ii) te de-escaleren of iii) achteraf te onderzoeken.	Beleidsdocumenten, incidentenregistraties van politie en toezichtcentrale. Interviews met centralisten, politie, handhavers en beleidsmakers. Observaties in cameragebieden en meege draaid in toezichtcentrale in Alkmaar.	2	Registraties toezichtcentrale beschikbaar op niveau 2.	In dit onderzoek wordt niet gekeken naar de hoeveelheid incidenten of overlast. Er zijn namelijk nog tientallen andere factoren van invloed op die aantallen. De coronapandemie heeft invloed gehad op de hoeveelheid uitgaansgeweld door sluiting van de horeca en afgelaste evenementen. Daarom is onderzocht wat de camera's opleveren in preventie, live toezicht en opsporing achteraf.

Gemeente	Jaar	Titel	Uitgevoerd door	Beschrijving cameratoezicht	Beoogde effecten	Informatiebronnen	MSMS	Toelichting op MSMS	Toelichting op evaluatie
Huizen	2020	Evaluatie publiek camera-toezicht	Gemeente	Vijf camera's bij winkelcentrum sinds 2015.	Verminderen jeugdoverlast en vernielingen; verminderen bovenmatige vuurwerkoverlast rond Oud & Nieuw.	Politiecijfers.	n.v.t.	Geen uitkomstmaten gepresenteerd.	Afwegingskader gehanteerd voor toetsen wenselijkheid camera-inzet.
IJsselstein	2018	Evaluatie cameratoezicht Gemeente IJsselstein 2016-2017	Gemeente	Begonnen in 2010 op vier locaties; in 2018 in totaal vijftien camera's. De gemeente maakt ook gebruik van flexibele camera's die makkelijk te verplaatsen zijn.	Overlast en criminaliteit verminderen.	Interviews wijkagenten, stadstoezicht, politie, jongerenwerk. Politieregistraties geweld en veelvoorkomende criminaliteit 2016 en 2017.	2	Politiecijfers beschikbaar op niveau 2.	Effect van cameratoezicht is lastig te bepalen omdat niet bijgehouden wordt wanneer en waarvoor beelden worden gebruikt.
Kampen	2016	Evaluatie eerste jaar cameratoezicht binnenstad Kampen	Gemeente	Zeven camera's in binnenstad sinds 2015.	Handhaving openbare orde en veiligheid in de binnenstad.	Maandrapportages regionale toezichtsruimte over incidenten waarbij informatie of instructie is gegeven aan politie op straat.	1	Omdat het om cijfers gaat van het eerste jaar cameratoezicht, is nog geen vergelijking mogelijk en er zijn geen ontwikkelingen aan te geven.	
Montfoort	2018	Evaluatie Cameratoezicht Gemeente Montfoort 2016-2017	Gemeente	In 2015 gestart met vier camera's in de binnenstad vanwege toename aantal evenementen.	Toezicht tijdens evenementen: crowd management. Handhaven openbare orde door opsporing en vervolging strafbare feiten, efficiënter en effectiever inzetten politie en hulpdiensten en preventieve werking cameratoezicht.	Registraties politie aangiften geweld en veel voorkomende criminaliteit 2016 en 2017. Interviews met wijkagent, stadstoezicht en politie.	n.v.t.	Geen uitkomstmaten gepresenteerd.	
Nissewaard	2019	Evaluatie cameratoezicht Nissewaard 2017-2019	Gemeente	In 2001 gestart met cameratoezicht; in 2019 in totaal 24 camera's: 17 in centrum Spijkenisse en 7 rondom een winkelcentrum. In 2017 mobiele camera-unit toegevoegd voor evenementen, overlastlocaties of maatschappelijke onrust.	Handhaving van de openbare orde.	Politiecijfers over gebieden waar cameratoezicht is; plus cijfers uit het uitkijkcentrum 2017-2019; plus gemeentelijke buurtmonitor 2012-2016-2018.	1	Geen vergelijking tussen 'voor' en 'na'; geen vergelijkingsgebied.	
Oisterwijk	2020	Evaluatie cameratoezicht	Gemeente	In 2018 gestart met cameratoezicht in het centrum van Oisterwijk en Moergestel. Naast de vaste camera's (aantal wordt niet genoemd in het rapport) is er ook een mobiele camera voor toezicht op hotspots.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Vragen gesteld aan stakeholders die betrokken zijn bij de totstandkoming van het cameratoezicht. Politiecijfers winkeldiefstallen en fietsdiefstallen 2016 - 2019.	2	Politiecijfers voor Oisterwijk en voor Nederland als geheel als vergelijkingsgebied, maar rapport bevat geen analyse of (significantie)toetsen.	

