Onderzoek cameratoezicht gemeente Rotterdam

Effecten en beleving in beeld

Daniël Hofstra, Paul van Egmond, Arjun Swami-Persaud en Maud Pluijm

Contactgegevens

8 september 2022

Paul van Egmond

pvanegmond@dsp-groep.nl

06 1611 0884

Daniël Hofstra

dhofstra@dsp-groep.nl

06 1679 9438

Inhoud

1	**Inleiding**	**4**
1.1	Aanleiding en doel	4
1.2	Onderzoeksvragen	4
1.3	Onderzoekverantwoording	5
1.4	Afbakening	8
2	**Cameratoezicht in Rotterdam**	**10**
2.1	Wettelijk kader en beleidskader	10
2.2	Aantal camera's en gebieden	12
3	**Beoogde doelen en mechanismen**	**13**
4	**Wetenschappelijke toets doelen**	**16**
4.1	Hoofddoelen: afname criminaliteit/overlast en veiliger gevoel	16
4.2	Preventie	18
4.3	Interventie	20
4.4	Repressie	21
4.5	Randvoorwaarden effectief cameratoezicht	22
4.6	Conclusie	23
5	**Empirische toets**	**24**
5.1	Hoofddoelen	24
5.2	Preventie	25
5.3	Interventie	25
5.4	Repressie	34
5.5	Conclusie	35
6	**Beleving cameratoezicht**	**36**
6.1	Conclusie	40
7	**Conclusies en aanbevelingen**	**41**
7.1	Aanbevelingen	43

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Gemeentelijk cameratoezicht op grond van de Gemeentewet 151c is binnen het programma Veilig@Rotterdam 2018 – 2023 het instrument dat de gemeente Rotterdam inzet als sluitstuk van een veiligheidsaanpak in een gebied ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Vanaf 2000 maakt de gemeente Rotterdam hiervan gebruik. Het lijkt steeds meer een rol te spelen in de politieke en maatschappelijke discussie. Waar 5 jaar terug een nieuw cameragebied enkele straten behelsde, is dit inmiddels gegroeid naar een buurt en soms zelfs een complete wijk (zoals Zuidwijk en Carnisse). Sinds 2018 is cameratoezicht opgenomen in het coalitieakkoord met de boodschap: meer (mobiel) cameratoezicht. Tijdens de commissie Veiligheid en Bestuur (d.d. 1 juli 2021) is toegezegd onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van het cameratoezicht. In dit onderzoek wordt gekeken naar het effect c.q. de waarde van cameratoezicht in Rotterdam.

De gemeente Rotterdam heeft DSP-groep gevraagd dit onderzoek uit te voeren en daarbij ook de beleving van Rotterdammers ten aanzien van het cameratoezicht inzichtelijk te maken. Het is belangrijk te vermelden dat het niet mogelijk is om naar het directe effect van cameratoezicht (outcome) te kijken. In dit onderzoek kijken we daarom naar de resultaten van het cameratoezicht (output): we openen de black box. In paragraaf 1.3 lichten we dit verder toe.

1.2 Onderzoeksvragen

Resultaten

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

Beleving

- In hoeverre zijn bewoners, bezoekers en ondernemers bekend met het cameratoezicht?
- Voelen zij zich hierdoor veiliger?
- In hoeverre zijn zij voor of tegen cameratoezicht?
- In hoeverre zijn zij tevreden of ontevreden over cameratoezicht?
- In hoeverre vinden zij cameratoezicht een inbreuk op hun privacy?

1.3 Onderzoekverantwoording

Het ideaaltypische onderzoeksmodel voor de bepaling van de effectiviteit bestaat uit een nulmeting gevolgd door een nameting in het cameragebied en een vergelijkbaar controlegebied. Je weet dan hoe de objectieve en subjectieve veiligheid zich hebben ontwikkeld in het cameragebied en die ontwikkeling kan worden afgezet tegen de ontwikkeling in het controlegebied. Het idee is dat deze onderzoeksopzet onomstotelijk kan aantonen wat het effect van de camera's is geweest: het vergelijkbare controlegebied is – afgezien van de camera's – immers identiek aan het cameragebied, dus als er een verschil wordt gezien tussen het cameragebied en het controlegebied, moet dat wel door de camera's zijn veroorzaakt. Maar zelfs met deze onderzoeksopzet blijkt het niet mogelijk om onomstotelijk te bewijzen dat camera's werken, of in te gaan op de vraag hoe camera's werken. Camera's zijn immers altijd onderdeel van een pakket aan maatregelen, omstandigheden veranderen in de loop der tijd en meestal is er geen goed vergelijkbaar controlegebied te vinden.
In dit onderzoek doen we het daarom op een andere manier. We kijken niet naar de outcome, maar naar de output van de camera's en openen de black box. Simpel gezegd: wat wordt er met de inzet van de camera's beoogd, hoeveel uur live toezicht is er, wat gebeurt er tijdens die uren en wat levert het aan concrete resultaten op (waargenomen incidenten, aangehouden daders, opsporing)?

Onderhavig onderzoek beschrijft dus niet alleen, maar verklaart ook. Op basis van wetenschappelijke inzichten beantwoordden we vragen die niet op basis van cijfers beantwoord kunnen worden. Essentieel hierbij zijn de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de invoering van de camera's: op welke wijze en voor welke problemen zouden de camera's precies moeten werken? Die beleidstheorieën maakten we expliciet, om ze daarna te toetsen. Die toetsing deden we op twee manieren: wetenschappelijk (is het plausibel dat het zo werkt en is er elders al bewijs voor gevonden?) en empirisch (wat is de dagelijkse praktijk achter de beeldschermen en in hoeverre sluiten die aan op de beoogde doelen?). Informatiebronnen die we hiervoor raadpleegden zijn deels standaard: documenten, interviews, enquêtes en incidentenregistratie. Daar voegden wij twee andere informatiebronnen aan toe: wetenschappelijke kennis en observaties in de toezichtcentrale.

Het onderzoek is op te delen in de volgende stappen:

Stap 1 - expliciteren van beleidstheorieën

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

Deskresearch

We bestudeerden de volgende documenten:

- Beleidskader cameratoezicht
- Evaluatie cameratoezicht 2019
- Aanvraag cameratoezicht Carnisse
- Aanvraag cameratoezicht Zuidwijk
- Aanwijzingsbesluiten 2019
    - Eerste wijziging
    - Tweede wijziging
    - Derde wijziging

Interviews

In totaal interviewden we de volgende acht personen:

- Burgemeester gemeente Rotterdam
- Beleidsadviseur gemeente Rotterdam, directie veiligheid

- Teamchef Infra, Politie
- Operationeel expert, Politie
- Operationeel expert, Politie
- Teamleider cameratoezicht, Stadsbeheer
- Projectleider, Stadsontwikkeling
- Vertegenwoordiger ondernemers aan de Lijnbaan

De interviews zijn uitgevoerd in de periode februari- mei 2022. De uitkomsten van de interviews zijn verwerkt in de rapportage, zonder dat deze te herleiden zijn naar personen.

Stap 2 – Wetenschappelijke toets

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

Stap 3 – Empirische toets

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

Incidentenregistraties toezichtcentrale

We vroegen voor elk cameragebied een overzicht uit Coppweb op van de interne incidentenregistratie uit de toezichtcentrale. Hierbij hielden we de periode 2019 tot en met 2021 aan, zodat ook de ontwikkelingen naar aanleiding van coronabeleid inzichtelijk worden.

Geen cijfers politie en Openbaar Ministerie

In veel onderzoeken naar de effectiviteit van cameratoezicht worden politiecijfers over incidenten in cameragebieden meegenomen. Dat deden wij niet, omdat deze cijfers wel iets zeggen over een maatschappelijk effect dat bereikt wordt door de inzet van een *pakket aan maatregelen* in een cameragebied, maar niks zeggen over het daadwerkelijke effect van de inzet van de camera's.
Daarnaast zouden we de meerwaarde van de opgenomen beelden voor het proces van opsporing en vervolging willen onderzoeken aan de hand van registraties van de politie en van het Openbaar Ministerie. We weten uit ervaring dat de registratie hiervan zeer summier is en dat het niet mogelijk is dit soort analyses te maken. De politie heeft meestal nog wel een speciale code voor incidenten die met cameratoezicht zijn aangebracht of opgelost, maar deze code wordt meestal niet netjes aan alle dossiers toegevoegd. Dat betekent dat er bij een selectie van die code altijd sprake zal zijn van een onderschatting. Ook is het een bekend probleem dat de behandeling van dossiers in de rest van de strafrechtketen niet of nauwelijks in beeld is te krijgen. Dat komt door de lange doorlooptijden, maar ook doordat systemen niet op elkaar aansluiten.

Observaties

Tijdens de observaties konden we met eigen ogen vaststellen of de beoogde doelen worden gerealiseerd door het live toezicht. We zagen waar de observanten naar keken, we maakten een aantal incidenten mee en we konden zien hoe hiermee wordt omgegaan. Kan de politie bijvoorbeeld snel reageren? Wat is de rol van toezicht en handhaving? En zijn de beelden bruikbaar voor aanhoudingen en opsporing achteraf? Tijdens de observaties hielden wij een dagboek bij en voerden wij gesprekken met de professionals in de toezichtcentrale.

In totaal observeerden we vier dagdelen op de volgende data:

- vrijdagmiddag 29 april
- vrijdagavond 6 mei
- dinsdagmiddag 10 mei
- maandagavond 23 mei

Straatenquêtes onder Rotterdammers

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

- Carnisse: een woongebied in Rotterdam Zuid.
- Nieuwe Binnenweg: een typisch centrumgebied met verschillende horecafuncties in Rotterdam Centrum.

Aan deze straatenquêtes deden in totaal 448 personen mee (53% in Carnisse en 47% op de Nieuwe Binnenweg).

Omnibusenquête

Op verzoek van diverse afdelingen van de gemeente Rotterdam voert de gemeentelijke afdeling Onderzoek en Business Intelligence jaarlijks in het begin van het jaar een Omnibusenquête uit onder Rotterdammers van 16 tot en met 85 jaar. In deze jaarlijkse Omnibusenquête van OBI waren vijf vragen over het instrument cameratoezicht toegevoegd. Deze vragen gingen grofweg over bekendheid met cameratoezicht, de invloed van camera's op het veiligheidsgevoel, de mening over cameratoezicht en over de beïnvloeding van het gedrag. Vanuit OBI ontvingen wij de resultaten van de enquête uit het voorjaar van 2022.

1.4 Afbakening

Cameratoezicht kan verschillende vormen met verschillende grondslagen aannemen. Zo kan de politie op grond van de Politiewet artikel 3 besluiten om tijdelijk (mobiel) cameratoezicht in te voeren. In dit onderzoek staat het gemeentelijke cameratoezicht op grond van de Gemeentewet artikel 151c voor de handhaving van de openbare orde, centraal en blijven de overige vormen van cameratoezicht buiten beschouwing. De gemeente Rotterdam voert driejaarlijks een evaluatie uit. In deze evaluatie kijken ze per cameragebied of de

doelstellingen voor het plaatsen van camera's zijn bereikt en of er voor het cameratoezicht nog langer een noodzaak bestaat. In het onderhavige onderzoek blijven deze punten buiten beschouwing en ligt de focus op de resultaten en de beleving van het gemeentelijk cameratoezicht als instrument.

2 Cameratoezicht in Rotterdam

In dit hoofdstuk beschrijven we het wettelijk kader en gaan we kort in op het aantal camera's in de verschillende gebieden in Rotterdam.

