Evaluatie cameratoezicht

Gemeente Utrecht

2018 – 2021

Sander Flight
Onderzoek & Advies

Uitgevoerd door
Sander Flight
Onderzoek & Advies

In opdracht van
Gemeente Utrecht
Veiligheid

Datum
14 maart 2022

Foto's
Matthijs Oudshoorn

Inhoud

1 Inleiding 4

1.1 Cameratoezicht in Utrecht 4

1.2 Over deze evaluatie 5

1.3 Camera's in Utrecht: een chronologisch overzicht 6

2 Opbrengsten van het cameratoezicht 11

2.1 Interventie 11

2.2 Opsporing achteraf 14

3 Beleidskader cameratoezicht 17

3.1 Wetgeving 17

3.2 Beleidskader cameratoezicht Utrecht 2019-2022 19

3.3 Evaluatie beleidskader 20

4 Conclusies en aanbevelingen 27

4.1 Conclusies 27

4.2 Aanbevelingen 30

Bijlage I. Artikel 151c Gemeentewet 32

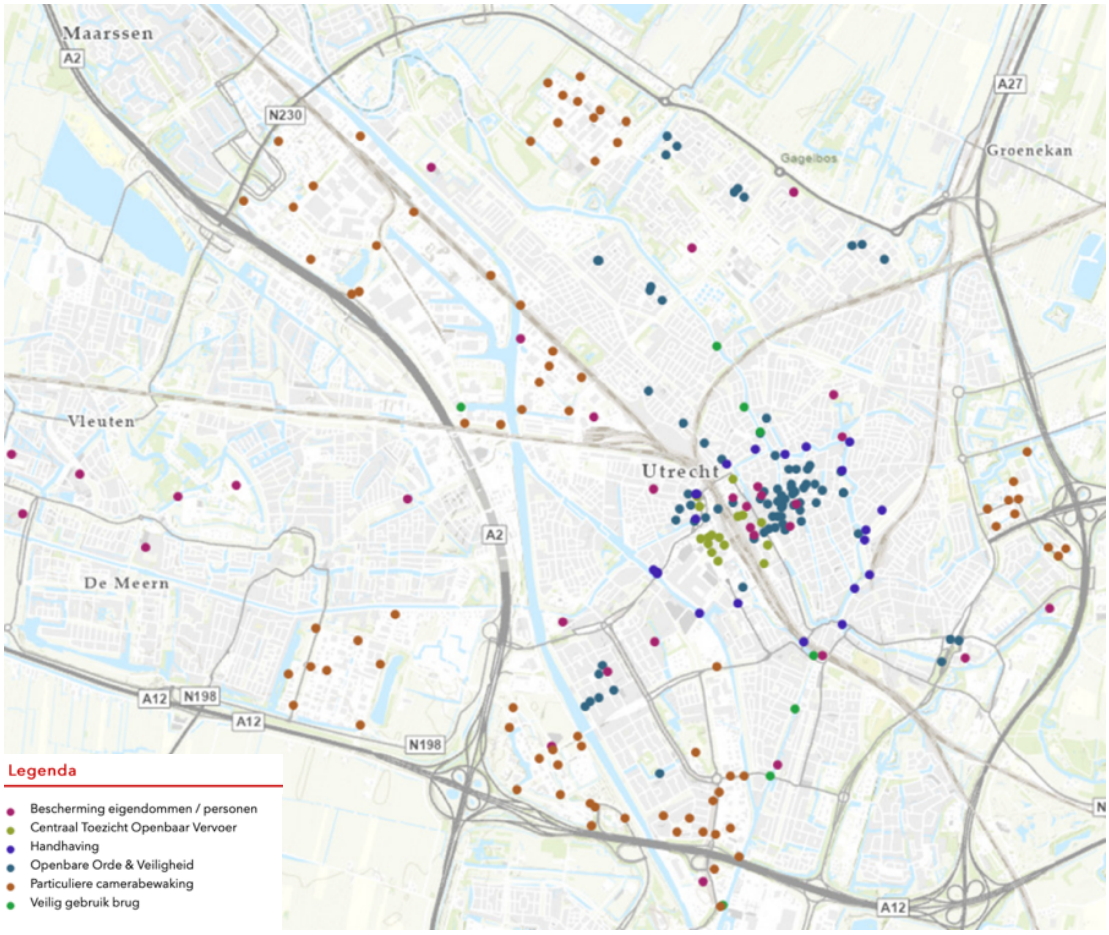
Bijlage II. Camera's in Utrecht 33

1 Inleiding

1.1 Cameratoezicht in Utrecht

De gemeente Utrecht zette in 2001 voor het eerst cameratoezicht in voor de handhaving van de openbare orde. Eerst alleen in het uitgaansgebied in de binnenstad, maar later ook in woonwijken en andere gebieden van de stad. Momenteel worden er 81 camera's ingezet: 75 vaste camera's die voor meerdere jaren worden geplaatst en 6 flexibele camera's die voor drie of zes maanden worden geplaatst.

Voor deze camera's biedt artikel 151c van de Gemeentewet de wettelijke grondslag: het doel is het handhaven van de openbare orde. De gemeente Utrecht zet daarnaast ook andere camera's in: bewakingscamera's voor beveiliging van gemeentelijke gebouwen, verkeerscamera's, milieuzonecamera's, bodycams voor handhavers en dergelijke. De gemeente publiceert een online plattegrond waarop te zien is waar camera's van de gemeente staan.[1]



Noot 1 https://gemu.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=989de9a9b6f64ace92441b68b7a26479.

Naast overheidscamera's zijn er ook camera's van bedrijven en particulieren. Naar schatting zijn er in Nederland minstens vijfhonderd keer zoveel private bewakingscamera's als gemeentelijke camera's.[2] Denk aan bedrijventerreinen, winkelgebieden, parkeerterreinen, tankstations, geldautomaten en verkeerswegen. Alleen al in het stationsgebied van Utrecht Centraal hangen honderden bewakingscamera's van ProRail, NS, Jaarbeurs en Hoog Catharijne. Een deel van die camera's brengt ook openbare plaatsen in beeld, maar ze worden ingezet voor bewaking en niet voor handhaving van de openbare orde. Daarom vallen ze buiten deze evaluatie, net als de andere gemeentelijke camera's die voor andere doelen worden ingezet.

De camera's waar deze evaluatie over gaat zijn de 75 vaste camera's en 6 flexibele camera's voor handhaving van de openbare orde. Deze zijn als volgt verdeeld over de stad.