Gemeente	Jaar	Titel	Uitgevoerd door	Beschrijving cameratoezicht	Beoogde effecten	Informatiebronnen	MSMS	Toelichting op MSMS	Toelichting op evaluatie
Oosterhout	2016	Evaluatie cameratoezicht Oosterhout December 2016	Gemeente	Cameratoezicht met 9 camera's in uitgaansgebied Oosterhoutse binnenstad. Drie camera's extra in 2016.	Gevoel van veiligheid in uitgaansgebied verhogen; Aantal geweldsdelicten terugdringen; Beelden gebruiken door politie en justitie bij opsporingsonderzoek; Ondersteuning aan surveillanten op straat en bij evenementen om meer preventief op te kunnen treden.	Registratie veiliggestelde beelden 2013 - 2016.	n.v.t.	Geen uitkomstmaten gepresenteerd.	Rapport stelt dat diverse landelijke onderzoeken aantonen dat het effect van cameratoezicht op het veiligheidsgevoel en de criminaliteit moeilijk meetbaar is. Wel is helder, aldus het rapport, dat cameratoezicht positief bijdraagt in geval van een (dreigende) ordeverstoring: politie en hulpverleners kunnen betere informatie krijgen en sneller ter plaatse zijn.
Roosendaal	2018	Besluit tot voortzetten en actualiseren cameratoezicht binnenstad	Gemeente	Vanaf 2005 cameratoezicht in het uitgaansgebied; in 2012 na evaluatie besloten door te gaan.	Beter toezicht en handhaving in het uitgaansgebied: drugsoverlast en uitgaansgerelateerde overlast. Omvangrijke stroom buitenlandse drugstoeristen voor coffeeshops in Bergen op Zoom of Roosendaal.	Deskresearch naar effecten van cameratoezicht; Interviews met politie (2 camera-bedienaars, 2 horecabrigadiers en 2 politieagenten op straat); Brainstormsessie met politie en gemeente.	n.v.t.	Geen uitkomstmaten gepresenteerd.	De evaluatie was geen effectevaluatie, maar een procesevaluatie. De gemeente wilde samen met de politie de samenwerking bespreken en waar nodig verbeteren. Ook de plaatsing van camera's en de taken en verantwoordelijkheden werden besproken.
Rotterdam	2019	Evaluatie cameratoezicht 2019	Gemeente	In Rotterdam wordt sinds 2000 cameratoezicht ingezet. In 2019 zijn er 30 cameragebieden en 388 camera's. Sinds 2016 zijn er ook mobiele toezichtcamera's.	Doelen van cameratoezicht verschillen per cameragebied. Enkele voorbeelden: aanpak uitgaansgerelateerde overlast (Witte de Withstraat); verminderen diefstallen, overlast en geweld (Coolsingel); verminderen drugsgerelateerde overlast en criminaliteit (Westersingel).	Registraties incidenten door cameratoezicht; Advies van politie; Adviezen van gebiedscommissies, wijkcomités en wijkraden.	n.v.t.	Rapport presenteert veiligheidsindex voor hele wijk en dus niet voor alleen cameragebieden in die wijk.	
Schiedam	2020	Cameratoezicht geëvalueerd 1 januari 2018 - 1 december 2020	Gemeente	Drie camera's in het uitgaansgebied sinds 2009.	Handhaven openbare orde en veiligheid; verminderen van incidenten, zoals geweld en overlast; verbeteren veiligheidsgevoelens; en verbetering effectiviteit optreden politie en justitie.	Politiecijfers (aantal aangiften); enquête onder ondernemers; monitor leefbaarheid en veiligheid onder inwoners.	2		

Gemeente	Jaar	Titel	Uitgevoerd door	Beschrijving cameratoezicht	Beoogde effecten	Informatiebronnen	MSMS	Toelichting op MSMS	Toelichting op evaluatie
Sittard-Geleen	2021	Evaluatie cameratoezicht Gemeente Sittard-Geleen 2021	Extern bureau	Sinds 2014 zijn er 57 camera's in de uitgaansgebieden van Sittard en Geleen. Na evaluatie in 2016 besloten cameratoezicht te continueren tot 2021 en uit te breiden naar drugsgerelateerde overlast in de uitgaansgebieden, plus extra camera's op het stationsplein in Sittard en in de directe omgeving van Fortuna Stadion. Ook een mobiele camera voor flexibele inzet aangeschaft.	Verbeteren veiligheidsgevoel; verminderen uitgaansgeweld en aanpak drugsgerelateerde overlast.	Politiecijfers voor uitgaansgeweld en drugsoverlast; observaties op straat om zichtbaarheid cameratoezicht te beoordelen; interviews met gemeente, installateur, politie, beveiligers en veiligheidscoördinator voetbalstadion.	n.v.t.	Geen uitkomstmaten gepresenteerd.	Het lijkt gezien de doelen van het cameratoezicht vanzelfsprekend te kijken naar politiecijfers (voor uitgaansgeweld en drugsoverlast) en een enquête onder inwoners (voor veiligheidsgevoel). Maar politieregistraties voor geweld zijn onvolledig omdat er vaak geen aangifte wordt gedaan. Ook kan een verandering in uitgaansgeweld, drugsoverlast of onveiligheidsgevoel door een andere factor dan het cameratoezicht zijn veroorzaakt, zoals bijvoorbeeld de coronapandemie. In deze evaluatie wordt daarom bezien welke directe bijdrage cameratoezicht levert aan preventie, live toezicht en achteraf opsporen.
Utrecht	2018	Evaluatie cameratoezicht Utrecht 2018	Extern bureau	De eerste gemeentelijke camera's in Utrecht werden in 2001 geplaatst in de binnenstad. In tien jaar groeide het aantal camera's en het aantal cameragebieden. In 2009 waren er 87 camera's en besloot de gemeenteraad het aantal camera's te bevroren. In 2014 werd een prostitutiegebied gesloten en werd het maximale aantal camera's op 78 gezet. In 2017 is een experiment gehouden met drie flexibele camera's die telkens voor drie maanden op een locatie werden geplaatst.	Handhaving van de openbare orde, inclusief het voorkomen van strafbare feiten, die invloed hebben op de orde en rust in de samenleving; Efficiëntere inzet van politie en andere diensten (boa's, brandweer, etc.), een preventieve werking, het bevorderen van veiligheid. Cameratoezicht is succesvol als tijdens het rechtstreekse toezicht veel incidenten worden waargenomen waar snel op kan worden gereageerd: proactief cameratoezicht. Opsporing is ook een belangrijke opbrengst van cameratoezicht, maar dit is nooit het primaire doel - hooguit bijvangst.	Registraties uit toezichtcentrale, observatiebezoek aan de centrale, informatie over gebruik opgenomen beelden, enquête onder bewoners, politieregistraties, interviews (handhavers, ambtenaren, burgemeester, gemeenteraadsleden, politie).	n.v.t.	Geen uitkomstmaten gepresenteerd.	Het gaat in deze evaluatie niet om de vraag of het veiliger is geworden na invoering van cameratoezicht. Het gaat om de vraag of het veiliger is geworden dankzij de invoering van cameratoezicht of een van de andere maatregelen. De methode is Realistic Evaluation.
Weert	2018	Evaluatierapportage Cameratoezicht Weert 2018	Gemeente	Een vaste camera sinds 2013 op de markt die live wordt uitgekeken op aanvraag van de politie. Tijdens de kermis mobiel cameratoezicht in het kader van crowd management en openbare ordehandhaving onder regie van de politie.	Handhaving openbare orde.	Incidentenregistratie in de toezichtcentrale.	n.v.t.	Geen uitkomstmaten gepresenteerd.	De evaluatie is opgesteld als onderdeel van een afspraak met de gemeenteraad: de burgemeester zou de bevoegdheid krijgen mobiele camera's in te zetten. Daarbij is afgesproken dat er een evaluatie cameratoezicht wordt uitgebracht.