2.1 Wettelijk kader en beleidskader

Grondwet en EVRM

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

Gemeentewet

De wettelijke grondslag voor gemeentelijk cameratoezicht is te vinden in de Gemeentewet. De gemeenteraad kan de burgemeester de bevoegdheid verlenen camera's op straat op te hangen voor een bepaalde duur als dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. De burgemeester bepaalt vervolgens, in overleg met de driehoek (gemeente, politie en Openbaar Ministerie) waar de camera's precies moeten worden geplaatst en voor welke duur. Verder is wettelijk vastgelegd dat het cameratoezicht 'kenbaar' moet zijn voor het publiek: de camera's moeten duidelijk zichtbaar zijn of door middel van informatieborden kenbaar zijn. Ook is bepaald dat de beelden maximaal vier weken (28 dagen) mogen worden bewaard. De verwerking van de beelden is geregeld in de Wet politiegegevens (Wpg, een wet voor de bescherming van persoonsgegevens bij de politie), wat betekent dat de beelden in principe ook mogen worden gebruikt voor opsporingsdoeleinden. Dit wordt wel de 'bijvangst' van gemeentelijk cameratoezicht genoemd, omdat het hoofddoel toezicht is en niet opsporing achteraf.

Beleidskader gemeente Rotterdam

Gemeenten die cameratoezicht willen inzetten voor de handhaving van de openbare orde moeten hiervoor in hun Algemene Plaatselijke Verordening een voorziening opnemen. Dit is in Rotterdam, naast artikel 151c van de Gemeentewet, geregeld in artikel 2:77 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De burgemeester is hierdoor bevoegd om het instrument cameratoezicht in te zetten op openbare plaatsen en voor ieder toegankelijke parkeerterreinen. In Rotterdam gelden de volgende belangrijke voorwaarden voor de inzet van cameratoezicht:

1. De inzet van het instrument is in het belang van de handhaving van de openbare orde.
2. Noodzakelijkheid: de inzet van het instrument voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.
3. De inzet van het instrument geldt voor een afgebakende periode en voor een (beperkt) openbaar gebied.
4. De inzet zal worden geëvalueerd na afloop en de gemeenteraad zal hierover worden geïnformeerd.
5. De aanwezigheid van het instrument is kenbaar voor iedereen die de desbetreffende openbare plaats betreedt.
6. De beelden mogen maximaal 4 weken worden opgeslagen.

De procedure om een cameragebied aan te wijzen, begint met een verzoek van de politie met een veiligheidsanalyse als basis. Hierin wordt de situatie van het aan te wijzen gebied geschetst en worden in elk geval de volgende onderdelen opgenomen:

- Probleembeschrijving en analyse
- Maatregelen die al ingezet worden
- Incidentenbeeld
- Noodzaak
- Doel
- Omvang van het cameragebied
- Duur en evaluatie
- Privacy

Het verzoek komt binnen bij de beleidsadviseur van de Directie Veiligheid met de portefeuille Cameratoezicht en beoordeelt dit verzoek op grond van de hierboven genoemde onderdelen. Na beoordeling van de aanvraag wordt deze met de Adviesgroep Cameratoezicht gedeeld. Deze adviesgroep bestaat uit de Politie, Openbaar Ministerie en de Gemeente en wordt gezien als afstemming in driehoeksvorm op ambtelijk niveau.

De adviesgroep beoordeelt het verzoek en geeft naar aanleiding hiervan een advies aan de leden van de driehoek. Daar wordt de inzet beoordeeld en vindt er besluitvorming plaats. Naar aanleiding van dit besluit worden een aanwijzingsbesluit vastgesteld, de opdracht tot uitvoering gegeven en het besluit gepubliceerd. Eenmaal per jaar wordt de Gemeenteraad geïnformeerd over onder meer de nieuwe aanwijzingen in de stad en daarnaast op hoofdlijnen via het jaarverslag.

Zoals eerder aangegeven, is een van de voorwaarden van cameratoezicht dat er periodiek geëvalueerd wordt. In Rotterdam is ervoor gekozen om die driejaarlijks te doen, waarbij er getoetst wordt aan de wettelijke voorwaarden. Daarbij wordt er onder andere gekeken naar de volgende punten:

- Wat was de aanleiding om cameratoezicht in te voeren?
- Bestaat deze aanleiding nog?
- Is de inzet van het instrument nog noodzakelijk?

- Hoe kan de veiligheidssituatie in het gebied getypeerd worden?
- Aangegeven moet worden wat voor soort cameragebied het betreft (bijvoorbeeld veel druk op de openbare orde door uitgaansconcentratie, winkelcentrum, treinstation etc.).
- Er dient aangegeven te worden of het aanwijzen van het cameragebied een positief effect heeft gehad op de veiligheid.
- In kaart brengen wat de gevolgen zijn bij het verwijderen van cameratoezicht.[1]

Bij de evaluatie wordt verder gekeken naar cijfers van de waarnemingen van operators, de adviezen van de wijkraad en de politie onderbouwt in zogenoemde sfeerrapportages de ontwikkeling van de openbare orde met cijfers. Dit laatste wordt vervolgens vergeleken met de openbare orde ten tijde van de aanvraag.

De werkwijze in Rotterdam sluit aan op de eisen die in de Gemeentewet worden gesteld.

2.2 Aantal camera's en gebieden

De eerste camera in de gemeente Rotterdam werd in 2000 geplaatst. Inmiddels hangen er ongeveer 470 gemeentelijke camera's[2] in de openbare ruimte in de stad. In onderstaand overzicht geven we de verdeling van de camera's per gebied weer.

Tabel 2.1 Aantal camera's per gebied

Gebied	Aantal camera's
Centrum	162
Charlois	115
Feijenoord	83
Noord	33
Delfshaven	32
IJsselmonde	25
Kralingen-Crooswijk	10
Prins Alexander	5
Hoogvliet	2
Totaal	**469**

[1] Beleidskader cameratoezicht, gemeente Rotterdam.
[2] De exacte bepaling van het aantal camera's is niet goed mogelijk doordat mobiele camera's soms vervangen worden door vaste camera's of niet in elk overzicht staan opgenomen. Het gaat echter om kleine verschillen tussen de overzichten.

3 Beoogde doelen en mechanismen

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

In de bestudeerde documenten vonden we twee algemeen geformuleerde doelen voor het cameratoezicht:

7. Het voorkomen of indammen van inbreuk op de openbare orde.
8. Het bijdragen aan de verbetering van het woon- en leefklimaat.

Bij elke aanvraag voor plaatsing van camera's in een gebied stelt de politie een beschrijving van het gebied op (waarbij naar het wijkprofiel en de veiligheidsbeleving wordt gekeken) en ook een probleemanalyse. In de aanvraag staat ook een overzicht van de al ingezette maatregelen, een beschrijving van de noodzaak van cameratoezicht, het cameraplan (waar moeten de camera's staan en wat moeten ze zien?) en doelen voor het cameratoezicht in het betreffende gebied. Ter illustratie geven we een korte samenvatting van de aanvraag van camera's in het gebied Carnisse en het gebied Zuidwijk.

Carnisse: In het Wijkprofiel van de gemeente Rotterdam worden drie verschillende domeinen onderscheiden: fysiek, veiligheid en sociaal. Carnisse scoort ver onder het gemiddelde van de stad op al deze domeinen. Verder is veiligheidsbeleving van de bewoners in Carnisse gedaald van 67 indexpunten in 2018 naar 42 indexpunten in 2020 (gemiddelde in Rotterdam is 110 indexpunten). De veiligheidsbeleving in Carnisse wordt daarom als zorgwekkend laag gezien. In de probleemanalyse wordt de problematiek in Carnisse uiteengezet. Voor de aanpak van overlast van personen, drugscriminaliteit, high impact crimes, jeugdproblematiek en diverse andere vormen van overlast/ criminaliteit is volgens de gemeente Rotterdam cameratoezicht nodig. In eerdere jaren investeerden diverse partijen in de buurt Carnisse in de verbetering van de veiligheid en leefbaarheid. 'Hierbij zijn resultaten geboekt, maar er is nog veel winst te behalen. De implementatie van cameratoezicht levert hier een belangrijke bijdrage aan, omdat met cameratoezicht een situatie ontstaat waarbij 24/7 toezicht mogelijk is. Heterdaadkracht wordt hiermee vergroot en strafbare feiten worden in bepaalde gevallen sneller opgelost. Ook zal er sprake zijn van een preventieve werking.'

De volgende doelen verbindt de gemeente aan het cameratoezicht in Carnisse:

- Het handhaven van de openbare orde en veiligheid.
- Het verminderen van de High Impact Crimes in de wijk.
- Het verminderen van gewelddelicten.

- Het verminderen van de eerder genoemde overlastvormen.
- Het bevorderen van de veiligheidsgevoelens van bewoners, ondernemers en bezoekers van Carnisse.
- De verbetering van de effectiviteit van het optreden van gemeente, politie en justitie.

In de aanvraag wordt per camera aangegeven welke problemen met de camera in beeld gebracht kunnen worden, bijvoorbeeld: Camera 1: overlast zwervers, drugsdealers en overlast van bedelaars, live uitkijken 17.00 – 23.00 uur.

Zuidwijk: In de aanvraag voor cameratoezicht in Zuidwijk benoemt de gemeente high impact crimes, straatroven, woninginbraken, woningovervallen, winkelovervallen, jeugdcriminaliteit, jeugdoverlast en 'overige' criminaliteit als problemen waarvoor cameratoezicht ingevoerd moet worden. De problematiek wordt onderbouwd door een beschrijving en verschillende politiecijfers. Er wordt niet verwezen naar het Wijkprofiel of de veiligheidsbeleving. Ondanks eerdere inzet in het gebied is er nog veel winst te behalen en 'de implementatie van cameratoezicht zou hier een grote bijdrage aan kunnen leveren, omdat en met cameratoezicht een situatie ontstaat waarbij er 24/7 toezicht mogelijk is wat zowel een preventieve als repressieve uitwerking heeft.' De doelen van het cameratoezicht in Zuidwijk worden als volgt gedefinieerd:

- Het handhaven van de openbare orde en veiligheid.
- Het verminderen van geweld en overlast.
- Het verbeteren van de veiligheidsgevoelens van omwonenden, ondernemers en bezoekers van het winkelgebied.
- De verbetering van de effectiviteit van het optreden van politie en justitie.

De gemeente Rotterdam stelt in de aanvragen meerdere doelen per gebied. Deze doelen zijn algemeen geformuleerd op outcome niveau. Zoals we in de inleiding vermeldden is de effectiviteit van cameratoezicht niet goed te beoordelen aan de hand van gestelde outcome doelen. Camera's zijn immers altijd onderdeel van een pakket aan maatregelen, omstandigheden veranderen in de loop der tijd en een echt goed vergelijkbaar controlegebied is vaak niet te vinden.

Waarom is het belangrijk concrete en meetbare doelen te formuleren?

De belangrijkste reden om concrete doelen te formuleren is dat doelen richting geven aan alle partijen die betrokken zijn bij het cameraproject. Het doel bepaalt hoeveel camera's nodig zijn, welke plekken in beeld moeten komen en op welke tijdstippen er rechtstreeks naar de beelden moet worden gekeken en met welke uitkijkinstructie. Daarnaast zijn concrete doelen nodig om de voortgang te kunnen monitoren en uiteindelijk conclusies over het doelbereik te kunnen trekken.

In de interviews vroegen we naar de doelstellingen en de manier waarop cameratoezicht hieraan bijdraagt. Op basis van de documentenstudie en deze interviews komen twee hoofddoelen naar voren en vier onderliggende mechanismen, onderverdeeld in de categorieën preventie, interventie en repressie.

Toename veiligheidsgevoel
Afname criminaliteit en overlast
Preventie
Potentiële daders passen hun gedrag aan: ze plegen geen delict en/ of veroorzaken geen overlast
Interventie
Incidenten worden waargenomen in de centrale en verdere escalatie van incidenten wordt voorkomen
Operators kijken live over de schouder van de politie mee en ondersteunen in het werk
Repressie
Opgenomen beelden worden gebruikt voor opsporing achteraf

4 Wetenschappelijke toets doelen

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

In de internationale wetenschappelijke literatuur zijn inmiddels een aantal beleidstheorieën over cameratoezicht beschreven en getoetst. Die kennis geven we in dit hoofdstuk weer waarbij we ze relateren aan de beoogde doelen van het cameratoezicht in Rotterdam.