Tabel 1.1 Aantal camera's per gebied (stand januari 2022)

Gebieden	Camera's
Binnenstad	45
West	5
Zuidwest	8
Noordwest	9
Overvecht	5
Oost	3
Flexibele camera's	6
Totaal	81

1.2 Over deze evaluatie

In deze evaluatie worden twee vragen beantwoord: wat zijn de opbrengsten van het cameratoezicht en hoe functioneert het gemeentelijke beleidskader? De opbrengsten van het cameratoezicht worden in hoofdstuk 2 besproken. Het hoofdstuk daarna gaat over het beleidskader.

Om de twee onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethodes ingezet. De gemeente Utrecht heeft zelf onderzoek gedaan naar de invloed van camera's op de veiligheidsbeleving en naar het mogelijke preventieve effect van camera's door twee peilingen onder de inwoners te houden en door een stadsgesprek. Hierover wordt apart gerapporteerd door de gemeente Utrecht zelf. In dit evaluatierapport gaat het daarom uitsluitend over de twee andere doelen van cameratoezicht: *live* toezicht en opsporing. Hiervoor is een analyse uitgevoerd op alle geregistreerde incidenten in de cameracentrale. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met twintig medewerkers van de gemeente en de politie. Ook zijn gesprekken gevoerd met zes gemeenteraadsleden om te zorgen dat deze evaluatie het politieke debat over het nieuwe beleidskader voor de komende coalitieperiode van een stevige basis kan voorzien.

Noot 2 S. Flight (2013), *Cameratoezicht in Nederland: Een schets van het Nederlandse cameralandschap*, in opdracht van Ministerie van Veiligheid en Justitie. Zie: https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2065.

1.3 Camera's in Utrecht: een chronologisch overzicht

2001: Camera's tegen uitgaansgeweld
De eerste gemeentelijke camera's in Utrecht werden in 2001 in de binnenstad geplaatst. Het doel van deze camera's was uitgaansgeweld verminderen en overlast door drugsdealers te voorkomen.

2005-2009: Camera's in woonwijken
Vanaf 2005 werden ook camera's geplaatst in de wijken buiten het centrum. Deze waren meestal bedoeld om jongerenoverlast en drugsoverlast tegen te gaan. Er werden camera's geplaatst in Kanaleneiland Noord, Bernhardplein, Zuilen Oost, Hoograven, Overvecht Zuid, Lombok Oost en Noordoost. In 2006 kregen de gemeentelijke camera's een specifieke wettelijke grondslag door opname van artikel 151c in de Gemeentewet. In 2008 werden elf camera's geplaatst in het prostitutiegebied aan het Zandpad, bedoeld om inbraken in woonboten en auto's tegen te gaan.[3]

2009: Bevriezing aantal camera's
In 2009 besloot het college van burgemeester en wethouders het aantal camera's vooralsnog te bevriezen op het toenmalige aantal van 87 camera's. Daar waren drie redenen voor:
1. het camerasysteem was 'vol' en er waren grote investeringen in hardware en infrastructuur nodig als extra camera's moesten worden toegevoegd,
2. verbeteringen zouden worden gezocht in het effectiever benutten van het cameratoezicht door uitbreiding van de uitkijktijden, niet in het toevoegen van meer locaties, en
3. 'cameratoezicht is ronduit duur'.
Deze bevriezing is sinds 2009 gehandhaafd. Dat betekent dat als ergens een camera nodig is, er elders in de stad een camera weg moet.

2011: Station Utrecht Centraal
In 2011 gaf de burgemeester toestemming voor het plaatsen van 17 extra camera's rondom Utrecht Centraal Station.[4] Dit gebeurde in het kader van Cameratoezicht Openbaar Vervoer (CTOV): een toezichtsarrangement waarin onder andere politie, NS, ProRail en de gemeente Utrecht samenwerken. Het doel was het voorkomen van terroristische aanslagen. In de eerste maanden werden de beelden ook rechtstreeks bekeken in de toezichtcentrale, maar er bleken nauwelijks incidenten te gebeuren. Toen is besloten de camera's niet meer rechtstreeks uit te kijken, maar alleen achteraf of als er een concrete aanleiding of dreiging is. In die zin wijken deze camera's rondom het station dus af van de andere gemeentelijke camera's. Ze maken geen deel uit van het reguliere gemeentelijke cameratoezicht in Utrecht en dus ook niet van deze evaluatie.[5]

2014: Einde publiek-private camera's winkelgebieden en bedrijventerreinen
De gemeente Utrecht droeg tussen 2002 en 2014 bij aan de collectieve beveiliging op bedrijventerreinen en in winkelgebieden. De ondernemers waren verantwoordelijk voor het beveiligen van hun eigen panden en terreinen, maar de gemeente Utrecht droeg financieel en organisatorisch bij aan het collectieve cameratoezicht rondom de afzonderlijke bedrijfspanden. De juridische verantwoordelijkheid voor het filmen van de openbare plaatsen lag dus bij de gemeente. De camerabeelden

---

Noot 3 Deze camera's zijn in 2014 verwijderd, toen de raamprostitutie op het Zandpad werd gesloten. Met de gemeenteraad is afgesproken dat als het Zandpad weer wordt geopend, er weer camera's kunnen worden geplaatst.
Noot 4 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2013-4511.html.
Noot 5 https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/veiligheid/2018-11-Beleidskader-Cameratoezicht-2019-2022.pdf.

kwamen binnen in een publiek-private toezichtcentrale in Kanaleneiland die in verbinding stond met de meldkamer van de politie. De gemeente besloot in 2014 te stoppen met die toezichtcentrale omdat er geen openbare orde problemen speelden en ondernemers zelf verantwoordelijk zijn voor beveiliging. De gemeentelijke publiek-private camera's zouden verdwijnen, maar de ondernemers mochten privaatrechtelijke camerabewaking invoeren. De gemeente gaf juridisch advies en stelde een voorbeeldcameraprotocol ter beschikking. Op de bedrijventerreinen heeft dit geleid tot collectieve particuliere beveiliging, maar in de meeste winkelgebieden niet: daar zijn de camera's vanaf zomer 2015 dan ook verwijderd.