Gemeente	Jaar	Titel	Uitgevoerd door	Beschrijving cameratoezicht	Beoogde effecten	Informatiebronnen	MSMS	Toelichting op MSMS	Toelichting op evaluatie
[Anoniem]	2018	[Geanonimiseerd op verzoek van gemeente]	Gemeente	Cameratoezicht sinds 2017 met zes camera's bij de invalswegen van de gemeente en het NS-Station.	Beteugelen mobiel banditisme (rondtrekkende bendes) en gevoelens van onveiligheid zoveel mogelijk wegnemen.	Incidentcijfers van politie voor drie soorten diefstal/inbraak.	2	Cijfers voor 2015 - 2018, zonder vergelijkingsgebied.	Omdat de doelstelling niet SMART is geformuleerd, is het lastig om aan te geven wat nu het precieze effect van de camera's is op de daling van de cijfers.

Deel II: informatie over de effecten van het cameratoezicht.

Gemeente	Objectieve veiligheid	Beleving cameratoezicht	Veiligheidsgevoel	Opsporing en vervolging	Procesevaluatie
Alkmaar	Boa's in toezichtcentrale zien preventief effect, wijkagenten centrum zien dat mensen impulsief reageren en zich niets aantrekken van camera's. Aantal incidenten dat is 'aangepakt' met cameratoezicht steeg van 392 (2015) naar 536 (2018). [Registratiesysteem is veranderd in 2017 waardoor meer soorten incidenten geregistreerd kunnen worden.]	Bewoners (93%) en ondernemers (92%) zien camera's als goede aanvulling op politie/handhaving en vinden dat camera-toezicht voortgezet moet worden; meerderheid bewoners (67%) en ondernemers (90%) ziet camera's niet als ongewenste inbreuk op de privacy. [Cijfers gebaseerd op klein aantal respondenten.]	Ongeveer helft van ondervraagde bewoners (45%) en ondernemers (54%) voelt zich veiliger door cameratoezicht. [Cijfers gebaseerd op klein aantal respondenten.]	Politie vordert camerabeelden; 2017: 135 keer, 2018: 225 keer. Opbrengsten onbekend.	Samenwerking gemeente en politie verbeterd; langere bewaartermijn (28 dagen i.p.v. 7 dagen), boa's mogen incidenten via portofoon direct melden bij politiemeldkamer. Openstaande wensen: convenant gemeente met politie moet vernieuwd, samenwerking op ANPR-camera's en doorzetten beelden naar meldkamer in Haarlem.
Almere	Preventie werkt volgens professionals alleen bij mensen die volledig bij zinnen zijn; niet bij invloed drank/drugs of bij verwarde of geëmotioneerde mensen. Criminelen uit Almere zijn zich bewust van het cameratoezicht; criminelen van buiten Almere niet, die daardoor vaker worden betrapt en opgepakt. Aantal registraties in toezichtcentrale gestegen van 4.786 (2016) naar 5.756 (2019). Escalaties kunnen 'geregeld' voorkomen worden.	Veel inwoners van Almere zijn zich niet bewust van cameratoezicht en zeker niet van de omvang.	Bijna 24% van de inwoners van Almere voelt zich weleens onveilig in de eigen buurt; in de centrumgebieden is dit ongeveer 10% meer. Dat geeft reden tot maatregelen, zodat inwoners zich veiliger voelen.	Professionals geloven dat de kracht van cameratoezicht voornamelijk zit in het live toezicht en de reactie op straat. Politie maakt 'vaak' gebruik van de beelden. Beelden worden opgevraagd (2016: 391 keer, 2019: 313 keer, 67% blijkt bruikbaar). Bewaartermijn is 14 dagen en in een aantal opsporingsonderzoeken waren beelden niet meer beschikbaar. Geen cijfers bekend over gebruik beelden in strafzaken.	Preventieve werking kan groter door bekendheid te vergroten (informatieborden, camera's zichtbaarder maken, actieve communicatie); Reactie op straat niet altijd mogelijk door beperkte beschikbaarheid politie.
Amstelveen	Geregistreerde misdrijven gedaald van 44 (2015) naar 23 (2016); meldingen/incidenten afgenomen van 500 (2015) naar 325 (2016). Grote daling aantal zedendelicten van 22 (2016) naar 1 (2017). Ook andere incidenten namen af: openbare orde, overlast zwervers/daklozen/verslaafden en daaraan gerelateerde criminaliteit.	Oplossingen die werden genoemd in enquête onder bewoners waren cameratoezicht, verbeterde verlichting en nog meer politietoezicht.	Enquête liet zien dat 35% van de vrouwen en 10% van de mannen zich soms tot vaak onveilig voelde in 2016. Volgens wijkagent en bewonersvereniging geven camera's 'zeker een positieve impuls aan het veiligheidsgevoel'.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Politie, handhavers van gemeente en beveiligers van universiteit werken samen aan intensiever toezicht. Ook andere fysieke en sociale maatregelen naast cameratoezicht: toegang tot hoge flats beperkt tot bewoners, weerbaarheidstrainingen voor studenten en inrichting openbare ruimte opgeknapt.
Amsterdam	Door politie geregistreerde criminaliteit daalt gemiddeld met 20% in cameragebieden. Daling in de rest van de stad is 15%. Cameragebieden ontwikkelen zich dus positiever.	76% ondervraagde bewoners/bezoekers is voor cameratoezicht; varieert van 46% tot 93% per cameragebied.	Gemiddeld voelt 17% van bewoners/bezoekers zich onveilig in cameragebied; varieert van 2% tot 38% per cameragebied.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]