4.1 Hoofddoelen: afname criminaliteit/overlast en veiliger gevoel

4.1.1 Afname criminaliteit

Voor dit doel kijken we naar internationale literatuur aangezien we in Nederland geen meta-studies over de effectiviteit hebben van cameratoezicht. Een uitgebreide studie is die van Piza en collega's (2019)[3] naar de effecten van cameratoezicht door de overheid in de openbare ruimte. Uit deze systematische review van 76 studies blijkt dat de criminaliteit met gemiddeld dertien procent daalt in gebieden met cameratoezicht in vergelijking met controlegebieden. Het cameratoezicht zorgt voornamelijk voor een afname van drugsgerelateerde criminaliteit, voertuigcriminaliteit en vermogenscriminaliteit. Er zijn geen significante effecten voor geweldscriminaliteit gevonden. Bij vijftien studies is daarnaast een *diffusion of benefits* gevonden, ofwel dat het cameratoezicht ook een positief effect had op de criminaliteit in omliggende gebieden. De grootste daling van criminaliteit vond plaats op parkeerplaatsen. Cameratoezicht op parkeerplaatsen gaat vaak gepaard met andere interventies, zoals beter licht of de aanwezigheid van een beveiliger. Daarnaast blijkt dat camera's op parkeerplaatsen vaak het gebied volledig dekken en daardoor het gebied beter in zicht is, in tegenstelling tot andere gebieden met camera's.
Verder viel in de systematische review op dat studies die geen significante effecten lieten zien uit de Verenigde Staten kwamen. De onderzoekers vergeleken deze studies met de Britse studies, waar wel significante effecten waren aangetoond. Volgens de onderzoekers viel het verschil te verklaren doordat in Groot-Brittannië vaker sprake is van het actief monitoren van het cameragebied en dat cameratoezicht vaker

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

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

4.1.2 Veiliger gevoel

Wat zegt de wetenschappelijke literatuur[4] over de relatie tussen camera's en veiligheidsgevoel? Uit onderzoek onder voorbijgangers blijkt dat camera's tot twee verschillende reacties kunnen leiden. De ene reactie is positief: 'Ik zie een camera en dat geeft me een veilig gevoel – er wordt hier toezicht gehouden', terwijl de tweede reactie negatief is: 'Ik zie een camera en dat geeft me een onveilig gevoel – kennelijk is het hier zo onveilig dat het nodig is'.

Uit een groot onderzoek in dertien cameragebieden in het Verenigd Koninkrijk bleek dat de tweede redenering het meest voorkwam: degenen die wisten dat er camera's hingen voelden zich gemiddeld onveiliger dan degenen die dat niet wisten.[5] Eerder onderzoek heeft dat negatieve effect van zichtbare veiligheidsmaatregelen ook aangetoond: in Amerikaanse steden bleek bijvoorbeeld dat het onveiligheidsgevoel toenam naarmate er meer bordjes voor buurtpreventie werden opgehangen.[6] Het vertrouwen in andere personen op straat nam af op plekken waar meer signalen waren die wezen op mogelijke problemen. Ook in Hamburg bleek dat camera's door voorbijgangers niet in verband werden gebracht met positieve zaken, zoals veiligheid of bescherming, maar deden denken aan onveiligheid en criminaliteit.[7]

Uit de omgevingspsychologie leren we dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen typen gebieden, soorten voorbijgangers en hun verwachtingen over de plek en hun eerdere ervaringen. Het blijkt dat mensen die zich zorgen maken over onveiligheid eerder signalen oppikken dat er wellicht iets aan de hand is. Dat verklaart waarom een groep mensen die weet dat er camera's hangen zich onveiliger voel. De causaliteit werkt andersom: mensen die zich onveilig voelen zien daarom vaker dat ergens camera's hangen. Mensen die zich veilig voelen merken de camera minder vaak op omdat ze minder op (on)veiligheid gefocust zijn.

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

---

[4] Voor een uitgebreid overzicht van onderzoek naar de relatie tussen cameratoezicht en veiligheidsbeleving, zie: S. Flight (2013), *Cameratoezicht en design*, Stichting Veilig Ontwerp en Beheer in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie.
[5] Gill, M., & Spriggs, A. (2005). *Assessing the impact of CCTV.* London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
[6] Schweitzer, 1999.
[7] Zurawski, N. (2009). 'It is all about perceptions': Closed-circuit television, feelings of safety and perceptions of space – What the people say. *Security Journal, 23,* 259-275.

Het effect van een strenge boodschap hangt overigens niet alleen af van de voorbijgangers en de vormgeving van de camera's: ook de verwachtingen van mensen op een bepaalde locatie zijn van invloed. In een woonwijk verwachten de meeste mensen minder snel cameratoezicht en kan een camera latente angstgevoelens aanwakkeren ('Het zal hier wel onveilig zijn'). In een stationsomgeving of uitgaansgebied, waar de meeste mensen gewend zijn aan camera's, en waar allerlei andere signalen de aandacht trekken waardoor camera's minder opvallen, is het effect op het veiligheidsgevoel waarschijnlijk kleiner.

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

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

4.2 Preventie

4.2.1 Afschrikking potentiële daders

Diverse onderzoeken onder (veroordeelde) criminelen en veroorzakers van overlast, we noemen ze hier 'daders', hebben aangetoond dat camera's preventief kunnen werken. Het idee dat de beelden worden bekeken en opgenomen heeft op sommige daders een afschrikwekkend effect waardoor ze afzien van het plegen van een voorgenomen daad.

Maar dat geldt alleen voor daders die vooraf een inschatting maken van de risico's van hun handelen; de rationele daders. Camera's hebben minder preventief effect op impulsieve daders, bijvoorbeeld personen onder invloed van drank, drugs of hevige emoties.[8] Het afschrikwekkende effect van camera's blijkt het grootst te zijn op criminelen die eerder zijn veroordeeld op basis van camerabeelden: dat bleek uit onderzoek onder Britse winkeldieven[9], een Nederlands onderzoek onder veroordeelde daders bevestigde dit.[10]

[8] Uit onderzoek blijkt dat een deel van de personen die onder invloed zijn ook vaak even om zich heen kijkt voordat overlast of criminaliteit gepleegd wordt. Zij wenden dan bijvoorbeeld hun hoofd af (of trekken een petje of capuchon over hun gezicht) als ze een camera passeren.
[9] Gill, M. (2003). *'What do offenders think about CCTV?'*. In: Crime Prevention and Community Safety.
[10] Van Schijndel, A., et al. (2012). *Daders over cameratoezicht.* Politie & Wetenschap.

Als ergens een camera wordt geplaatst, is er in eerste instantie vaak sprake van een soort schokeffect op de doelgroep van potentiële daders. Zij voelen zich bekeken en vragen zich af of er rechtstreeks naar de beelden wordt gekeken. Dit schokeffect van camera's is aangetoond in een Amerikaanse stad waar op drie plekken camera's en informatiebordjes werden opgehangen. Het gedrag van voorbijgangers in de drie cameragebieden is geobserveerd en bleek te zijn veranderd na de plaatsing van de camera's en vooral de informatiebordjes. Een paar weken later keerde het gedrag echter weer terug naar normaal.[11]
In sommige gevallen wordt door de daders die in beeld zijn uitgeprobeerd of de camera's werken. Er wordt bijvoorbeeld een petje over de camera gegooid om te zien hoelang het duurt voordat er iemand van de politie komt. Om het preventieve effect van cameratoezicht te maximaliseren is het nodig de camera's te 'laden' met betekenis. Bijvoorbeeld door veel aandacht te besteden aan de behaalde successen van de camera's: als iedereen weet dat de camera's echt live uitgekeken worden en dat er een snelle reactie op straat volgt bij een incident dan kan dit invloed hebben op het gedrag van potentiële daders in een cameragebied. Ook moet er gezorgd worden voor reacties op incidenten. Het ophangen van camera's en informatieborden zelf is in elk geval niet genoeg voor een blijvend en substantieel effect op het gedrag van daders, blijkt uit de wetenschap.

Een preventief effect kan overigens ook op andere manieren worden bereikt. Uit onderzoek van Tilley (1993) blijkt bijvoorbeeld dat het plaatsen van camera's op parkeerterreinen ook kan fungeren als geheugensteuntje voor de mensen die hun auto parkeren.[12] Degenen die op dat moment een camera of informatiebord zien, realiseren zich dat ze hun auto goed moeten afsluiten en geen waardevolle spullen moeten laten liggen. Op die manier kan het aantal diefstallen uit auto's afnemen zonder dat de camera's een preventief effect hebben op de daders. Dat werkt echter niet altijd: Gill (2005) heeft aannemelijk gemaakt dat camera's er ook toe kunnen leiden dat mensen juist minder oplettend worden als ze denken dat de politie 24 uur per dag naar de camerabeelden kijkt en in actie zal komen als er wat aan de hand is. De vraag welk mechanisme in werking treedt, kan niet in het algemeen worden beantwoord: het ligt aan de locatie, de mensen in het cameragebied en de problemen ter plaatse.

Verplaatsing

Een terugkerend punt in de discussie over preventie gaat over verplaatsing van problemen. Velen denken dat daders zo gemotiveerd en rationeel zijn dat ze hun delicten gewoon zullen blijven plegen, maar dan buiten beeld. Dit 'waterbedeffect' is nooit aangetoond in onderzoek. Dat geldt voor preventieve maatregelen in het algemeen[13] en voor cameratoezicht.[14] Zelfs in cameraprojecten waar een deel van de daders elders hun slag sloeg, was de verplaatsing nooit volledig: áls het zich al voordoet geldt het dus maar voor een deel van de criminaliteit en een deel van de daders.

[11] Mazerolle, D. Hurley & M. Chamlin (2002), 'Social Behavior in Public Space: An Analysis of Behavioral Adaptations to CCTV'. In: Security Journal 15, pp. 59–75.
[12] Tilley, N. (1993). *Understanding Car Parks, Crime and CCTV.* London, UK: Home Office.
[13] Hesseling, R. (1994), *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit*. WODC/Den Haag.
[14] Flight, S. (2003). '*Does CCTV displace crime?*'. In: Martin Gill (ed.), CCTV, Leicester University Press.

4.3 Interventie

4.3.1 Incidenten waarnemen

In theorie is het zeer aannemelijk dat rechtstreeks toezicht door middel van cameratoezicht een positief effect heeft op de veiligheid[15]. Met behulp van de camera's kunnen beginnende incidenten worden waargenomen waarna een reactie op straat kan worden gegeven door de politie of andere toezichthouders. Beginnende incidenten kunnen op die manier in de kiem worden gesmoord en, als de fysieke reactie te laat komt om het incident te voorkomen, kan cameratoezicht alsnog helpen bij het volgen en aanhouden van (vluchtende) verdachten of bij de opsporing achteraf.