2014: Evaluatie

In 2014 werd het gemeentelijke cameratoezicht geëvalueerd.[6] De belangrijkste conclusie was dat het cameratoezicht goed werkte: de kwaliteit van het rechtstreekse toezicht was hoog en in de opsporing boekte de politie met grote regelmaat successen. Het draagvlak voor camera's onder de inwoners was ook groot: 63% van de inwoners van gebieden met cameratoezicht was positief over de camera's en 14% was negatief. De rest was neutraal of had geen mening. De ondernemers waarmee was gesproken voor de evaluatie waren unaniem positief. Er was echter wel een probleem omdat de camera's geen concrete doelen meekregen waardoor het achteraf onmogelijk was te bepalen of het doel was bereikt. In de aanwijzingsbesluiten werden de problemen in de cameragebieden wel beschreven, maar werd niet duidelijk *hoe* de camera's precies moesten bijdragen aan het oplossen of verkleinen van die problemen. Moet het veiligheidsgevoel omhoog, moeten incidenten worden voorkomen, moet er rechtstreeks toezicht komen met snelle interventies of gaat het toch vooral om opsporing achteraf? Of een combinatie? Het antwoord op die vragen bepaalt hoe het cameratoezicht moet worden aangepakt en geeft richting aan het uitkijken in de toezichtcentrale. Alle camera's in de stad kregen eigenlijk dezelfde aanpak, terwijl cameratoezicht bedoeld tegen bijvoorbeeld uitgaansgeweld fundamenteel anders moet worden georganiseerd dan cameratoezicht tegen drugsoverlast in een woonwijk. Door doelen te kiezen die meetbaar en concreet waren, kon daar verbetering in worden aangebracht.

2014–2018: Nieuw beleidskader cameratoezicht

De uitkomsten van de evaluatie werden door de gemeente verwerkt in het *Beleidskader Cameratoezicht Utrecht 2014-2018*.[7] Daarin werd voor het eerst onderscheid gemaakt tussen verschillende mechanismen die camera's kunnen activeren: afschrikking, pro-actie en opsporing. Ook werd het verbeteren van het veiligheidsgevoel of het ondernemersklimaat als aparte doelstelling beschreven. De doelkeuze bepaalt of er rechtstreeks toezicht nodig is of niet. En het doel bepaalt ook of het zwaartepunt ligt bij communicatie, bij de politie of bij de samenwerking tussen medewerkers in de toezichtcentrale en op straat. In dit beleidskader staat dat de raad in 2007 besloot het aantal camera's vooralsnog te bevriezen, maar dat was in 2009 en het was niet de raad, maar het college dat het besluit nam. Het beleidskader bevatte een uitwerking van de plaatsingscriteria gespecificeerd voor vier gebieden (binnenstad, wijken, stationsgebied, voetbalstadion). Tevens werd afgesproken bij de aanwijzing, verlenging en verwijdering van camera's rekening te houden met de ontwikkeling in specifiek die incidenten waar cameratoezicht effect op heeft. Dat moest worden gemonitord door per camera bij te houden hoeveel incidenten ermee zijn waargenomen en wat daar vervolgens mee is gedaan. Ook zou de politie beter gaan bijhouden hoe vaak cameratoezicht een bijdrage levert aan opsporingsonderzoek.

Noot 6 https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/18pecamutrecht_Evaluatie_cameratoezicht_Utrecht_2014.pdf.
Noot 7 https://docplayer.nl/7668822-Beleidskader-cameratoezicht-utrecht-2014-2018.html.

2017: Proef met flexibel cameratoezicht

In 2016 werd artikel 151c van de Gemeentewet aangepast: het was vanaf dat moment mogelijk camera's in te zetten die niet 'vast' gemonteerd waren. Het doel was om camera's sneller en flexibeler in te kunnen zetten, bijvoorbeeld bij problemen die zich snel kunnen verplaatsen, zoals overlast. In Utrecht werd in 2017 een experiment met drie verplaatsbare camera's gehouden. Deze camera's werden voor drie maanden op een plek neergezet en daarna weer verwijderd. De evaluatie liet zien dat de camera's de problemen verminderden.[8] De evaluatie liet ook zien dat de nieuwe, flexibele camera's vooral effectief zijn in gebieden die geen structurele problemen kennen, maar incidentele problemen die leiden tot pieken in overlast en criminaliteit. Denk daarbij aan criminaliteit, zoals woninginbraken, in de donkere dagen van het jaar of jongerenoverlast in de zomermaanden. De camera's waren echter niet altijd effectief: ze werkten wel goed tegen autokraak en drugsoverlast, maar bij jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit was het succes wisselend. Onder de inwoners van Utrecht bleek meer steun te bestaan voor kortdurend cameratoezicht dan voor langdurig cameratoezicht. De gemeente kocht na de evaluatie nog een set van drie flexibele camera's en die worden sindsdien op wisselende plekken in de gemeente ingezet.

2017: Slim cameratoezicht?

In 2017 deed TNO een verzoek bij de gemeente en de politie om software voor het sneller doorzoeken van opgenomen camerabeelden te mogen testen in het stationsgebied Utrecht Centraal. Het idee was om een bepaald persoon sneller terug te kunnen vinden in de beelden van verschillende camera's en daarmee het handwerk van centralisten voor een deel te automatiseren. Een centralist selecteert een bepaalde persoon, bijvoorbeeld iemand die een koffer onbeheerd achterliet, en de software doorzoekt alle opgenomen beelden om te zien waar die persoon heen is gegaan. Uit een peiling onder vijftien deskundigen bleek dat er veel draagvlak was voor slimme camera's, maar dat voor deze specifieke toepassing te weinig steun was. Daarom is besloten het verzoek van TNO niet in te willigen, maar de ontwikkelingen op het gebied van slimme camera's wel te blijven volgen. In dit rapport komen nieuwe technologieën ook aan bod.

2018: Privacyverordening aangepast voor camera's

De gemeente Utrecht heeft in 2018 een privacyverordening voor de nadere uitwerking van de Algemene Verordening Gegevensbescherming vastgesteld.[9] Daarin is artikel 8 opgenomen over cameratoezicht, camerabewaking en overige inzet van camera's. Voor de gemeentelijke camera's op grond van artikel 151c van de Gemeentewet geldt dat daar een aanwijzingsbesluit van de burgemeester nodig is. Maar de gemeente Utrecht stelt ook eisen aan particuliere bedrijven als die openbare ruimte in beeld brengen met een bewakingscamera. Zij moeten die camera's kunnen baseren op een besluit van het college van burgemeester en wethouders en er moet een convenant onder liggen. Dat convenant moet in ieder geval ingaan op de grondslag voor de camera's, het doel, de bewaartermijn en technische en organisatorische maatregelen ter bescherming van privacy en beveiliging van de informatie.

Noot 8 https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/DSP-groep_Evaluatie_flexibel_cameratoezicht_Utrecht_2017.pdf.
Noot 9 https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR612878/1#d29559215e122.

2018: Evaluatie

In 2018 werden de gemeentelijke camera's opnieuw geëvalueerd.[10] De belangrijkste conclusie was dat de camera's technisch en organisatorisch goed functioneerden. Het aantal camera's was op zich passend voor Utrecht, zo bleek, maar veel professionals hadden de behoefte de camera's flexibeler in te kunnen zetten. De verhouding vaste versus flexibele camera's moest veranderen ten faveure van de flexibele camera's. Het plaatsen, verplaatsen en weghalen van camera's werd als tijdrovend gezien. Niet alleen in technische zin: ook het achterliggende besluitvormingsproces werd als complex en traag ervaren. Een andere aanbeveling was om bij gemeentelijk cameratoezicht strakker te letten op het wettelijke kader: cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet is een tijdelijke maatregel en niet voor onbepaalde duur. En het enige legitieme doel is de handhaving van de openbare orde en dus niet het tegengaan van inbraken of autokraken. Preventie zou ook meer aandacht moeten krijgen, omdat de nadruk steeds meer was komen te liggen op rechtstreeks toezicht en opsporing achteraf.