Gemeente	Objectieve veiligheid	Beleving cameratoezicht	Veiligheidsgevoel	Opsporing en vervolging	Procesevaluatie
Arnhem	Aantal geregistreerde geweldsmisdrijven in Arnhem is gedaald van 2.025 (2005) naar 1.230 (2017). Daling is sterker dan in Nederland, maar hoger dan in vergelijkbare steden. Cameratoezicht zal ongetwijfeld ook meespelen, maar een causaal verband is lastig aan te tonen. "Dan zou je de camera's enige tijd moeten uitschakelen om het effect te meten, maar dat lijkt ook niet wenselijk."	Uit interviews komt dit beeld: 1. Volgens politie is in heel Nederland sprake van een dalende trend van incidenten; 2. Er is een aantal horecazaken gesloten dat aantoonbaar verantwoordelijk was voor openbare ordeverstoringen; 3. Camera-toezicht werkt.	Rapportcijfer voor veiligheid voor alle Arnhemmers gelijk gebleven, maar in Centrum afgenomen van 6,4 naar 6,2. Het gevoel van onveiligheid in de eigen buurt is in het Centrum meer toegenomen dan in Arnhem. In 2017 voelt 47% van de inwoners in het Centrum zich veiliger door cameratoezicht (49% in 2015).	Camera's worden volgens politie veelvuldig gebruikt voor opsporing en bij de aanpak op het bureau. Aantal opgevraagde beelden lag tussen 250 en 325 per jaar in 2010-2015. Daarna zijn die aantallen niet meer bijgehouden.	Belangrijkste meerwaarde cameratoezicht is "op heterdaad arrestaties". Operators moeten goed getraind zijn en met politieoogen kijken. Huidige operators kijken met politieoogen maar vallen formeel onder de brandweer. Uitgaansgebied heeft slecht imago: politie stelt dat het publiek niet meer zou komen zonder cameratoezicht. OM adviseert te onderzoeken of gemeente ook ANPR-camera's wil inzetten.
Den Haag	Aantal geregistreerde misdrijven in 2019 toegenomen, in 2020 weer gedaald naar peil van 2018, voornamelijk door coronacrisis. Overlastmeldingen toegenomen in 2019 en 2020.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Percentage inwoners van stadsdeel Centrum dat zich 'wel eens' onveilig voelt is beperkt toegenomen tussen 2016 en 2019 (+1,9%). Gemeentebreed beperkte afname (-1,3%). Percentage dat zich 'vaak' onveilig voelt op gemeentelijk niveau stabiel, in het Centrum iets toegenomen (+0,5%). Cijfers voor boulevard Scheveningen niet apart beschikbaar, maar uitsluitend voor hele stadsdeel.	Camerabeelden ondersteunen politie regelmatig bij de aanpak van overlast en criminaliteit. Incidenten die met cameratoezicht geconstateerd zijn worden direct doorgegeven aan de meldkamer: opvolging nagenoeg 100% en vergroting heterdaadkracht. [Geen informatie in evaluatie over opsporing en vervolging]	Door herinrichting boulevard Scheveningen zijn zichtlijnen onderbroken: daarom uitbreiding met 3 camera's noodzakelijk. Pilots met camera's met geluidsdetectie om beeldcentralisten te ondersteunen hebben niet het gewenste resultaat gehad: filteren verschillende geluidsbronnen blijkt erg lastig. Pilot met geweldsdetectie in omgeving horeca uitgesteld vanwege Covid-19. Politie brengt alle sensortoepassingen met elkaar in verbinding om trends, ontwikkelingen en vraagstukken beter en sneller te kunnen analyseren.
Dordrecht	Uit de cijfers en de geluiden van de partners lijkt het erop dat cameratoezicht een positief effect heeft op de objectieve veiligheid. Aantasting van de openbare orde, diefstal uit/vanaf motorvoertuigen, openlijk geweld en belediging is gestegen. Daling in de politiecijfers ruzie/twist, diefstal fiets, brom- en snorfiets, verkeersongevallen en vernieling. Cijfers van 2020 liggen aanzienlijk lager dan de voorgaande jaren. De situatie verbetert weliswaar, maar nog steeds is er sprake van een groot aantal incidenten.	De bewoners in het gebied geven aan dat ze blij zijn met de camera's en vragen om continuering van het cameratoezicht.	Uit de cijfers en de geluiden van de partners lijkt het erop dat cameratoezicht een positief effect heeft op de subjectieve veiligheid.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]