Maar rechtstreeks cameratoezicht is niet altijd succesvol: er zijn een paar belangrijke randvoorwaarden. Ten eerste zijn er technische randvoorwaarden. Uit het al genoemde onderzoek van Gill (2005) in het Verenigd Koninkrijk bleek dat veel camera's op verkeerde plekken worden opgehangen waardoor de problemen niet in beeld zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval op plekken waar vechtpartijen, geweld of berovingen zich in donkere steegjes afspelen, terwijl de camera's op grote pleinen zijn opgehangen. Voordat de camera's worden opgehangen, moet dus een goede probleemanalyse worden gemaakt. Voor het verkrijgen van overzicht in een groot gebied is een andere projectering van de camera's nodig dan voor het waarnemen van incidenten in kleine straatjes. Vaak is het niet mogelijk vooraf te bepalen waar de incidenten precies gebeuren. Daarom is het verstandig in elk project rekening te houden met de mogelijkheid dat camera's moeten worden verplaatst. Ook moet er goed worden nagedacht over de gewenste technische kwalificaties van de camera's. Als het doel is om toezicht te houden in uitgaansgebieden spreekt het voor zich dat de meeste incidenten 's avonds of 's nachts gebeuren en dat er dus camera's moeten worden aangeschaft die voldoende lichtgevoelig zijn om ook bij duisternis bruikbare beelden te leveren. Een alternatief is om de straatverlichting aan te passen, maar meer verlichting is niet altijd goed. Soms zorgen extra lampen namelijk juist voor hinderlijke instraling waardoor het contrast op donkere plekken minder groot wordt. Idealiter wordt extra verlichting 'achter' de camera opgehangen en niet in beeld. Ook het beheer en onderhoud zijn belangrijk: als de camera's niet regelmatig worden schoongemaakt wordt de beeldkwaliteit vaak snel slechter, vooral bij duisternis of slecht weer. Deze technische eisen lijken open deuren, maar het is opvallend hoe vaak cameratoezicht op deze punten niet goed functioneert, bijvoorbeeld omdat de camera's overdag worden ingesteld terwijl ze juist 's avonds goed beeld zouden moeten leveren.

Ten tweede zijn er organisatorische randvoorwaarden. Het moet voor de observanten in de toezichtcentrale duidelijk zijn wat de uitkijkopdracht is. De neiging van de meeste toezichthouders is om drukke plekken te bekijken waar veel gebeurt. Dat kán goed werken, maar camera's kunnen ook worden gebruikt om juist toezicht te houden op plekken waar weinig mensen zijn en dus ook weinig informeel toezicht is. Het ligt aan het probleem dat moet worden aangepakt: straatrovers slaan hun slag het liefst op plekken waar bijna

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

niemand is, terwijl zakkenrollers juist een voorkeur voor grote mensenmassa's hebben. Vechtpartijen in uitgaansgebieden spelen zich vaak recht voor de kroeg af, terwijl geweld in andere gebieden juist vaak in afgelegen straatjes plaatsvindt. Dit vereist dus niet alleen een heldere uitkijkopdracht, maar ook een intensieve en voortdurende afstemming tussen de toezichtcentrale en de praktijk op straat.

4.3.2 Steuntje in de rug

Communicatie tussen de toezichtcentrale en de fysieke toezichthouders is dan ook een volgende essentiële randvoorwaarde voor succes. Snelle communicatie verkort de reactietijd aanzienlijk en maakt de kans op succesvolle ingrepen (in de kiem smoren of aanhouden van verdachten) veel groter. Communicatiemiddelen en afspraken over wie de fysieke toezichthouders mag aansturen zijn dus buitengewoon belangrijk. Omdat de politie bijvoorbeeld in principe alleen mag worden aangestuurd op basis van de prioriteitenstelling in de meldkamer, is het vaak wenselijk dat politiemensen in de toezichtcentrale aanwezig zijn die hun collega's op straat direct mogen aansturen.

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

4.4 Repressie

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

Dat ligt voor een deel aan de wijze waarop opbrengsten worden geregistreerd. In toezichtcentrales wordt meestal wel geregistreerd hoe vaak er opgenomen beelden veilig gesteld worden op aanvraag van de politie, maar welke meerwaarde deze beelden hadden voor de opsporing wordt niet geregistreerd. De politie en het Openbaar Ministerie registreren niet standaard over de rol van camerabeelden bij opsporing en vervolging. Daarbij komt dat het zeldzaam is als camerabeelden het ultieme stukje bewijs opleveren. In heel veel gevallen leveren camerabeelden indirect informatie op die bruikbaar is in combinatie met informatie die op een andere wijze is verzameld. Camerabeelden leiden vaak tot het 'verrijken' van lopende onderzoeken. Zo kunnen beelden een getuigenverklaring bevestigen of ontkrachten, waarna het reguliere politiewerk het overneemt. Met beelden kan de politie bijvoorbeeld aantonen dat iemand op een bepaalde plek en tijd aanwezig was. Dat is soms al genoeg om het onderzoek verder te helpen, maar het feit dat deze zaak verder kwam door camerabeelden staat meestal niet in het dossier.

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

4.5 Randvoorwaarden effectief cameratoezicht

Op basis van de wetenschappelijke literatuur concluderen we dat cameratoezicht een veelbelovend, maar complex instrument is waarmee allerlei mechanismen in werking kunnen treden. Cameratoezicht levert alleen meerwaarde op als die mechanismen bewust worden gekozen en als vervolgens alles wordt ingericht en op elkaar wordt afgestemd om die mechanismen in werking te laten treden. Dat vereist niet alleen een heldere probleemanalyse vooraf, maar ook focus tijdens het cameraproject zelf. Op basis van een groot aantal evaluaties van de afgelopen decennia zien we slechts een beperkt aantal voorbeelden waarbij cameratoezicht in de praktijk optimaal was ingericht en georganiseerd. Daardoor is het lastig om algemene conclusies over cameratoezicht te trekken. Alleen als aan alle randvoorwaarden wordt voldaan (zie figuur 2.2) kan de potentiële meerwaarde van cameratoezicht worden verzilverd. Als het in één van de schakels van de keten niet goed gaat, en dat is helaas in de meerderheid van de cameraprojecten het geval, heeft dit invloed op de uiteindelijke meerwaarde.

Figuur 2.2 Randvoorwaarden succesvol cameratoezicht

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

4.6 Conclusie

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

Op het gebied van preventie geldt het volgende: camera's hebben een beperkt afschrikwekkend effect op impulsieve daders en een mogelijk groot effect op rationele daders. Verplaatsing van problemen is een mogelijk gevolg van cameratoezicht, maar het is zeldzaam en in elk geval nooit volledig. Maar het schrikeffect is van korte duur: om het effect te bestendigen moeten de camera's echt worden gebruikt. Als er geen reactie volgt op incidenten, verwatert het effect van de camera's snel. In elk geval verdient het aanbeveling vooraf goed na te denken over de boodschap die de camera's en de bordjes moeten uitzenden (afschrikking of vertrouwen) en de doelgroep (boeven of burgers). De meerwaarde van cameratoezicht voor opsporing is in theorie groot, maar nooit wetenschappelijk overtuigend aangetoond.
Uit de literatuur komt duidelijk naar voren dat cameratoezicht bij kan dragen aan de afname van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. Dit alles wel met een belangrijke kanttekening: alleen het ophangen van camera's werkt niet, er moet namelijk aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan om succes te kunnen verwachten.

5 Empirische toets

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

5.1 Hoofddoelen

5.1.1 Afname criminaliteit en overlast

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

5.1.2 Veiliger gevoel

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

In de aanvragen voor een cameragebied staat dat het volgens de gemeente van belang is om vooraf, tijdens en na de invoering van cameratoezicht aandacht te besteden aan de externe communicatie. Dit door vooraf draagvlak te creëren door middel van een bewonersbrief, tijdens de invoering te communiceren over de maatregelen (gebiedswebsite, persbericht, Stadskrant, bewonersbrief) en na invoering te communiceren over de resultaten. Over dit laatste wordt aangegeven dat de successen continu gedeeld worden, 'zoals het aanhouden van een dader van diefstal of geweld, of het snel ingrijpen bij medische nood. Het is hierbij van belang deze resultaten te blijven communiceren, met vermelding van de mededeling 'dankzij het cameratoezicht..'. Op basis van de interviews komt naar voren dat er bordjes aan de randen van de cameragebieden worden geplaatst waarop kenbaar wordt gemaakt dat er cameratoezicht is, dat er bij de invoering van het cameratoezicht altijd bewonersbrieven verspreid worden en dat er (incidenteel) successen worden gedeeld. Er is na de invoering van het cameratoezicht geen structurele, actieve communicatie om positieve associaties te bevorderen en zo de veiligheidsgevoelens te verhogen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de relatie tussen cameratoezicht en de veiligheidsgevoelens van de Rotterdammers.

5.2 Preventie

5.2.1 Afschrikking potentiële daders

De geïnterviewde personen hebben een wisselend beeld van de afschrikkende werking van cameratoezicht op potentiële daders. De meerderheid is ervan overtuigd dat camera's een schokeffect hebben direct na plaatsing, maar dat ze nauwelijks invloed hebben op potentiële daders, zeker niet op calculerende beroepscriminelen. Een supervisor in de toezichtcentrale:

> *'Je moest eens zien wat ik ze allemaal zie doen onder het oog van de camera, die zijn er echt niet mee bezig hoor. Ja sommigen weten het wel, met name straatdealers, die begeven zich buiten het zicht van de camera's om hun deals te sluiten'.*

Een andere politiefunctionaris gaf aan dat met name de mobiele camera's naar zijn idee een relatief lang schokeffect hebben doordat ze erg zichtbaar aanwezig zijn in de openbare ruimte. Maar volgens deze respondent verdwijnt dit effect op een gegeven moment ook. Een andere respondent gaf aan dat het hem opviel dat in een nieuw gebied de overlastgevers niet meer in beeld waren, en dit mede kwam doordat de politie de overlastgevers meermaals attendeerden op het cameratoezicht. Of ze nu ergens anders voor overlast zorgden wist hij niet, '*ik zie ze in ieder geval niet meer in die buurt*'. Dit is een goed voorbeeld van het 'laden' van het cameratoezicht wat we in de literatuur zagen. Uit de interviews komt naar voren dat dit incidenteel gebeurt.

5.3 Interventie

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

5.3.1 Proces achter de lens

In de gemeentelijke cameracentrale op het Kleinpolderplein zijn verschillende ruimtes ingericht ten behoeve van het live bekijken of het later veilig stellen van de camerabeelden. Een ruimte met extra werkplekken specifiek voor evenementen, een ruimte van de politie voor het veilig stellen van beeldmateriaal ten behoeve van de opsporing en een centrale uitkijkruimte. Naast de uitkijkruimte zit de gemeentelijke meldkamer van toezicht en handhaving waar observanten constateringen kunnen melden.
In de centrale uitkijkruimte werken gespecialiseerde medewerkers van Stadsbeheer (hierna observant), onder operationele regie van de politie (de handelingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie). Zij

kijken live de gemeentelijke camera's uit. In de operatie is er altijd een politiemedewerker (hierna supervisor) aanwezig. De supervisor van de politie zit op een centrale plek in de ruimte met een aantal schermen waarop de beelden staan die doorgezet zijn naar de politie, hij heeft ook direct toegang tot de systemen van de politie. Zo heeft hij inzicht in het GMS-systeem[16] en kan hij meldingen doorgeven die prioriteit hebben (maar nog niet via de portofoons bij de observanten binnen zijn gekomen, of om signalementen op zoeken). Daarnaast kan de supervisor ook direct terugkijken in opgeslagen beeldmateriaal.

Werkplekken van observanten met daarachter een supervisor

In een cirkel rondom de supervisor staan tien tafels met videoschermen voor het uitkijken van de beelden in de gemeente Rotterdam. Elke tafel is voor een bepaald gebied en wordt bezet door een observant. De observanten kijken 24 uur per dag en 7 dagen in de week live de beelden uit. Er is een onderverdeling in de camera's aan de noord- en zuidkant van Rotterdam.

[16] Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS): dit systeem wordt in de meldkamer gebruikt door de centralisten van politie, brandweer en ambulance voor de afhandeling van incidenten.

Foto van

Werkplek van een observant

Een observant heeft op een muur twaalf beeldschermen tot zijn beschikking met daarop geselecteerde beelden (gemiddeld 50 camera's per werkplek) uit het betreffende gebied. Op tafel staan drie beeldschermen, waarvan één voor het doen van een melding bij een waarneming, één met een camerabeeld dat de observant live kan aansturen met een joystick en één scherm met een kaart van de stad waarop de camera's in het gebied staan weergegeven.