2019–2022: Nieuw beleidskader cameratoezicht en jaarlijkse uitvoeringsplannen

In het Beleidskader Cameratoezicht Utrecht 2019 – 2022 werden enkele aanpassingen doorgevoerd ten opzichte van de vorige versie.[11] De criteria voor het plaatsen van camera's werden nog specifieker gemaakt en ook werd de inzet van flexibele camera's beschreven. Opvallend is dat in dit beleidskader voor het eerst werd gesteld dat de gemeente Utrecht een 'maximum' aan het aantal camera's zou hebben gesteld in plaats van de tijdelijke 'bevriezing' waar feitelijk sprake van was. In jaarlijkse uitvoeringsplannen moest voor elk cameragebied een expliciete doelstelling worden gekozen, inclusief indicatoren en informatiebronnen om te bepalen of dat doel werd bereikt. In verband met de coronapandemie, het sluiten van de horeca en de beperkte ambtelijke capaciteit is besloten in 2021 geen uitvoeringsplan op te stellen; de gemeenteraad is hierover geïnformeerd. In de voorgaande jaren is dat wel gebeurd. Het beleidskader en de ervaringen in de praktijk worden in dit evaluatierapport besproken en geëvalueerd.

Noot 10 https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/veiligheid/2018-11-Evaluatie-cameratoezicht-Utrecht-2018.pdf.

Noot 11 https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/veiligheid/2018-11-Beleidskader-Cameratoezicht-2019-2022.pdf.

Opbrengsten van het cameratoezicht

2 Opbrengsten van het cameratoezicht

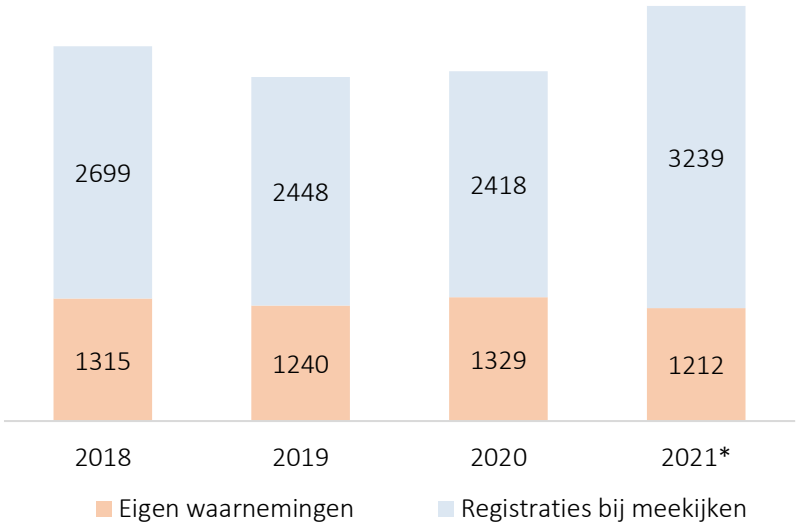
In het beleidskader cameratoezicht Utrecht staat dat cameratoezicht voor vier doelen kan worden ingezet: veiligheidsgevoel, preventie, interventie en opsporing. De eerste twee doelstellingen zijn door de gemeente Utrecht zelf onderzocht in twee peilingen onder inwoners en in een stadsgesprek. De uitkomsten daarvan zijn apart gerapporteerd. Daarom gaat het in deze evaluatie alleen over de twee laatste doelen: interventie en opsporing.

2.1 Interventie

De beelden van de gemeentelijke camera's kunnen rechtstreeks worden bekeken in de cameracentrale in het politiegebouw aan de Briljantlaan in Utrecht. Dat gebeurt standaard tijdens uitgaansnachten, maar het is ook mogelijk op andere momenten. Alle incidenten die worden waargenomen door de operators in de toezichtcentrale worden geregistreerd in een database. Die is voor dit onderzoek geanalyseerd.

Aantal incidenten
Het blijkt dat de afgelopen vier jaar gemiddeld vierduizend incidenten per jaar zijn geregistreerd in de toezichtcentrale. Dat komt neer op ongeveer tien incidenten per dag.

Figuur 2.1 Registraties per jaar 2018 – 2021



* De cijfers voor 2021 zijn geschat op basis van de maanden januari tot en met augustus 2021: de cijfers voor de laatste vier maanden waren nog niet beschikbaar op het moment dat de analyse is uitgevoerd.

Eigen waarneming of meekijken?

Registraties kunnen op twee manieren tot stand komen: een eigen waarneming door een van de operators of een verzoek van buitenaf om mee te kijken. Het zijn vooral de eigen waarnemingen die de toegevoegde waarde van het cameratoezicht laten zien. De operators kunnen een beginnend incident spotten en samen met de aanwezige politie bepalen wat er moet gebeuren. Het operationeel centrum bepaalt vervolgens of er politie naar het incident wordt gestuurd, of niet. Dat hangt af van de ernst van het incident en van de beschikbaarheid en nabijheid van politiemensen. Ondertussen blijft de operator continu in de gaten houden wat er gebeurt. In 2021 is ongeveer een kwart van de registraties (27%) door de operators gespot: dat zijn de 1.212 incidenten in de categorie 'eigen waarnemingen'. De rest van de registraties (73%) had betrekking op een incident waarbij de centrale werd gevraagd mee te kijken. Dat was in 2021 het geval bij 3.239 incidenten. De stijging van het aantal registraties in 2021 is volledig veroorzaakt door meekijken: het aantal eigen waarnemingen is zeer constant in de afgelopen vier jaar. Ook als er al politie of handhaving ter plaatse is en als de toezichtcentrale meekijkt kan dat heel waardevol zijn. Het kan extra informatie opleveren voor de inzet op straat. Ook is het waardevol dat de operators kunnen inzoomen op personen om zo beter bewijsmateriaal te verzamelen.

Type incident

Bij elke registratie wordt enige aanvullende informatie opgeslagen, waaronder het type incident. In de tabel hieronder staan de tien meest geregistreerde incidenttypen. De vier meest voorkomende zijn conflict (22%), verkeer (18%), verdachte situatie (17%) en diefstal (10%).