Gemeente	Objectieve veiligheid	Beleving cameratoezicht	Veiligheidsgevoel	Opsporing en vervolging	Procesevaluatie
Ede	Uit eerdere evaluaties kort na invoering van cameratoezicht blijkt dat door de politie geregistreerde misdrijven fors zijn gedaald: diefstallen en vernielingen. Dat geldt niet voor geweldsdelicten. Bij de NS stations zien wijkagenten een afname van autocriminaliteit.	Professionals zijn overtuigd van het nut van cameratoezicht.	Gebleken is dat cameratoezicht bijdraagt aan de bevordering van veiligheidsgevoelens bij inwoners.	In de eerste elf maanden van 2018 heeft de politie 79 beelden opgevraagd; in 2017 waren dat er 95. Welke resultaten de beelden hebben opgeleverd is niet bekend. Wel is gebleken dat de camera ook bijdraagt aan opsporing van daders van misdrijven die elders zijn gepleegd door herkenning van gebruikte voertuigen.	De stabiele situatie op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in Veldhuizen heeft het mogelijk gemaakt een aantal camera's weg te halen. Voor een optimale werking is te overwegen de huidige camera te vervangen door een infrarood-camera die ook in het donker goede beelden oplevert.
Enschede	Alle incidenten zijn afgenomen van 2018 naar 2019 (drugs-/drankoverlast, mishandeling, overlast zwervers, vernieling, zakkenrollen), behalve overlast door verward persoon en openlijk geweld tegen personen.	Draagvlak onder ondernemers en bewoners van de binnenstad is erg groot.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Beelden worden elke zaterdagavond live uitgekeken door beveiligers die via gespreksgroepen van de horecadiensten in direct contact staan met de politie. Beelden kunnen via Live View rechtstreeks worden bekeken in de meldkamer van de politie.
Goes	Cijfers voor mishandeling, vernielingen en openlijke geweldpleging worden voor 2015 - 2018 gepresenteerd in een grafiek zonder interpretatie. Idem voor winkel-diefstal, zakkenrollerij en straatroof.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	In de Veiligheidsmonitor wordt aan een steekproef van alle inwoners gevraagd of zij zich onveilig voelen: op plekken rondom uitgaansgelegenheden voelen mensen zich iets minder onveilig, in het centrum als geheel zijn de onveiligheidsgevoelens juist iets toegenomen.	Politie stelde camerabeelden veilig: een voorbeeld staat in het rapport.	Politie geeft aan dat contact via handhavers en wijkagenten steeds beter verloopt, onder meer door gezamenlijke briefings bij evenementen en weekendnachten. Handhavers spreken wildplassers en opgeschoten jeugd preventief aan; winkeldieven worden in veel gevallen aangehouden door handhavers.
Hengelo (O.)	Politiregistraties: Aantal uitgaan-gerelateerde incidenten is gestegen: 262 (2013), 284 (2014) en 304 (2015). In 2016 extrapolatie o.b.v. januari t/m oktober 230, dus een daling van ongeveer 25% ten opzichte van voorgaande jaren. Incidenten geregistreerd door cameratoezicht: gedaald van 353 (2011) naar 186 (2016); openbare orde incidenten licht gestegen van 123 (2013) naar 143 (2016).	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Beelden zijn vaak zeer bruikbaar en soms essentieel voor de opsporing.	Politie koos voor oprichten Openbare Orde Team: vaste medewerkers, eenduidige werkwijze, vaste commandanten. Intensieve samenwerking met portiers en de horecaonderneming en beveiligingsbedrijven.

Gemeente	Objectieve veiligheid	Beleving cameratoezicht	Veiligheidsgevoel	Opsporing en vervolging	Procesevaluatie
Hilversum	Uitgaansgeweld is afgenomen. Openlijk geweld daalde met 81% van 67 incidenten (2010) naar 13 incidenten (2018); Openbare orde misdrijven daalden met 61% van 180 incidenten (2010) naar 70 incidenten (2018).	Driekwart van ondervraagde bezoekers en 86% van ondervraagde bewoners weet dat er cameratoezicht is. Personeel in horeca denkt dat niet iedereen zich realiseert dat ze in beeld zijn: goed als bezoekers actiever op de camera's zouden worden gewezen.	Een derde van ondervraagde bewoners voelt zich veiliger door cameratoezicht.	Gebruik camerabeelden door politie, Openbaar Ministerie en rechtbank wordt niet geregistreerd. Verdiepend onderzoek voor zes maanden (april t/m september 2019) liet zien dat beelden meerdere keren per week worden gebruikt voor opsporing en dat beelden zeven keer 'zeer belangrijk' of 'doorslaggevend' waren voor vervolging.	Integrale samenwerking tussen gemeente, beveiligers en politie is cruciale ingrediënt voor succes van cameratoezicht. Focus op uitgaansgeweld geeft richting aan plaatsing camera, uren en invulling live toezicht en gebruik opnames door recherche.
Hoom	Camera's in binnenstad passen mooi in het straatbeeld en vallen daardoor niet op. Geen informatieborden aan de randen van het cameragebied, maar onder de camera's zelf. Voorbijgangers weten dus niet dat er cameratoezicht is en er worden strafbare feiten gepleegd onder het oog van de camera's. Het preventieve potentieel kan dus verder worden opgeschroefd.	Voorbijgangers op straat en ondernemers weten dat er cameratoezicht is, maar hebben weinig tot geen specifieke kennis. Uit het feit dat problemen zich verplaatsen naar andere plekken blijkt dat mogelijke daders wel degelijk op de hoogte zijn van de camera's en zich er iets van aantrekken.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Terugkijkverzoeken na incidenten moeten formeel via een formulier worden ingediend: dat gebeurt circa 40 keer per jaar. Dit is exclusief het gebruik van beelden door rechercheurs die zelf de camerabeelden ophalen zonder formulier in te vullen: het is onbekend hoe vaak dat gebeurt, maar naar schatting nog eens 20 keer per jaar. Het is onduidelijk wat de beelden opleverden en of ze doorslaggevend waren, of niet.	Camerabeelden worden bekeken in toezichtcentrale in Alkmaar. Communicatie tussen centrale en politie op straat verloopt meestal via 'regisseur'. In 207 van de 253 doorgegeven incidenten gaf de politie opvolging aan de melding. Maar communicatie via de meldkamer werkt minder snel dan directe communicatie tussen cameratoezichtcentrale en politie op straat. Verder laat evaluatie zien dat bijna iedere professional die betrokken is bij het cameratoezicht behoefte heeft aan flexibeler inzet van camera's om beter aan te sluiten op actuele veiligheidsproblematiek.
Huizen	Op basis van door de politie aangeleverde cijfers kan gesteld worden dat er geen sprake is van een zodanig openbare orde-probleem dat dit het continueren van cameratoezicht rechtvaardigt.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Door inzet van jongerenwerk, toezichthouders en vuurwerkvrije zones zijn de problemen teruggedrongen. Nu gebleken is dat het juist de lichtere maatregelen zijn geweest die hun vruchten hebben afgeworpen en niet het cameratoezicht, versterkt dit de conclusie dat cameratoezicht op beide locaties vooralsnog gestopt kan worden. Na het verwijderen zal vinger aan de pols gehouden worden bij de winkeliers en de politie. Mocht blijken dat er een plotselinge significante stijging is van feiten, dan kunnen de camera's worden terug geplaatst.