Een observant surveilleert het merendeel van de tijd in het werkgebied met de camera's en let daarbij op afwijkend gedrag. Ook kijkt hij op verzoek van de politie mee met acties van de politie of handhavers op straat. Tijdens het bekijken van de beelden kan de observant inzoomen op gezichten van personen ('koppies pakken') en kentekens van automobilisten die afwijkend (rij-)gedrag vertonen. De observanten kunnen bij een verdachte situatie een melding maken, zodat beelden later eenvoudig teruggevonden kunnen worden. Een verzoek tot meekijken kan vanuit de politie op drie manieren bij de observant komen:

1. Via de **lokale wachtcommandant** van het werkgebied: op het bureau van de observant staat een portofoon. De observant luistert zelf mee met meldingen van de lokale wachtcommandant van de verschillende basisteams. Er is een telefoon beschikbaar voor het direct contact leggen met de wachtcommandant.

2. Via de **meldkamer van de politie**: centraal in de ruimte ligt een portofoon die in verbinding staat met de meldkamer. De observant hoort dus ook de meldingen vanuit de meldkamer en als een melding betrekking heeft op het werkgebied acteert de observant hierop.
3. Via de **supervisor van de politie** (fysiek aanwezig): als de supervisor in het GMS-systeem een (veelal prio 1 (spoed) of prio 2 (gematigde spoed) melding ziet die nog niet via de portofoons is gedeeld dan deelt de supervisor dit alvast met de observant uit het werkgebied.
4. Via de **gemeentelijke meldkamer** (indirect): afhankelijk van de aard van de melding kan vanuit de gemeentelijke meldkamer het verzoek aan de toezichtscentrale gedaan worden om mee te kijken via de camera's. Het gaat dan om meldingen vanuit Toezicht en Handhaving. Er is geen direct contact tussen de gemeentelijke meldkamer en operators, dit verloopt via de supervisor van de politie. Laatstgenoemde besluit vervolgens of dit nodig is en geeft eventueel opdracht aan de observanten.

Een observant krijgt regelmatig opdracht van een wachtcommandant of de meldkamer van de politie om mee te kijken bij een situatie op straat. Het beeld van de observant kan direct doorgeschakeld worden naar de wachtcommandant of de meldkamer. De observant, of zijn collega van een aangrenzend cameragebied, zorgen vervolgens dat camera's in de buurt 'klaar staan' of ook al doorgeschakeld worden. Naast een verzoek vanuit de politie kan een observant ook zelf incidenten waarnemen. Indien nodig neemt de observant telefonisch contact op met de wachtcommandant, of, bij zware incidenten, met de meldkamer, om de waarneming door te geven en de beelden door te zetten zodat de politie mee kan kijken. De politie bepaalt vervolgens of inzet wordt gepleegd op de melding. De supervisor kan contact opnemen met agenten op straat als dit nodig is.

Er is geen live briefing vanuit de politie voor de observanten. Voor de coronapandemie was er wekelijks of soms dagelijks een live briefing, maar de politie heeft besloten om relevante zaken regelmatig (ongeveer één keer per week) in een digitale vorm aan te bieden, dit betreft aandachtspunten, evenementen en soms specifieke signalementen indien hier een groot belang mee gediend is en cameratoezicht daar het verschil kan maken (opsporing verzocht op lokaal niveau). Er is geen specifieke briefing per cameragebied. Volgens een respondent valt winst te behalen door meer specifieke uitkijkopdrachten te verstrekken. Deze observant geeft aan dat per cameragebied onvoldoende is beschreven met welk doel de camera's er hangen en waar specifiek naar gekeken moet worden. Op dit moment wordt er volgens deze respondent te algemeen uitgekeken in de verschillende gebieden.

Bijna alle gesproken observanten zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de camera's. Hoewel de kwaliteit voldoet, merkten meerdere observanten wel op dat de joystick niet altijd soepel meebeweegt en bij een aantal camera's soms een storing is waardoor er ruis in het beeld te zien is.

5.3.2 Incidenten waarnemen

Waargenomen incidenten

Zoals hierboven beschreven zijn er twee verschillende manieren waarop incidenten waargenomen kunnen worden: een eigen waarneming of na een verzoek tot meekijken vanuit de politie. Op basis van de registraties uit de toezichtcentrale komt naar voren dat er in 2019 in totaal 35.330 incidenten zijn geregistreerd. In 2020 en 2021 ligt het totaal aantal incidenten aanmerkelijk lager, respectievelijk 23.326 en 22.103 incidenten. Het lagere totaal incidenten in de laatste twee jaar valt te verklaren door de getroffen maatregelen als gevolg van covid-19. In 2019 werd meer dan de helft (60%) van de incidenten geregistreerd na een verzoek van de politie en de rest na een eigen waarneming (40%). In 2020 en 2021 lag het aandeel eigen waarnemingen lager (respectievelijk 30% en 32%). Van alle eigen meldingen werd in de jaren 2019 - 2021 ongeveer de helft werd opgevolgd door inzet van de politie op straat (50%-55%).

Tabel 5.1 Totaal aantal incidenten en eigen waarnemingen, 2019-2021, aantallen

	2019	2020	2021
Totaal incidenten	35.330	23.326	22.103
Eigen waarneming	14.226 (40%)	7.016 (30%)	7.171 (32%)
Waarvan opvolging politie-inzet	*7.035 (50%)*	*3.820 (55%)*	*3.815 (53%)*

Eigen waarnemingen

In het laatste 'normale' jaar (2019) werden 14.226 eigen waarnemingen geregistreerd, bij de helft (50%) volgde opvolging door de politie op straat. Er werden dus gemiddeld een kleine 39 eigen waarnemingen per dag gedaan, waarbij gemiddeld twintig keer per dag de politie op een incident af ging. Deze incidenten zouden zonder het cameratoezicht zijn gemist. In de centrale wordt niet gestructureerd en eenduidig bijgehouden wat het resultaat van de opvolging op straat was (bijvoorbeeld een waarschuwing, verbalisering of aanhouding), hierdoor kunnen we niet verder ingaan op de meerwaarde van de eigen waarnemingen. Ook kan er bij de cijfers over het type incidenten geen uitsplitsing gemaakt worden voor de eigen waarnemingen omdat dit niet wordt geregistreerd. Tijdens de observaties en de gesprekken met de observanten bleek dat eigen waarnemingen veelal gaan over wildplassen, rijden onder invloed of gevaarlijk rijgedrag of overlast door alcohol/ drugs. Maar elke observant gaf aan wel eens een zwaar incident zelf te hebben waargenomen. Het ging dan meestal om vechtpartijen of mishandelingen, maar ook woninginbraak of wapenbezit werd genoemd. Observanten gaven aan dat bij eigen waarnemingen in de categorie prio 1 of prio 2 altijd opvolging volgt door de politie. Maar bij minder zware incidenten, zoals wildplassen, overlast of een 'onderbuikgevoel dat iets niet pluis is' komt het relatief vaak voor dat er geen politie-inzet beschikbaar is voor de melding. In die gevallen kijkt de wachtcommandant zelf mee voor de inschatting. Via de supervisor van de politie staan de observanten in contact met de meldkamer van toezicht en handhaving. Daarnaast grenst de meldkamer van toezicht en handhaving aan de uitkijkcentrale en kunnen observanten ook zelf iets doorgeven door naar de aangrenzende meldkamer van de gemeente te lopen. Een aantal observanten vindt dat de lijn met toezicht en handhaving sterker mag worden, bijvoorbeeld door een directe verbinding via de portofoon. Ze zien veel

'kleine ergernissen', zoals alcoholgebruik op straat of verkeerd aangeboden afval, waar Boa's op afgestuurd zouden kunnen worden. Ook geven zij aan dat het cameratoezicht zou kunnen zorgen voor de verhoging van de eigen veiligheid van de Boa's als de observanten in directe verbinding zouden staan (via een portofoon). Op dit moment loopt er een pilot met toezicht en handhaving om meer gerichte observaties door te geven.
Bijna alle gesproken observanten vindt de kwaliteit van de camera's voldoende. Sinds 2020 zijn alle camera's digitaal (in plaats van analoog) en dit is merkbaar. Meerdere observanten merkten wel op dat bij een aantal cameragebieden relatief vaak voorkomt dat de joystick blijft hangen of doorschiet, er een storing bij een camera is die niet direct verholpen kan worden en het beeld traag meebeweegt. Alle observanten gaven aan dat er een groot verschil is tussen het uitkijken in de nacht ten opzichte van overdag. Zo is het in de nacht bijvoorbeeld ontzettend lastig om een gezicht of kenteken goed in beeld te brengen. Ten slotte worden soms camera's verplaatst van plekken die de observanten als nuttig beschouwden.

Tijdens de observaties waren we getuige van verschillende eigen waarnemingen door de observanten. Ter illustratie beschrijven we hieronder een aantal van deze incidenten.

- Observant loopt op maandagmiddag de camera's af in zijn gebied. Bij een metrostation valt zijn oog op twee mannen met een onrustig tempo heen en weer lopen. Dan ziet hij dat eentje ook een honkbalknuppel vast heeft. Voor de observant is dit een signaal om contact op te nemen met de wachtcommandant uit het betreffende gebied en de beelden door te zetten zodat deze persoon kan beoordelen of hij politie erop af stuurt. De wachtcommandant vindt het reden genoeg om zijn mensen ter plekke te laten gaan. De politie neemt vervolgens de honkbalknuppel in beslag. Ongeveer een uur later ziet de observant dezelfde twee personen voor een winkelcentrum staan. Ze slaan op een ruit en benaderen voorbijgangers op een agressieve manier. De observant neemt weer contact op met de wachtcommandant en zet de beelden door. De wachtcommandant geeft aan dat er op het moment niet voldoende capaciteit is om erop af te gaan, maar houdt de situatie wel in de gaten. De twee mannen vervolgen hun tocht en verdwijnen uit zicht van de camera's. Na twee uur, geeft een collega observant, aan dat de twee mannen in zijn gebied zijn. Ze maken nog steeds een onrustige indruk en de collega houdt ze daarom in beeld. Niet veel later gooit een van de twee mannen een fles stuk op de grond en komt in een worsteling met een voorbijganger. Reden om weer de wachtcommandant in te schakelen. De wachtcommandant stuurt politie erop af en uiteindelijk ziet de observant dat één van de twee mannen wordt aangehouden.
- Op dinsdagmiddag loopt een observant haar beelden in het werkgebied langs. Ze let op afwijkend gedrag en haar aandacht valt op een taxichauffeur die volgens haar erg gevaarlijk rijdt. Ze volgt de taxichauffeur via meerdere camera's en ziet dat hij door rood rijdt en op gevaarlijk inhaalt in een drukke straat in de binnenstad. Reden genoeg voor haar om de lokale wachtcommandant te bellen om haar constatering door te geven en de beelden door te zetten zodat de politie meekijkt. De wachtcommandant laat weten dat er onvoldoende agenten op straat beschikbaar zijn om erop af te sturen. De observant blijft de taxichauffeur volgen en ziet dat het gevaarlijke rijgedrag aanblijft. Wanneer de taxichauffeur buiten het

zichtgebied is maakt ze een melding in het systeem door het voorval te beschrijven en het bewijs erbij te voegen als er later eventueel nog gebruik van gemaakt moet worden.

In de periode 2019-2021 is het volgende aantal constateringen vanuit de toezichtcentrale doorgezet naar de meldkamer van Stadsbeheer. We kunnen geen uitspraken doen over het type meldingen en de opvolging van deze meldingen omdat dit niet geregistreerd wordt. Een respondent gaf aan dat de meest voorkomende meldingen voor verkeerd aangeboden grofvuil zijn, gevolgd door meldingen voor het meekijken ten behoeve van de veiligheid van toezichthouders en handhavers op straat.

- 2019: 490
- 2020: 541
- 2021: 845

5.3.3 Steuntje in de rug

Bij de meerderheid van de geregistreerde incidenten ging het om 'meekijken': als de politie optreedt op een plek die ook in beeld is van de camera's, doet de politie vaak een verzoek om mee te kijken. De observanten zetten de beelden dan door naar de wachtcommandant om de politie op straat te ondersteunen. De observant en de wachtcommandant kijken dan beiden naar de beelden en de observant bestuurt de beelden (en kan aanwijzingen krijgen vanuit de wachtcommandant).