Tabel 2.2 Type incident 2018 – 2021

Cameragebied	Aantal	Percentage
conflict	2.505	22%
verkeer	2.034	18%
verdachte situatie	2.026	17%
diefstal	1.132	10%
overige overlast	1.029	9%
overlast alcohol/drugs	896	8%
vernieling/baldadigheid	545	5%
overlast jeugd	504	4%
geweld	487	4%
onwelwording	434	4%

Vergeleken met de vorige evaluatie, die betrekking had op de jaren 2014-2017, zijn de overeenkomsten zeer groot. De 'top vier' bestond toen uit dezelfde incidenttypen en de percentages zijn ook vrijwel identiek. Het aantal geweldsincidenten is in 2020 en 2021 iets lager dan in de jaren daarvoor, maar dat is logisch omdat de horeca minder vaak open was vanwege de COVID-19 maatregelen.

Cameragebieden vergeleken

Verreweg de meeste incidenten (60%) zijn waargenomen met de camera's in de binnenstad. Dat is logisch, aangezien daar de meeste camera's staan en omdat het *live* cameratoezicht vooral tijdens

uitgaansnachten plaatsvindt. Met elke camera in de binnenstad wordt per week gemiddeld ongeveer één incident waargenomen.

Tabel 2.3 Registraties per cameragebied 2018 – 2021

Cameragebied	Aantal	Percentage	Aantal per camera
Binnenstad	8.324	60%	166
Lombok	984	7%	246
Kanaleneiland	967	7%	138
Amsterdamsestraatweg	901	7%	129
Zwanenvechtlaan	238	2%	119
Overkapel *	151	1%	76
Bemuurde Weerd	111	1%	111
Stadion FC Utrecht **	83	1%	28
Voortrekkersdreef	11	0%	11
(Niet ingedeeld)	1.057	8%	
CTOV	960	7%	

* De camera's bij Overkapel zijn een half jaar weggehaald omdat de camera's elders harder nodig waren. Daarna zijn ze weer teruggeplaatst toen de overlast toenam. Het is dus logisch dat het aantal waargenomen incidenten hier relatief laag is, aangezien de camera's er niet de hele periode stonden.
** De camera's in het voetbalstadion worden niet bekeken in de toezichtcentrale aan de Briljantlaan, maar in de commandokamer in het stadion zelf. Die incidenten worden in een ander systeem geregistreerd dan het systeem in de Briljantlaan, dus ook hier is het logisch dat het aantal incidenten relatief laag is. Daarom zijn de cijfers ook niet per camera berekend.

Als we het aantal registraties per camera uitrekenen, komt een ander beeld naar voren. Dan blijkt dat in Lombok de meeste incidenten per camera worden waargenomen: daar wordt met elke camera om de vijf dagen een incident waargenomen. Er zijn daarnaast ook cameragebieden waar met de camera's nauwelijks incidenten zijn waargenomen de afgelopen vier jaar, zoals in Overkapel en op de Voortrekkersdreef.

Alles overziend is duidelijk dat tijdens het rechtstreekse toezicht zeer regelmatig incidenten worden waargenomen: ongeveer tien per dag. Het gaat in de helft van de gevallen om conflict, verkeer en verdachte situatie. Het aantal incidenten per camera is wel sterk verschillend: met sommige camera's worden elke week wel incidenten waargenomen en met andere camera's vrijwel nooit. Vergeleken met de evaluatie van 2017 valt op dat er nauwelijks iets is veranderd in het rechtstreekse toezicht: het wordt op dezelfde manier uitgevoerd en het levert dezelfde resultaten op. Dat is goed nieuws omdat het waardevolle resultaten zijn. Maar het laat aan de andere kant ook zien dat het niet is gelukt het cameratoezicht meer te gaan richten op gemeentelijke prioriteiten, zoals overlast, vervuiling en dergelijke.

2.2 Opsporing achteraf

Opsporing mag nooit het enige doel van gemeentelijk cameratoezicht zijn. Maar opsporing achteraf is wel degelijk toegestaan. De politie mag de opnames gebruiken als bewijsmateriaal in opsporingsonderzoek. Eerdere evaluaties lieten zien dat de politie in Utrecht regelmatig beelden gebruikt voor opsporing. Hoe vaak beelden worden gebruikt voor opsporing, wordt niet systematisch bijgehouden. Om toch iets te kunnen zeggen over dit doel van de camera's is net als bij voorgaande evaluaties besloten een verdiepend gesprek met een rechercheur te voeren die vaak camerabeelden gebruikt.

Algemeen beeld

Daaruit blijkt dat de recherche naar schatting twintig keer per maand beelden opvraagt bij cameratoezicht. Daar wordt bekeken of de beelden bruikbaar zijn of niet. Als de beelden bruikbaar zijn, worden ze als bewijs toegevoegd aan het dossier met het proces-verbaal waarin het hele incident wordt beschreven. Bruikbare beelden worden dan veilig gesteld op een gegevensdrager, zoals een CD of DVD. Eén exemplaar gaat voor de duur van het onderzoek in het archief en wordt daarna nog drie jaar bewaard. Het andere exemplaar gaat naar het Openbaar Ministerie.
Normaal gesproken gaat het bij dit soort onderzoek meestal om geweldsincidenten, maar omdat de horeca lange tijd gesloten was gebeurde dat minder in 2020 en 2021. Relatief veel onderzoeken gingen in de afgelopen jaren over winkeldiefstallen. Dan zijn particuliere bewakingscamera's in winkels vaak bruikbaarder dan de camera's van de gemeente op straat. Naar schatting is minder dan een op de tien beelden afkomstig van de gemeentelijke camera's: de rest komt van particuliere camera's. Maar als de horeca weer open gaat, zal die verhouding veranderen en worden de gemeentelijke camera's weer belangrijker, aldus de recherche.
De exacte bijdrage van de camerabeelden is moeilijk te achterhalen. Volgens de politie zijn de beelden in veel gevallen vooral belangrijk om de feiten op een rij te krijgen: mensen die onder invloed waren van drank of drugs of heftige emoties herinneren zich vaak niet meer wat er is gebeurd. Maar het komt ook voor dat camerabeelden doorslaggevend bewijsmateriaal opleveren. Dat is vooral te zien bij zaken als zakkenrollen en mishandelingen: daar zijn vaak ontkennende verdachten en zonder de beelden zouden veel van die zaken niet tot een veroordeling leiden. Opgenomen beelden blijken vooral goed bruikbaar te zijn voor opsporing achteraf als de operators het incident hebben gezien en hebben ingezoomd op de betrokken personen, zodat precies kan worden vastgesteld wie wat deed. Beelden van verder weg zijn vaak minder goed bruikbaar.