Gemeente	Objectieve veiligheid	Beleving cameratoezicht	Veiligheidsgevoel	Opsporing en vervolging	Procesevaluatie
IJsselstein	Criminaliteitscijfers zijn met 11% afgenomen in 2017 ten opzichte van 2016, maar een conclusie of dit te danken is aan het cameratoezicht kan niet worden getrokken.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Mensen die in IJsselveld-Oost wonen voelen zich nog vaak onveilig in de eigen wijk; vooral op plekken waar de camera's hangen en waar stadstoezicht en politie vaker een bezoekje brengen.	In IJsselstein wordt alleen achteraf gebruik gemaakt van de beelden, dus er is geen live toezicht. Er wordt niet vastgelegd wanneer en voor welke doeleinden er gebruik is gemaakt van de beelden.	In 2010 werden beelden bekeken in cameracentrale van politie in Utrecht. In 2011 werd samenwerking stopgezet en nam gemeente het cameratoezicht in eigen beheer. Dat maakte het mogelijk uit te kijken wanneer de gemeente dat nodig acht en het zou de gemeente 'enorm veel geld besparen'.
Kampen	De preventieve werking van cameratoezicht heeft zich inmiddels bewezen. Dealers verplaatsen zich hoogstwaarschijnlijk naar een plek buiten het zicht van de camera.	De horeca is zeer positief over de invoering van het cameratoezicht. Wel vraagt de horeca zich af of er niet meer moet worden gecommuniceerd/gepubliceerd over de acties/resultaten van het cameratoezicht.	De onveiligheidsgevoelens en hinder van horecagelegenheden in Kampen Centrum zijn nagenoeg gelijk gebleven.	Door de instructies vanuit cameratoezicht is een aantal aanhoudingen van daders verricht. Deze waren niet zonder de inzet van cameratoezicht tot stand gekomen.	Beelden worden zaterdagavond bekeken door politie en stadstoezicht bij I-Watch in Zwolle. Beiden zijn tevreden over de samenwerking.
Montfoort	Er zijn zelden tot nooit incidenten in het cameragebied. Ook tijdens evenementen doen zich weinig incidenten voor.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Het overgrote deel van de inwoners (89%) voelt zich zelden of nooit onveilig.	In het verleden is slechts één keer gebruik gemaakt van de beelden.	De camera's staan het hele jaar door uit, met uitzondering van de evenementen. Maar tijdens evenementen doen zich niet of nauwelijks incidenten voor. Er wordt dus niet aan de wettelijke eis van proportionaliteit voldaan, dus de inzet van camera's zou in heroverweging genomen moeten worden.
Nissewaard	Leefbaarheid en veiligheid laten een 'stabiele lijn' zien: geen significante uitschieters. Duidelijk stijging zichtbaar in het aantal waarnemingen van incidenten in de cameracentrale: een verdubbeling tussen 2018 en 2019.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Rapportcijfer voor veiligheidsgevoel in de buurt en voor kwaliteit woonomgeving zijn stabiel.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Cameratoezicht is steeds meer een aanvulling op politiewerk op straat. Camera-beelden worden uitgekeken in Rotterdam. Met de politie is gekeken of de gemeentelijke BOA's daar gebruik kunnen maken van de actiewerkplek. Dit is niet verder opgepakt, maar het blijft een ontwikkelpunt.