Tijdens de observaties waren we getuige van een aantal verzoeken vanuit de politie om mee te kijken. Ter illustratie een aantal voorbeelden:

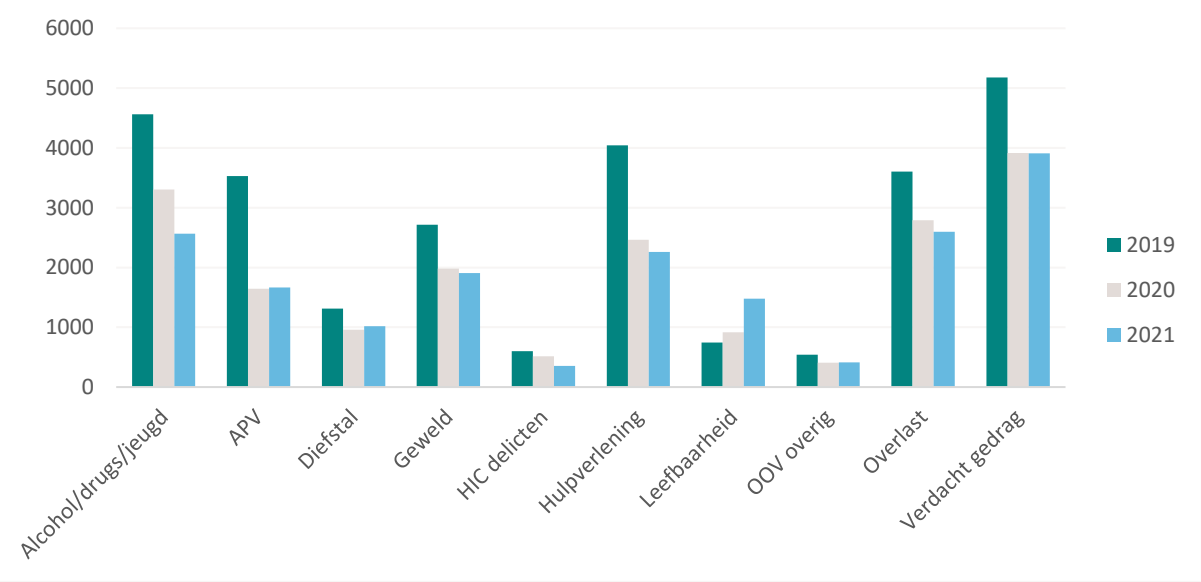
- Op donderdagochtend krijgt de observant een melding vanuit de meldkamer van de politie dat er een kenteken is gesignaleerd via een ANPR-camera. De bestuurder van de auto met dit kenteken had eerder op de dag een verkeersregelaar mishandeld. De observant schakelt gelijk naar de camera's in het betreffende gebied, krijgt al snel de gezochte auto in beeld en zet de beelden direct door naar de meldkamer zodat hier meegekeken kan worden. De collega observant van het aangrenzende cameragebied zet alvast de camera's in de juiste positie zodat er een mooi totaal beeld ontstaat van waar de auto rijdt. De meldkamer assisteert de politieauto's op straat en niet veel later wordt de auto klemgereden door de politie en arresteren ze de bestuurder.
- Een observant krijgt op donderdagmiddag het verzoek van de politie om mee te kijken omdat er een winkeldiefstal heeft plaatsgevonden en de verdachten op de vlucht zijn geslagen. Samen met zijn collega's naast hem schakelen ze de juiste camera's in. Ze zien dat twee verdachten op straat ingerekend worden door de politie, maar een derde verdachte een andere richting oprent en zo ontkomt. Ze zien hem een parkeergarage inrennen en geven dit door aan de wachtcommandant. Doordat de observanten maximaal 10 minuten terug kunnen kijken krijgen ze de signalementen goed in beeld en geven dit later gedetailleerder door. De derde verdachte wordt uiteindelijk niet gevonden. De observant maakt een melding in het systeem en voegt het bewijsmateriaal toe.

- Op vrijdagavond hoort de observant via de portofoon die in verbinding is met de meldkamer een melding van een schietincident. Het incident valt net buiten de cameragebieden, maar hij kijkt op de kaart waar het incident heeft plaatsgevonden en schakelt de beelden van de dichtstbijzijnde camera's in. Hij heeft de signalementen niet helemaal goed gehoord via de portofoon maar de supervisor leest dit op vanuit het GMS-systeem. Op de beelden kijkt hij of hij personen ziet die aan de signalementen voldoen. Zijn collega naast hem doet hetzelfde. Daarnaast zet hij op verzoek van de meldkamer een camera in een bepaalde richting omdat die locatie vaak als vluchtroute wordt gebruikt door daders. Na ongeveer twintig minuten wordt de zoektocht zonder resultaat afgebroken en de observant maakt er een melding van in het systeem.

5.3.4 Type incidenten en verschillen tussen camera's

In de praktijk wordt er bij de registratie van de typen incidenten geen onderscheid gemaakt tussen eigen waarnemingen en waarnemingen op verzoek van de politie. In onderstaand figuur geven we het totaal aantal incidenten weer waarbij onderscheid is gemaakt in type incident. De meeste incidenten hebben betrekking op verdacht gedrag, hulpverlening, overlast, alcohol/ drugs/ jeugd of APV-overtredingen.

Figuur 5.1 Typen incidenten in de periode 2019 – 2021, aantallen



Als we kijken naar het totaal aantal waarnemingen per cameragebied dan valt op dat de meeste waarnemingen in centrumgebieden plaatsvinden en relatief gezien minder in 'woonwijken'.
Dit valt grotendeels te verklaren doordat het in de centrumgebieden drukker is.

Tabel 5.2 Aantal waarnemingen, zowel eigen waarnemingen als verzoek tot meekijken, per cameragebied, 2018-2021

Cameragebied	Aantal camera's	2018	2019	2020	2021	Totaal	Gem. aantal waarnemingen per camera per jaar
Westersingel	3	966	738	321	306	2331	194
Tarwewijk	7	592	560	686	965	2803	100
Stadhuisplein	10	1213	1472	697	593	3975	99
Cool (Witte de Withstraat)	9	1081	1042	748	561	3432	95
Zuidplein	14	1585	1516	1063	786	4950	88
Centrum West	32	3559	3411	1964	1767	10701	84
MS Delfshaven	6	518	483	484	375	1860	78
Centrum Oost	18	1890	1519	935	774	5118	71
Dordtselaan	13	1019	909	776	854	3558	68
Middelland	11	940	682	559	622	2803	64
Oud Charlois	11	896	773	648	457	2774	63
Afrikaanderwijk	8	627	571	394	310	1902	59
Coolsingel	15	1358	1122	534	532	3546	59
Kruisplein - West Kruiskade	28	2000	1544	1377	1449	6370	57
Nieuwe Binnenweg en Omgeving	16	1005	1019	826	669	3519	55
Marconiplein	14	1033	706	459	495	2693	48
Centraal Station	26	1902	1568	666	810	4946	48
Het Oude Noorden	17	1137	902	562	580	3181	47
MS Zalmplaat	2	24	300	31	16	371	46
Plein 1953	13	691	677	531	466	2365	45
Winkelboulevard Zuid	28	1695	1173	1070	1026	4964	44
Crooswijkseweg	10	470	469	254	289	1482	37
Couwenburg	5	239	241	136	112	728	36
Slinge	5	208	183	157	136	684	34
Spinozaweg	14	634	521	321	332	1808	32
Proveniersplein	8	411	292	155	164	1022	32
Zuidwijk	15	38	616	606	524	1784	30
Prinsenplein	5	163	191	109	83	546	27
Bloemhof – Hillesluis	25	681	772	661	608	2722	27
Katendrecht	8	336	170	157	158	821	26
ZMSG – Landbouwbuurt	16	466	321	467	372	1626	25
Beverwaard	8	194	224	184	203	805	25
Zuiderpark	8	n.v.t.	n.v.t.	198	204	402	25
Teilingerstraat	2	n.v.t.	n.v.t.	8	88	96	24
Poolsterplein	5	6	131	136	197	470	24
Carnisse	19	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	276	276	15
Wielewaal	4	n.v.t.	8	11	14	33	3
Gemiddelde Rotterdam	13	894	791	531	483	2532	52
Totaal	455	**29577**	**26826**	**18891**	**18173**	**93467**	-

De verschillen tussen de gebieden zijn groot. Op de Westersingel worden per camera gemiddeld bijna 200 meldingen per jaar gedaan. In de Wielewaal ligt dat gemiddelde op 3. Het gemiddelde ligt op 51 waarneming per camera per jaar, dat is ongeveer één waarneming per week.

5.4 Repressie

Naar aanleiding van incidenten die plaats hebben gevonden komen er dagelijks vele verzoeken vanuit verschillende politieteams binnen om opgenomen beelden veilig te stellen. In een aparte ruimte op Kleinpolderplein onderzoeken politiemedewerkers vervolgens of er relevant beeldmateriaal beschikbaar is. De bewaartermijn voor beelden ten behoeve van de opsporing is 14 dagen in Rotterdam. Dat betekent dat alle opgeslagen beelden die niet zijn veilig gesteld na 14 dagen automatisch gewist worden.

In onderstaand overzicht staat het totaal aantal keer dat beelden van gemeentelijk cameratoezicht, op verzoek van de recherche, zijn veilig gesteld. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een aangehouden verdachte, een lopend opsporingsonderzoek of de aangifte van een strafbaar feit. Net als bij het aantal geregistreerde incidenten zien we dat het aantal ingestelde onderzoeken in 2020 en 2021 aanzienlijk lager is dan in eerdere jaren. In 2019 zien we dat er gemiddeld zeven keer per dag een verzoek tot veilig stellen van opgenomen beelden is gedaan.

Tabel 5.3 Het totaal aantal verzoeken tot het veilig stellen van opgeslagen beelden van gemeentelijk cameratoezicht in de periode 2017 t/m 2021

Jaartal	Aantal verzoeken tot veilig stellen van opgeslagen beelden
2017	2.854
2018	2.656
2019	2.636
2020	2.001
2021	1.900

Volgens respondenten van de politie wordt ongeveer 70% van de verzoeken 'positief' afgehandeld, oftewel gemiddeld vijf keer per dag. Dit wil zeggen dat er relevant beeldmateriaal is aangeleverd bij de recherche. Er zijn geen cijfers beschikbaar wat het ophelderingspercentage is naar aanleiding van de beelden. Volgens meerdere politiemedewerkers die wij spraken levert het beeldmateriaal vaak het verschil in bewijslast en is het 'een heel belangrijk deeltje van de puzzel' voor de opsporing. Met name in zaken waarbij er geen getuigen zijn en/ of het ontbreekt aan forensisch bewijs. Er zijn volgens deze respondenten de laatste jaren veel zware zaken opgelost waarbij camerabeelden een belangrijke rol speelden. Meerdere keren werd als voorbeeld hierbij een verkrachtingszaak genoemd waarbij op basis van camerabeelden de route tot aan de deur van de dader in beeld werd gebracht. Deze zaak was volgens hen nooit opgelost zonder de beelden.

Daarnaast werd door iedereen de meerwaarde benoemd dat de al schaarse opsporingscapaciteit door gebruik te maken van opgeslagen beelden veel efficiënter kan worden ingezet. Zo kunnen er bijvoorbeeld snel bepaalde zaken worden uitgesloten op basis van beelden.

Een vertegenwoordiger van de ondernemers in een centrumgebied gaf aan dat er recent een vernieling bij een lunchroom plaatsvond. Volgens haar had het cameratoezicht geholpen bij een snelle opsporing en berechting. Ook heeft ze meermaals meegekregen dat een winkeldief door het cameratoezicht tijdens zijn vluchtroute in het winkelgebied werd gevolgd waarna deze in de kraag gevat kon worden.