Vier voorbeelden

In het gesprek zijn verschillende concrete voorbeelden gegeven van zaken waarin de gemeentelijke camerabeelden zijn gebruikt voor opsporing. Hieronder worden vier voorbeelden gegeven – elke anekdote laat een andere manier zien waarop de beelden van belang waren.

- In de nieuwjaarsnacht ziet een agent op straat een jongen liggen op een bankje bij een bushalte. Er hangen twee jongens over hem heen en de agent ziet dat ze iets uit de zakken van de liggende jongen halen. Cameratoezicht luistert mee met de melding en zij volgen de twee jongens met de camera. Ze zien dat ze iets weggooien in een prullenbak en sturen de agent naar de prullenbak. Daar vindt hij een paspoort dat van de jongen op het bankje blijkt te zijn. De camerabeelden zijn zo duidelijk dat de twee verdachten worden gespot en staande worden gehouden. Omdat ze worden verdacht van diefstal en omdat het paspoort is gevonden, mogen

ze worden gefouilleerd. De agent vindt bij een van hen een pasjeshouder met pasjes van de jongen op het bankje. De twee jongens worden aangehouden en meegenomen naar het politiebureau voor verder onderzoek. Om tot een veroordeling te kunnen komen, moet de agent kunnen onderbouwen waarom hij deze personen staande heeft gehouden. De camerabeelden zijn daarbij bepalend geweest, dus die zijn aan het onderzoeksdossier toegevoegd.

- Camerabeelden kunnen ook richting geven aan een onderzoek. Een jonge vrouw deed aangifte van mishandeling door een andere vrouw. Het incident was vaag in beeld, waardoor de beelden niet goed genoeg waren om de verdachte te kunnen herkennen. De politie vroeg aan cameratoezicht te onderzoeken waar de verdachte naartoe ging na de mishandeling. Ze ging naar een auto in een parkeergarage en zo kon de vrouw aan een kenteken worden gekoppeld. De vrouw is uitgenodigd op het politiebureau om een verklaring af te komen leggen.

- Soms zijn de camerabeelden het enige en doorslaggevende bewijs waar een heel strafdossier op wordt gebaseerd. Een voorbeeld hiervan was een vechtpartij waar acht jonge mannen bij betrokken waren: het waren twee groepjes van vier die elkaar te lijf gingen. Het geweld was zeer heftig: één van de slachtoffers belandde in het ziekenhuis. In dat soort chaotische situaties is het zonder beelden vaak onmogelijk te achterhalen wie precies wat heeft gedaan. Er waren acht verschillende verhalen en de betrokkenen deden allemaal aangifte van mishandeling tegen de andere groep. De verklaringen die daarna werden afgelegd waren allemaal tegenstrijdig en daardoor waardeloos als bewijs. Het bleek dat de vechtpartij vlak naast een gemeentelijke camera plaatsvond. De beelden zijn van seconde tot seconde beschreven: dat kostte ruim een dag. Toen was er een chronologisch verhaal waarin precies stond wat elke verdachte op welk moment deed. Op basis van de beelden kon worden bewezen dat twee van de acht jongens de hoofddaders waren: zij zijn veroordeeld tot twee jaar cel.

- In een andere mishandeling was het incident wel in beeld, maar heel ver weg. Daardoor was de dader niet te herkennen. Maar het slachtoffer had wel een vermoeden wie het was. De politie heeft aan de hand van de camerabeelden gezien dat de verdachte een bijzondere combinatie van jas en schoenen droeg. Ze zijn naar het adres van de vermoedelijke dader gegaan en hebben daar exact die combinatie van jas en schoenen aangetroffen. Daar hebben ze een foto van gemaakt zodat die in het dossier naast een screenshot van de camerabeelden kon worden gelegd. Het was een perfecte match en in combinatie met de verklaring van het slachtoffer werd de dader veroordeeld. Zonder de camerabeelden was de verklaring van het slachtoffer nooit genoeg geweest voor een veroordeling, is de inschatting van de rechercheur.

Kortom: een cijfermatig overzicht is niet beschikbaar, maar de waarde van de gemeentelijke camera’s voor opsporing is groot. Regelmatig zijn beelden waardevol of zelfs doorslaggevend voor opsporingsonderzoeken.

Beleidskader cameratoezicht

3 Beleidskader cameratoezicht

Cameratoezicht op openbare plaatsen is aan regels gebonden. Er zijn landelijke wetten voor cameratoezicht die voor alle gemeenten gelden, zoals artikel 151c van de Gemeentewet en de Wet politiegegevens. Daarnaast is er ruimte voor lokale verordeningen en gemeentelijke beleidskaders die een nadere invulling geven aan de wet. De regels die gelden voor het gemeentelijke cameratoezicht in Utrecht staan in het *Beleidskader cameratoezicht 2019-2022*. Er staat bijvoorbeeld in wat de criteria zijn om te beoordelen of ergens camera's mogen worden geplaatst of niet. In dit hoofdstuk komen zowel het wettelijke kader als het beleidskader aan bod.

3.1 Wetgeving

De wetgeving voor cameratoezicht is eigenlijk opgebouwd uit twee delen. Enerzijds is er het algemene grondrecht op bescherming van de privacy. Anderzijds zijn er specifieke wetten die beschrijven onder welke voorwaarden dat grondrecht mag worden ingeperkt.

Grondrecht: bescherming van de privacy
Het recht op privacy is vastgelegd in de Nederlandse Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

> *Artikel 10 lid 1 Grondwet 1*
> Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

> *Artikel 8 lid 2 EVRM*
> Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van [het recht op privacy], dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Uit beide citaten blijkt dat het recht op privacy belangrijk is, maar niet absoluut. De overheid mag zich mengen in de persoonlijke levenssfeer als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een belangrijke voorwaarde is dat de inperking van de privacy bij wet voorzien moet zijn. Er moet dus een wettelijke grondslag zijn waarin staat voor welke doelen, in welke gevallen en onder welke voorwaarden de overheid de privacy mag inperken. Die wet maakt het voor eenieder voorzienbaar dat er cameratoezicht kan worden ingesteld en welke regels daarvoor gelden. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens stelt daarnaast dat ook aan het criterium van noodzakelijkheid moet zijn voldaan. De inbreuk op de privacy moet noodzakelijk zijn voor de openbare veiligheid.

Verbod op heimelijk filmen
Een aanvullende wettelijke bepaling die de privacy beschermt is het verbod op heimelijk filmen. Dat verbod is vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht. Artikel 139f verbiedt heimelijk filmen in woningen en artikel 441b verbiedt heimelijk filmen op openbare plaatsen. Heimelijk filmen is alleen toegestaan als aan strenge voorwaarden wordt voldaan. De politie mag bijvoorbeeld wel heimelijke observaties doen met camera's, maar alleen als dat nodig is voor een specifiek opsporingsonderzoek en alleen in opdracht van de officier van justitie. De gemeentelijke camera's waar deze evaluatie over gaat, vallen buiten die uitzonderingen. Gemeentelijke camera's die op grond van artikel 151c van de Gemeentewet worden geplaatst moeten dus altijd zichtbaar zijn. Dit 'kenbaarheidsvereiste' is expliciet opgenomen in artikel 151c van de Gemeentewet: "De aanwezigheid van camera's is op duidelijke wijze kenbaar een ieder die het gebied betreedt".