Gemeente	Objectieve veiligheid	Beleving cameratoezicht	Veiligheidsgevoel	Opsporing en vervolging	Procesevaluatie
Oisterwijk	Winkeldiefstal in Centrum Oisterwijk is gestegen van 7 (2016) naar 38 (2019); vrijwel constant in Nederland als geheel. Diefstal van brom-, snor-, fietsen is gedaald met 60% van 77 incidenten (2016) naar 31 (2016); Nederland als geheel gedaald met 26%. 'Niet met zekerheid is te zeggen dat hier cameratoezicht een rol heeft gespeeld'.	Inwoners zijn op de hoogte dat camera's er zijn en ze stellen regelmatig de vraag of er beelden zijn na bijvoorbeeld een aanrijding of vernieling. Centrummanagement heeft geen berichten ontvangen dat beelden werden gebruikt of dat er iets is waargenomen op de beelden; ook het feit dat er op enkele plaatsen geen camera's zijn, stoort hen.	Uit de evaluatie van alle stakeholders blijkt dat cameratoezicht van toegevoegde waarde is: het draagt bij aan het verminderen van onveiligheidsgevoelens bij de inwoners van Oisterwijk.	In 2020 zijn 25 incidenten vastgelegd door cameratoezicht. Na ramkraken wordt gebruik gemaakt van camerabeelden. Volgens politie is de toegevoegde waarde van de camera's voor opsporing matig door i) matige kwaliteit in de nacht waardoor herkenning niet mogelijk is, ii) kentekens kunnen niet worden geïdentificeerd, iii) crimineel gedrag wordt niet beïnvloed: criminelen bedekken hun gezicht waardoor herkenning onmogelijk is.	Vanuit gemeente wordt met tevredenheid teruggekeken op de afgelopen twee jaren waarin het cameratoezicht gerealiseerd is. Wijkagent is erg positief over de camera's. BOA's zijn zeer content met het cameratoezicht, vooral door de mogelijkheid dat cameratoezicht meteen mee kan kijken als ze daarom vragen. Wel zijn er storingen en zijn beelden soms onbruikbaar door tekort aan verlichting, slecht zicht door begroeiing en parasols en trage verbinding waardoor camera's niet of heel slecht te besturen zijn. Conclusie van het rapport: cameratoezicht is een goed instrument ter ondersteuning aan de politie, dat met een aantal verbeterpunten nog efficiënter ingezet kan worden.
Oosterhout	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Er is geen onderzoek naar gedaan, maar het is te veronderstellen dat cameratoezicht bijdraagt aan het vergroten van het veiligheidsgevoel van een groot deel van de burgers.	Het aantal keer dat beelden per jaar worden bewaard, neemt toe: 74 keer (2013), 36 (2014), 107 (2015) en 120 (2016). Opbrengsten van deze veiliggestelde beelden zijn niet gerapporteerd in de evaluatie. Tijdens de evaluatie bleek dat gedetailleerde cijfers met informatie over het soort incidenten niet beschikbaar zijn. Er is wel behoefte aan meer informatie.	De gebruikers geven aan dat de camera's van goede kwaliteit zijn en gemakkelijk in gebruik. Luifels van horecagelegenheden beperken het zicht van de camera's. Samenwerking tussen medewerkers in de uitleeskamer en surveillanten op straat is nog niet altijd vloeiend. Hierover is gemeente in gesprek met betrokken partijen.
Roosendaal	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Camera's hebben voordelen: i) sneller ter plaatse, preventief ingrijpen voor het gaat escaleren; ii) mensen 'dimmen' als ze weten dat camera's meekijken; iii) voorkomen van misdrijven, kostenbesparend; iv) bewijsmateriaal voor het OM, volgen van bepaalde personen.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Beeld gebruiken voor opsporing en vervolging van strafbare feiten is een doel dat wordt bereikt; wel kan de kwaliteit van de aan te leveren beelden beter.	De samenwerking tussen politie op straat en achter de camera is goed. Ook wordt er regelmatig samengewerkt met de boas. De samenwerking met beveiligingsbedrijven is meer een haat-liefde verhouding: daar valt nog veel te verbeteren.

Gemeente	Objectieve veiligheid	Beleving cameratoezicht	Veiligheidsgevoel	Opsporing en vervolging	Procesevaluatie
Rotterdam	Het rapport presenteert per cameragebied de veiligheidsindex en het aantal waarnemingen in de cameracentrale. Er worden geen kwantitatieve uitspraken gedaan over het effect van de camera's.	In het rapport worden geen uitspraken gedaan over de beleving van cameratoezicht door bewoners, ondernemers of bezoekers.	In het rapport worden geen uitspraken gedaan over het veiligheidsgevoel.	Aantal registraties door cameratoezicht blijft stabiel: 36.725 (in 2016), 37.635 (in 2017) en 37.684 (in 2018). De politie maakt veelvuldig gebruik van opgenomen camerabeelden: op jaarbasis ongeveer 2.700 keer onderzoek in beeldmateriaal.	Experts denken dat camera's een preventieve werking hebben en handhaving en opsporing door politie effectiever en efficiënter maken. Verwachting is dat bij het opheffen van cameratoezicht verslechtering zal plaatsvinden. Aantal mobiele cameramasten op grond van Politiewet wordt uitgebreid van één naar acht vanwege toenemende vraag om mobiel cameratoezicht bij (wijk)partijen bij maatschappelijke onrust, demonstraties en evenementen.
Schiedam	Tot 2016 duidelijk dalende tendens in aantal aangiften; vanaf 2016 weer een stijging waarneembaar. In diefstallen, mishandelingen en vernielingen is een significante daling zichtbaar; bij mishandelingen vanaf 2017 weer forse stijging. Ook bij diefstallen vanaf 2018 een forse stijging. Vernielingen laten vanaf 2018 eerst een stijging zien, maar zijn in 2020 weer gedaald.	Ondernemers vinden in meerderheid (90%) dat cameratoezicht een goede bijdrage levert aan het handhaven van de openbare orde. Politie hoort regelmatig van burgers dat ze zich bewust zijn van de camera's.	Veiligheidsgevoel neemt (sterk) toe volgens 64% van ondervraagde ondernemers. Volgens de monitor leefbaarheid en veiligheid is de subjectieve veiligheid sinds de invoering van het cameratoezicht verbeterd.	De afgelopen jaren zijn opgenomen beelden met succes gebruikt voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.	Beelden worden uitgekeken bij team Toezicht en Handhaving van de gemeente; politiebureau kan bij incident meekijken. Politie ervaart cameratoezicht als 'extra ogen in de rug'; op weg naar een vechtpartij of onenigheid krijgt de politie van de collega's van cameratoezicht waardevolle informatie op weg naar de locatie.
Sittard-Geleen	De hoeveelheid geregistreerd uitgaansgeweld is flink afgenomen in Sittard, gestegen in Geleen. De lokale professionals reageren verschillend op de vraag in hoeverre de camera's een rol spelen. Sommige mensen kijken bewust naar de camera en wijzen of zwaaien zelfs. Maar veel verdachten die worden gehoord door de politie zijn vaak verrast als ze horen dat er beelden van het incident zijn. Dus het preventieve effect kan zeker vergroot worden. Het live toezicht levert vaak een reactie op straat op (80% van de waarnemingen leidt tot actie). Het is onbekend hoe vaak camerabeelden zijn doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie.	Twee derde van de inwoners (65%) die meededen aan de veiligheidsmonitor in 2019 was op de hoogte van het feit dat er cameratoezicht aanwezig is.	Driekwart van de inwoners die meededen aan de veiligheidsmonitor in 2019 gaf aan dat de aanwezigheid van cameratoezicht hen een gevoel van veiligheid bood.	Het live meekijken helpt bij het identificeren van verdachten. Volgens de politie zijn 'mooie grote zaken' opgelost dankzij de camerabeelden. Jaarlijks worden beelden ongeveer 150 tot 160 keer per jaar opgevraagd voor rechercheonderzoeken.	De afgelopen jaren zijn de camera's steeds meer een instrument voor de politie geworden. Gemeente wil cameratoezicht richten op onderwerpen als leefbaarheid, overlast en dergelijke. Rol van de boa's moet groter worden: zij kunnen als observant werken, maar ze kunnen ook hun collega's op straat aansturen.