Volgens politiefunctionarissen is de beeldkwaliteit ruim voldoende voor gebruik ten behoeve van de opsporing. Wel merkte een functionaris op dat er winst te behalen valt door een betere afstemming met de groenafdeling van de gemeente. Het komt namelijk voor dat groen voor de camera hangt en dit is niet bevorderlijk voor het uitkijken van de beelden. 'Het kan net het verschil zijn of je wel of niet een kenteken ziet', aldus deze persoon. Daarnaast benoemde een politiefunctionaris dat straatverlichting een negatieve invloed heeft op de kwaliteit van de beelden in de nacht.

5.5 Conclusie

In de Rotterdamse praktijk gaat veel goed. De kwaliteit van de communicatie en samenwerking met de politie en de observanten in de toezichtcentrale is hoog. Dit blijkt uit de cijfers in de registratie van de toezichtcentrale, maar werd ook bevestigd in interviews met betrokkenen en door de observaties in de centrale, waarbij wel een aantal aandachtspunten naar voren kwamen. Ook worden er in de opsporing op basis van opgenomen beelden met regelmatig successen geboekt. De kwaliteit van het opgenomen beeldmateriaal is ruim voldoende en rechercheurs worden bij hun opsporingsonderzoeken goed ondersteund door de medewerkers van cameratoezicht.

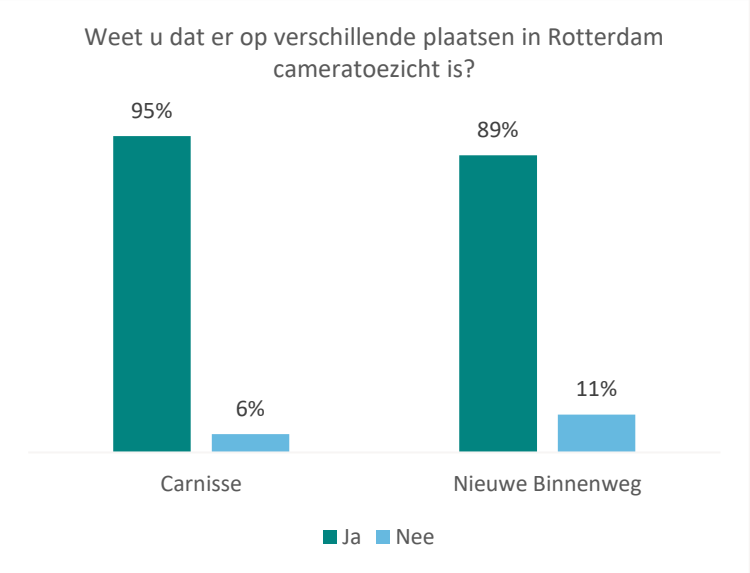
Volgens de meerderheid van de respondenten gaat er weinig preventieve werking uit van het cameratoezicht, maar draagt het cameratoezicht vooral veel bij aan de ondersteuning van de operatie op straat, worden incidenten snel in de kiem gesmoord, kan de capaciteit op straat efficiënt ingezet worden en heeft het cameratoezicht meerwaarde voor de opsporing.

6 Beleving cameratoezicht

In de buurten Carnisse en de Nieuwe Binnenweg zijn in mei 2022 bezoekers van de gebieden op straat bevraagd naar de beleving van cameratoezicht. Aan deze straatenquêtes deden in totaal 448 personen mee (53% in Carnisse en 47% op de Nieuwe Binnenweg). Daarnaast waren in de Omnibusenquête uit 2022 een vijftal vragen opgenomen over cameratoezicht. Deze vragen zijn door ongeveer 720 Rotterdammers beantwoord. In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van beide onderzoeken[17].

Bekendheid cameratoezicht

Figuur 6.1 Vragenlijst DSP-groep, Weet u dat er op verschillende plaatsen in Rotterdam cameratoezicht is? (n=448)

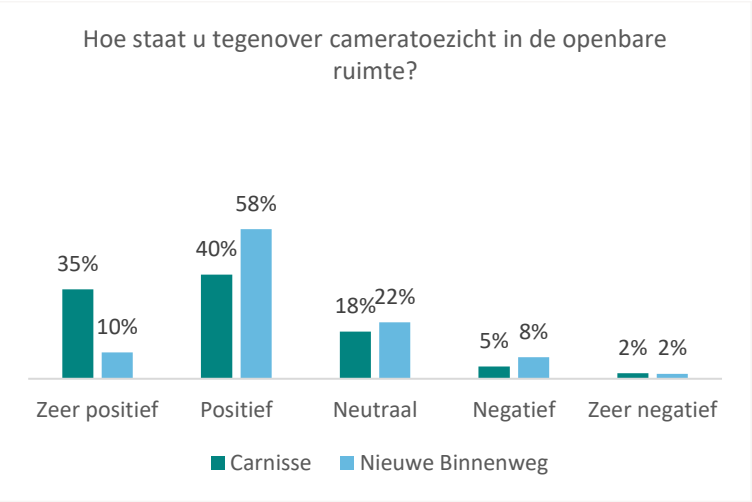


In beide gebieden weten bijna alle bezoekers dat er cameratoezicht in Rotterdam is. In Carnisse, het woongebied, is dit percentage iets hoger dan rondom de Nieuwe Binnenweg, een uitgaansgebied (95% t.o.v. 89%).

[17] Beide onderzoeken zijn verschillend van opzet. Zo zijn bijvoorbeeld in het huidige onderzoek bezoekers van de gebieden op straat geïnterviewd en is er geen onderscheid gemaakt tussen mensen die in het cameragebied wonen en mensen die er buiten wonen.

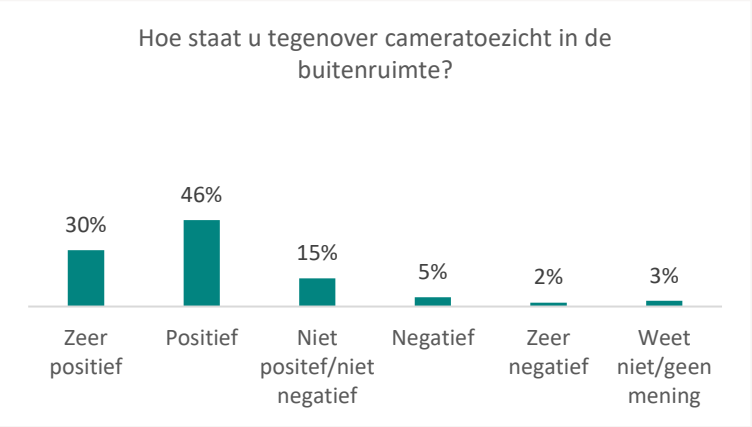
Houding ten aanzien van cameratoezicht

Figuur 6.2 Vragenlijst DSP-groep, Hoe staat u tegenover cameratoezicht in de openbare ruimte? (n=448)



Over het algemeen staan respondenten positief tegenover cameratoezicht in de openbare ruimte. In Carnisse is 75 procent (zeer) positief, rondom de Nieuwe Binnenweg is dit 68 procent.

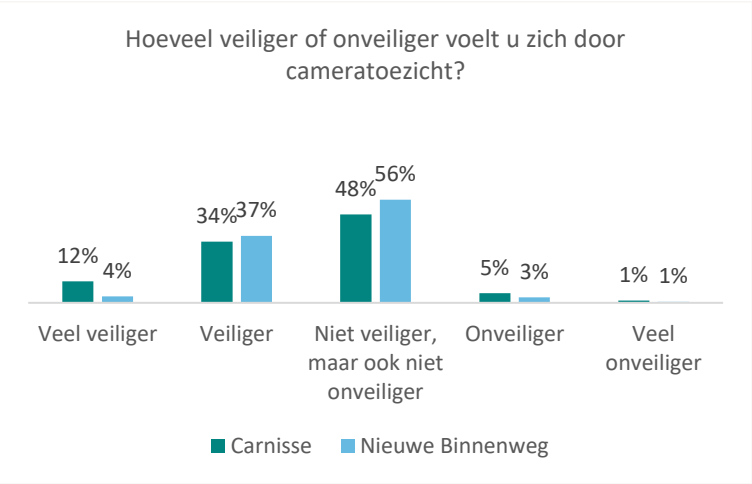
Figuur 6.3 Omnibus, Hoe staat u tegenover cameratoezicht in de buitenruimte? (n=720)



De gegevens van de Omnibusenquête laten éénzelfde beeld zien als de gegevens van de straatenquête uit ons onderzoek. De meeste Rotterdams zijn (zeer) positief) tegenover cameratoezicht in de buitenruimte.

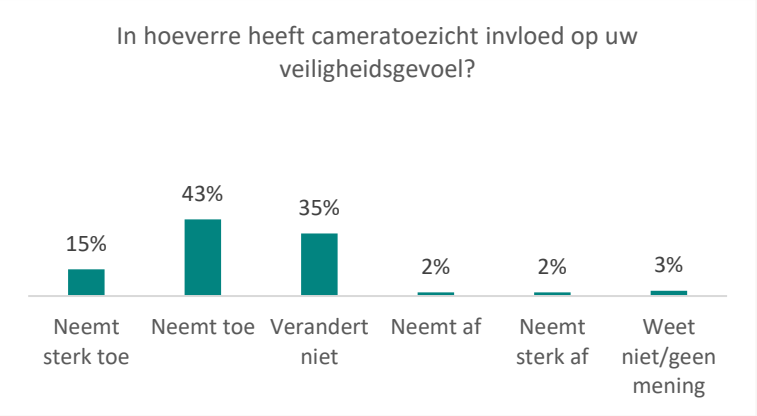
Veiligheidsgevoelens

Figuur 6.4 Vragenlijst DSP-groep, Hoeveel veiliger of onveiliger voelt u zich door cameratoezicht? (n=448)



Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan zich niet veiliger, maar ook niet onveiliger te voelen door het cameratoezicht in de buurt (48% voor Carnisse, 56% voor de Nieuwe Binnenweg). Respectievelijk 46 procent en 41 procent van de respondenten voelt zich (veel) veiliger.

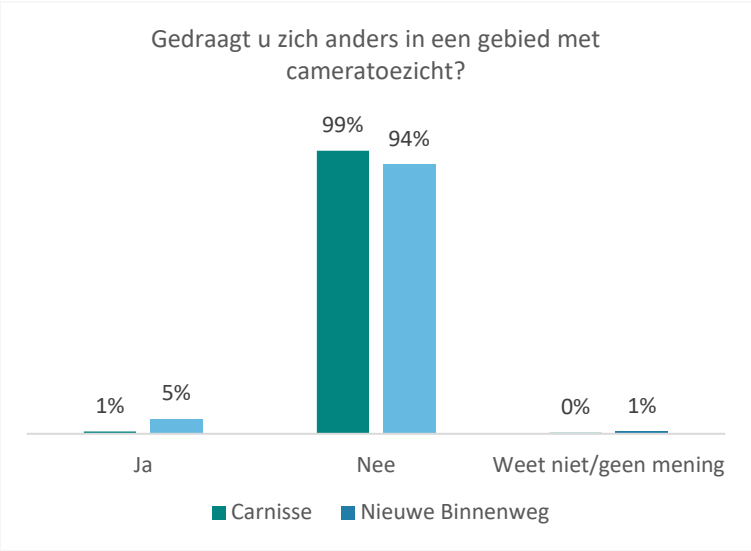
Figuur 6.5 Omnibusenquête, In hoeverre heeft cameratoezicht invloed op uw veiligheidsgevoel? (n=720)



In de Omnibusenquête werd een vergelijkbare vraag gesteld. Hierbij geeft de meerderheid van de respondenten aan dat hun veiligheidsgevoel (sterk) toeneemt (58%) door de camera's. In vergelijking met de straatenquête is dit relatief gezien hoger (46% in Carnisse; 41% in de Nieuwe Binnenweg), maar komt overeen dat een zeer kleine groep aangeeft zich onveiliger te voelen door cameratoezicht.