Inbreuk op privacy: specifieke wettelijke grondslagen
Voor de gemeentelijke camera's waar deze evaluatie over gaat is de wettelijke grondslag artikel 151c van de Gemeentewet. Maar er zijn nog twee andere wettelijke grondslagen waar camera's op kunnen worden gebaseerd: de Politiewet en het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 151c van de Gemeentewet: handhaving openbare orde
In artikel 151c van de Gemeentewet staat onder welke voorwaarden een gemeente cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde mag inzetten; de wetstekst staat in Bijlage I. Van belang is de rolverdeling tussen gemeenteraad en burgemeester: de raad bepaalt of cameratoezicht mogelijk moet worden. Als de raad daarvan overtuigd is, kan de raad de burgemeester de bevoegdheid geven camera's te plaatsen. Daarna is de rol van de raad eigenlijk uitgespeeld: het is de burgemeester die de camera's in een aanwijzingsbesluit laat plaatsen en het is de burgemeester die de camera's moet verwijderen als ze niet langer noodzakelijk zijn voor de openbare orde. Maar feitelijk heeft de gemeenteraad natuurlijk nog wel instrumenten om invloed uit te oefenen. De bevoegdheid kan weer worden ingetrokken en uit de verordening worden verwijderd. Een alternatief is om bij de behandeling van de begroting geen geld voor camera's beschikbaar te stellen.

Artikel 3 Politiewet: dagelijkse politietaak
De politie mag zelf camera's inzetten op grond van artikel 3 Politiewet. In dat artikel staat dat de politie – simpel gezegd – datgene mag doen wat nodig is voor het handhaven van de rechtsorde en voor hulpverlening. Het woord 'camera' komt niet in dat wetsartikel voor: het is dus geen specifieke grondslag voor cameratoezicht, maar een algemene grondslag. De jurisprudentie laat zien dat dit betekent dat er hooguit een beperkte inbreuk op grondrechten op dit artikel kan worden gebaseerd. Als de inperking van de privacy te groot wordt, is dit geen geschikte juridische basis. Wat precies moet worden verstaan onder 'te groot' is een juridische discussie voor specialisten. In de praktijk komt het erop neer dat politiecamera's die op grond van de Politiewet worden geplaatst meestal maar een aantal dagen worden neergezet, bijvoorbeeld voor de duur van een evenement, een voetbalwedstrijd of een demonstratie en daarna weer worden weggehaald.

Wetboek van Strafvordering: opsporing
Het Wetboek van Strafvordering biedt ook een aantal wettelijke grondslagen voor camera's. Deze camera's worden ingezet voor stelselmatige observatie van een bepaalde persoon. Dit mag de politie doen als het Openbaar Ministerie daartoe een opdracht geeft. In alle gevallen moet het gaan

om concrete verdenkingen van specifieke (groepen) personen. En zodra het opsporingsonderzoek is afgerond, moeten de camera's weer weg.

3.2 Beleidskader cameratoezicht Utrecht 2019-2022

Inhoud van het beleidskader

Het beleidskader cameratoezicht Utrecht biedt een concrete gemeentelijke uitwerking van de landelijke wettelijke kaders. Het beleidskader beschrijft op welke wijze Utrecht gemeentelijke camera's voor handhaving van de openbare orde inzet en volgens welke criteria. Het beleidskader wordt om de vier jaar aangepast. Het meest recente beleidskader is uit oktober 2018 en was bedoeld voor de jaren 2019-2022.[12] In het beleidskader uit 2018 staat – kort samengevat – het volgende:

1. Een beschrijving van de gebieden in Utrecht waar gemeentelijk cameratoezicht is.
2. De uitkomsten van de evaluatie van 2018.

3.1 Een overzicht van de doelen waar cameratoezicht voor kan worden ingezet

- Preventie
- Interventie
- Veiligheidsgevoel
- Opsporing

3.2 De afwegingscriteria die gelden

- Dringende maatschappelijke behoefte, proportioneel en subsidiair
- Onderdeel van pakket aan maatregelen, combinatie van problemen
- Actuele analyse van problemen, opvolging geregeld en evaluatie
- Vaste camera's voor langdurige problemen, flexibele voor problemen in pieken

3.3 De werkwijze

4. Het aantal vaste (75) en flexibele (6) camera's
5. Privacy, beveiliging camerabeelden en wettelijke richtlijnen

Doel van het beleidskader

Met het beleidskader van 2018 werden twee veranderingen beoogd. Ten eerste moest het cameratoezicht flexibeler worden. Er was bij alle professionals een grote behoefte aan tijdelijk cameratoezicht op specifieke plekken. Daarom werd besloten het aantal flexibele camera's te verdubbelen van drie naar zes. Ten tweede werd besloten alle camera's kritischer te beoordelen op noodzakelijkheid. Het kwam namelijk bijna nooit voor dat een eenmaal geplaatste camera weer werd verwijderd. Dat klopt niet met het uitgangspunt dat cameratoezicht door gemeenten op grond van artikel 151c van de Gemeentewet in principe een tijdelijke maatregel is.

Deze twee doelen komen erop neer dat de noodzakelijkheid van alle camera's opnieuw moest worden onderbouwd door een grondiger analyse en op basis van meer informatiebronnen dan tot dan toe gebeurde. Het was niet langer genoeg om te verwijzen naar politiecijfers waaruit bleek dat

Noot 12 Zie: https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/veiligheid/2018-11-Beleidskader-Cameratoezicht-2019-2022.pdf

er een probleem is in een bepaald gebied. De gebiedsmanagers moesten veel specifieker omschrijven welk doel ze wilden bereiken met een camera: een veiliger gevoel, preventie van incidenten, *live* reageren of achteraf opsporen? Of een combinatie? Per doel moesten vervolgens indicatoren en informatiebronnen worden gekozen, zodat tijdens periodieke evaluaties het doelbereik kon worden gemeten. Dit zou in jaarlijkse uitvoeringsplannen worden onderbouwd en beschreven.

3.3 Evaluatie beleidskader

Er zijn gesprekken gevoerd met gemeentelijke medewerkers, politiemensen en raadsleden. In de gesprekken is gevraagd wat men van het beleidskader cameratoezicht vindt en of het is gelukt de doelen te bereiken. Dat leverde een aantal thema's op die hieronder worden besproken.