Gemeente	Objectieve veiligheid	Beleving cameratoezicht	Veiligheidsgevoel	Opsporing en vervolging	Procesevaluatie
Utrecht	Het aantal door de toezichtcentrale geregistreerde incidenten is gedaald met 19% tussen 2014 en 2017. Aangezien er niets is veranderd aan de werkwijze in de toezichtcentrale of in het optreden van de politie op straat, is de meest logische verklaring dat het aantal incidenten op straat is gedaald. Dat is volgens de professionals onder andere te danken aan het cameratoezicht omdat dit preventief werkt. Met de camera's worden incidenten gezien en opgelost of aangepakt die anders onopgemerkt zouden zijn gebleven. "De meeste incidenten gebeuren als de uniformen weg zijn van de straat". Politie en handhavers kunnen gericht in actie komen door de informatie vanuit het live toezicht.	Het rapport presenteert resultaten van een enquête onder inwoners in 2017 over flexibel versus vast cameratoezicht. Daaruit blijkt dat flexibel cameratoezicht meer steun krijgt dan vast cameratoezicht: 73% van de ondervraagde inwoners is (zeer) positief over flexibel cameratoezicht. Dat is 60% over vast cameratoezicht. Ruim een derde vindt vast cameratoezicht een aantasting van hun privacy (37%), maar als het gaat om tijdelijk en flexibel cameratoezicht daalt dat tot iets meer dan een kwart (28%).	Vergroten van het veiligheidsgevoel is een van de vijf mogelijke doelstellingen van het cameratoezicht. Dit doel is gekozen voor twee van de acht cameragebieden. Er zijn geen peilingen gehouden om te zien hoe het veiligheidsgevoel zich heeft ontwikkeld in die cameragebieden dus een uitspraak over doelbereik is niet mogelijk.	Alle ondervraagde politiemedewerkers bevestigden dat de beelden regelmatig bruikbaar zijn geweest voor opsporing, maar er is geen cijfermatig overzicht van. Gemiddeld worden vijf keer per maand (65 keer per jaar) beelden verstrekt door de politie in de cameratoezichtcentrale aan hun recherchecollega's.	Het camerabeleid in Utrecht is complex: elk jaar wordt er een nieuw uitvoeringsplan opgesteld en er is veel overleg nodig tussen gemeente, politie en handhavers en anderen voordat een camera kan worden geplaatst of verwijderd. Maar de werkwijze wordt positief beoordeeld door betrokken professionals: het feit dat er een maximaal aantal camera's is vastgesteld, dwingt iedereen rationele afwegingen te maken over de waarde van elke camera. "Elke camera telt."
Weert	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	Er zijn in 2017 en 2018 in totaal 13 incidenten op beeld geweest en 50 keer is cameratoezicht live opgeroepen. Aan de hand van camerabeelden is 10 keer sprake geweest van opsporing en 6 keer van vervolging.	Beelden werden live uitgelezen in de meldkamer van het politiebureau in Roermond. De kans dat de observant een incident waarneemt is klein; daarom is besloten de camerabeelden enkel op te nemen en slechts op aanvraag live uit te kijken.
[Anoniem]	Uit de cijfers blijkt dat bij alle soorten misdrijven de cijfers zijn gedaald.	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	[Hierover is geen informatie gevonden in het evaluatierapport]	De camerabeelden en registratie van kentekens heeft de politie al in een aantal zaken gebruikt. Of camerabeelden een rol hebben gespeeld bij aanhouding en/of vervolging is niet duidelijk, dit wordt niet geregistreerd.	De politie is positief over de inzet van cameratoezicht. Het zou voor optimale benutting van de camera's wenselijk zijn wanneer deze gekoppeld zouden worden aan landelijke politiedata-systemen.

Sander Flight

Onderzoek en Advies