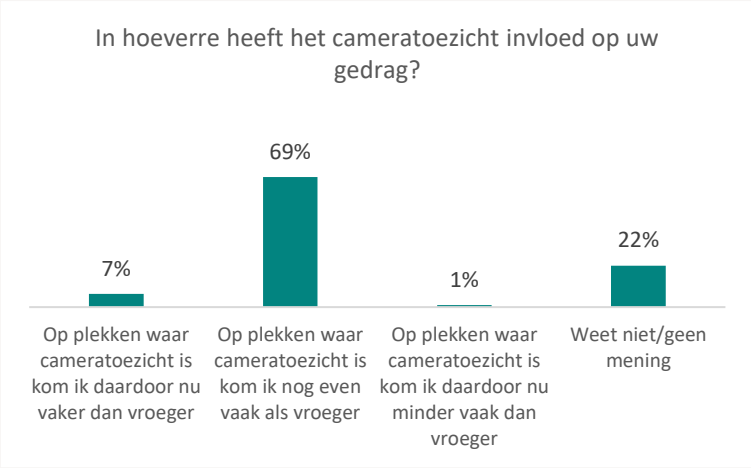
Gedrag

Figuur 6.6 Gedraagt u zich anders in een gebied met cameratoezicht? (n=448)



Bijna alle respondenten geven aan dat zij zich niet anders gedragen in een gebied waar camera's aanwezig zijn (99% en 94%). Respondenten die aangeven dat zij zich wel anders gedragen, zijn voornamelijk bezoekers van de Nieuwe Binnenweg (1% en 5%).

Figuur 6.6 Omnibus, In hoeverre heeft het cameratoezicht invloed op uw gedrag? (n=720)



In de Omnibusenquête geeft een heel klein deel (7%) van de respondenten aan dat zij vaker komen op plekken waar cameratoezicht is dan vroeger. Bijna niemand (1%) komt op deze plekken minder vaak.

Stellingen over cameratoezicht

Tabel 6.1 Vragenlijst DSP-groep, Percentage (zeer) eens met de stellingen, (n=448)

	Carnisse	Nieuwe Binnenweg
Ik heb liever meer handhaving dan (meer) gemeentelijke camera's.	48%	63%
Ik heb liever meer andere veiligheidsmaatregelen in mijn wijk, zoals verlichting, dan (meer) gemeentelijke camera's.	48%	55%
Gemeentelijk cameratoezicht leidt tot minder criminaliteit.	48%	47%
De aanwezigheid van camera's in een gebied zorgen ervoor dat de problemen zich verplaatsen naar een ander gebied.	64%	51%
Gemeentelijk cameratoezicht ervaar ik als een aantasting van de privacy.	20%	22%

Op basis van de stellingen kunnen we het volgende zeggen:

- Gemiddeld over de twee gebieden genomen willen de meeste respondenten liever meer handhaving op straat dan gemeentelijke camera's (48% en 63%).
- In Carnisse heeft ongeveer de helft van de respondenten liever meer andere veiligheidsmaatregelen dan cameratoezicht (48%). Voor de Nieuwe Binnenweg is dit iets meer dan de helft van de respondenten (55%). Respectievelijk 24% en 17% is het (zeer) oneens met deze stelling.
- Ongeveer de helft van de respondenten denkt dat gemeentelijk cameratoezicht leidt tot minder criminaliteit (48% en 47%). Daar tegenover staat dat 40% van respondenten in Carnisse en 29% van de respondenten op de Nieuwe Binnenweg aangeven het (zeer) oneens te zijn met deze uitspraak. De meningen zijn hierover dus verdeeld.
- De meeste respondenten denken dat de aanwezigheid van camera's leidt tot verplaatsing van problemen (64% en 51%). Respectievelijk 19% en 23% denken dat dit niet zo werkt.
- Ongeveer een vijfde van de respondenten ervaart gemeentelijk cameratoezicht als een aantasting van de privacy (20% voor Carnisse, 22% voor Nieuwe Binnenweg). Deze percentages zijn gebruikelijk weten we uit vele eerdere evaluaties.

6.1 Conclusie

Alles overziend weten relatief veel Rotterdammers dat er in Rotterdam cameratoezicht is, maar aanzienlijk minder zijn op de hoogte of dit ook in hun eigen buurt het geval is. De meeste Rotterdammers staan positief tegenover cameratoezicht en een meerderheid geeft aan zich veiliger te voelen door cameratoezicht , maar ongeveer een op de drie mensen geeft aan dat cameratoezicht geen invloed heeft op hun veiligheidsgevoel. Dit sluit aan bij een van de beoogde hoofddoelen van de gemeente Rotterdam. Verder heeft cameratoezicht weinig invloed op het gedrag van de Rotterdammers en de meningen zijn verdeeld of gemeentelijk cameratoezicht leidt tot een afname van criminaliteit.

7 Conclusies en aanbevelingen

Kwaliteit techniek en proces is hoog

Er gaat veel goed rondom het cameratoezicht in Rotterdam. Technisch voldoet het project aan de eisen van de gebruikers, het proces achter de lens is zo ingericht dat er aan de hand van live toezicht snel ingegrepen kan worden op straat en de meerwaarde voor de opsporing is groot. De camera's worden opgehangen aan de hand van een probleemanalyse en er wordt gemonitord hoe de problemen zich door de tijd ontwikkelen en geëvalueerd of het cameratoezicht nog aan de wettelijke vereisten voldoet of dat de camera's verwijderd kunnen worden. Deze conclusie trekken wij aan de hand van de registratiecijfers van de toezichtcentrale en ook uit de interviews met betrokkenen en door de observaties in de centrale die wij uitvoerden. Veel Rotterdammers weten dat er cameratoezicht is in hun stad en zij staan hier over het algemeen positief tegenover.

Doelen op outcome-niveau

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

Nadruk op interventie en repressie

Om de effectiviteit van het cameratoezicht op hoofdlijnen te kunnen beoordelen hebben wij een beleidstheorie opgesteld aan de hand van documenten, interviews en observaties. Dit is een beschrijving van doelen inclusief de mechanismen die nodig zijn om deze doelen te bereiken. We tekenden twee hoofddoelen op en, verdeeld over drie categorieën, vonden we vier mechanismen.

Voor de hoofddoelen en de mechanismen keken we naar wat de literatuur hierover zegt en daarna deden we een empirische toets van de effectiviteit van het cameratoezicht op het niveau van input en output. We keken ook of in de praktijk, aan de hand van registratiecijfers, interviews en observaties, wordt voldaan aan de randvoorwaarden die volgens de literatuur bepalend voor effectiviteit zijn

Over het bereiken van de hoofddoelen kunnen we het volgende zeggen:

Toename veiligheidsgevoel

De wetenschap leert dat camera's kunnen zowel negatief als positief inwerken op het gevoel van veiligheid. Er is maatwerk per cameragebied nodig. In elk geval verdient het aanbeveling vooraf goed na te denken over de boodschap die de camera's en de bordjes moeten uitzenden (afschrikking of vertrouwen) en de doelgroep (boeven of burgers). Op dit moment is er in Rotterdam, naast de communicatie aan de start van een cameraproject, de cameraborden en het (incidenteel) delen van successen, geen specifieke aandacht per gebied voor het doen toenemen van veiligheidsgevoel met de inzet van camera's.

Afname criminaliteit en overlast

Op basis van het huidige onderzoek is het niet direct mogelijk de ontwikkeling van criminaliteit en overlast te relateren aan de inzet van de camera's. Als de mechanismen in de praktijk zo werken als beoogd dan mag aangenomen worden dat dit zal leiden tot een afname van criminaliteit en overlast

We hebben de beoogde mechanismen onderzocht in de praktijk:

Preventie

Afschrikking potentiële daders

Rationele daders kunnen volgens de literatuur afgeschrikt worden: door het idee dat de beelden worden bekeken en opgenomen kunnen zij afzien van het plegen van een voorgenomen daad. In de praktijk zien we met name een schokeffect in de eerste korte periode na plaatsing van camera's in een gebied, maar als dat weggeëbd is zien we geen bewijs voor dit mechanisme. Er wordt niet gewerkt aan het 'laden' van camera's om het afschrikwekkende effect te vergroten. Door bijvoorbeeld structureel te communiceren over behaalde successen met de camera's en te laten zien dat er een degelijke organisatie achter de camera's zit, kunnen potentiële daders beïnvloed worden.

Interventie

In theorie is het zeer aannemelijk dat rechtstreeks toezicht door middel van cameratoezicht een positief effect heeft op de veiligheid. We zien dat het live toezicht technisch en organisatorisch goed ingericht is: de beelden zijn van goede kwaliteit, de observanten zijn getraind in het herkennen van afwijkend gedrag en de communicatie met handhavende diensten op straat loopt goed. De registratiecijfers laten zien dat met grote

regelmaat eigen waarnemingen worden gedaan en ook dat er vaak op verzoek wordt meegekeken bij een actie op straat.

Repressie

De meerwaarde van het gebruik van opgenomen beelden voor opsporing is in theorie groot, maar nooit overtuigend wetenschappelijk aangetoond. In de praktijk zien we dat er regelmatig successen worden geboekt, mede omdat de kwaliteit van het opgenomen beeldmateriaal is hoog en rechercheurs bij hun opsporingsonderzoeken goed ondersteund worden door de medewerkers van cameratoezicht.

7.1 Aanbevelingen

Behoud stevige basis

We zien dat het cameratoezicht in praktijk veel resultaten (output) oplevert. Er wordt effectief gewerkt in de toezichtcentrale, zowel bij het live uitkijken van de beelden als bij het veilig stellen van camerabeelden voor opsporing achteraf. Technisch en organisatorisch is het cameratoezicht goed ingericht, er zijn veel succesverhalen en betrokkenen zijn tevreden over samenwerking en de meerwaarde van het cameratoezicht. Ook wordt er periodiek geëvalueerd waarbij gekeken wordt of er nog voldaan wordt aan de wettelijke uitgangspunten, onder andere door te kijken naar de reden van invoering en een analyse van de veiligheidssituatie in de cameragebieden. Als de conclusie is dat camera's in een gebied niet meer nodig zijn, dan worden deze weggehaald.

Optimaliseer door maatwerk

Op dit moment worden alle gebieden, met alle verschillende problematieken, op dezelfde wijze uitgekeken. Met maatwerk kan meer focus verkregen worden en kan de meerwaarde verder verhoogd worden. Een eerste aanbeveling is het (her)invoeren van briefings voor de observanten met specifieke informatie per cameragebied. Daarnaast kan in een aantal gebieden gekeken worden naar het opstellen van heldere output-doelen. Hiermee wordt gezorgd voor de nodige focus per gebied: aan de hand van de probleemanalyse wordt heel specifiek gekeken welke prestaties er met het cameratoezicht geleverd moeten worden. Hiermee kun je een bredere basis leggen voor continue kwaliteitsverbetering door het monitoren van de output en bij te sturen. Hiervoor zal voor deze gebieden de registratie wat uitgebreid moeten worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een specificering van de eigen meldingen van de observanten (zoals type incidenten) en de opvolging op straat (zoals een aanhouding, proces verbaal of waarschuwing). We raden aan klein te beginnen in een beperkt aantal zorgvuldig geselecteerde gebieden. Hierdoor kan geoefend worden met deze manier van werken en bepaald worden wat de meerwaarde is.

Meer aandacht voor preventieve werking

Het cameratoezicht is gericht op interventie en repressie. Cameratoezicht kán ook preventief werken: het kan leiden tot een veiliger gevoel bij bewoners en ondernemers en op bepaalde daders kunnen camera's een afschrikwekkend effect hebben. Die mogelijke meerwaarde wordt momenteel beperkt verzilverd. Door meer specifieke sturing op uitvoer kan het preventief effect vergroot worden.

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

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

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

Dienstverlening

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

Expertise

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

Meer weten?

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