Flexibel cameratoezicht
De meeste professionals zijn van mening dat de afgelopen drie jaar netjes is gedaan wat was afgesproken. Voor elke verplaatsing van een flexibele camera moest een doelstelling worden gekozen en een heldere instructie voor de cameratoezichtcentrale. Daarna moest een evaluatie worden uitgevoerd om te zien of de camera had opgeleverd wat de bedoeling was. Dit is gebeurd en ook voor de moeilijker meetbare doelstellingen veiligheidsgevoel en preventie. Het is dus gelukt om zes flexibele camera's in te zetten volgens de gemaakte afspraken.
Maar zes flexibele camera's is niet genoeg: alle professionals willen dat het cameratoezicht nog veel flexibeler wordt. Sommigen zijn daar heel uitgesproken over:

> *"Het moest flexibeler en dat is nul komma nul gelukt. Je moet meegaan in de actualiteit en eerlijk kijken wat er nodig is. Er gaan drie maanden overheen voordat je een camera kan plaatsen."*

Anderen zijn iets genuanceerder, maar geven ook aan dat er veel meer behoefte is aan flexibele camera's. In feite worden de zes flexibele camera's heen-en-weer geschoven tussen plekken waar structurele veiligheidsproblemen zijn.

> *"De redenering is nu: in de binnenstad staan vaste camera's en in de wijken daarbuiten zijn ze flexibel. Daar ben ik het niet mee eens. Er zijn ook plekken buiten het centrum waar problemen zo hardnekkig zijn dat vaste camera's als onderdeel van het totaalpakket een goede aanvullende maatregel zouden zijn."*

Verder vinden velen dat het verplaatsen en verantwoorden van de flexibele camera's disproportioneel veel tijd vergt. Er wordt meer tijd besteed aan het denken over deze zes flexibele camera's dan over de vaste camera's of andere gemeentelijke camera's en sensoren.
Een ander probleem is dat de camera's niet alleen beleidsmatig, maar ook in technische zin niet snel verplaatsbaar zijn. De apparatuur moet altijd eerst worden gekoppeld aan een stroomvoorziening en een verbinding krijgen met de cameracentrale. Dat betekent dat een vrij lange periode voorbijgaat voordat de camera's ergens kunnen worden neergezet. Een echt flexibele camera unit zou in een paar uur moeten kunnen worden geplaatst, bijvoorbeeld voor een demonstratie of voor zeer kortdurend toezicht bijvoorbeeld tijdens de jaarwisseling. De beleidsambtenaren van openbare orde willen die technologie graag inzetten, maar kunnen zelf niet overzien welke leveranciers dat kunnen leveren en aan welke eisen de techniek moet voldoen om te passen binnen het

gemeentelijke beleid ten aanzien van privacybescherming en informatiebeveiliging. Aangezien er meer afdelingen binnen de gemeente zijn die camera's en sensoren gebruiken, ligt gemeentebrede ondersteuning bij de aanschaf en plaatsing van dit soort technologie voor de hand, aldus de ambtenaren van openbare orde en veiligheid.
Volgens degenen waarmee is gesproken moet de verhouding tussen het aantal vaste en flexibele camera's nog veel verder opschuiven richting flexibiliteit. Het aantal flexibele camera's is nu gegroeid van drie naar zes, maar de meeste professionals willen dat ongeveer de helft van alle camera's flexibel wordt. Want flexibele camera's hebben eigenlijk alleen maar voordelen, zo blijkt uit de gesprekken. Ze vallen veel meer op dan vaste camera's: het doet meteen iets met een buurt als een camera wordt geplaatst – en ook als hij wordt verwijderd. De flexibele camera's hebben veel meer impact op de beleving van voorbijgangers dan vaste camera's, omdat die na een paar jaar een soort straatmeubilair worden. Een ondernemer vroeg onlangs aan een van de gebiedsmanagers of de gemeente niet iets kon doen om de veiligheid te vergroten: een camera plaatsen, bijvoorbeeld. Toen de gebiedsmanager wees op de camera die al jaren op de rotonde voor de winkel staat, reageerde de ondernemer verbaasd: "Oh, doen die het dan?" Kortom: vaste camera's worden na verloop van tijd niet meer bewust waargenomen, terwijl flexibele camera's veel meer opvallen. Aangezien twee belangrijke doelen van het cameratoezicht, veiligheidsgevoel en preventie, volledig worden bepaald door de mate van bewustzijn over de camera's, is het logisch minder vaste camera's te gebruiken en het aantal flexibele camera's uit te breiden, vinden de professionals.

Noodzakelijkheidscriterium in plaats van maximum

In 2009 werd besloten het aantal camera's vooralsnog te bevriezen en er zijn sindsdien geen camera's bij gekomen. Dat is volgens bijna alle gesprekspartners problematisch: het maximum begint steeds meer te knellen. Zoals een van de geïnterviewden het kort samenvatte:

> *"Er worden geen camera's geplaatst, omdat het niet past in ons beleidskader. Maar het echte probleem is: ons beleidskader past niet meer bij de werkelijkheid."*

Tabel 3.1 Aantal camera's in acht grootste gemeenten

Gemeente	Camera's	Inwoners	Camera's per 10.000 inwoners
Rotterdam	480	582.000	8
Tilburg	130	197.000	7
Almere	130	208.000	6
Den Haag	160	538.000	3
Amsterdam	220	862.000	3
Utrecht	80	359.000	2
Eindhoven	40	232.000	2
Groningen	20	202.000	1

Er wonen ondertussen 60.000 mensen meer in de stad dan in 2009 en ook het toerisme is enorm gegroeid. Ook de complexiteit van problemen is volgens professionals veel groter. Er zijn meer evenementen, protesten en demonstraties en in een compacte stad als Utrecht is het een steeds grotere uitdaging dat in goede banen te leiden. In andere gemeenten groeit het aantal camera's wel: vergeleken met andere grote steden is het aantal gemeentelijke camera's in Utrecht relatief laag.

Een punt dat in veel gesprekken aan de orde kwam, is dat het niet zou moeten gaan over het aantal camera's, maar over de vraag of een camera noodzakelijk is. Er zijn nu gebieden in de stad waar zoveel overlast of criminaliteit is dat daar vroeger zeker camera's zouden zijn geplaatst. Maar daar worden nu geen camera's geplaatst, omdat er geen ruimte is voor extra camera's en ze dus ergens anders moeten worden weggehaald waar ze ook hard nodig zijn.
Door te gaan werken met een noodzakelijkheidscriterium zou het kunnen dat het aantal camera's groter wordt dan het huidige aantal. Dat is de reden dat een deel van de gemeenteraad hier geen voorstander van is. Maar werken met noodzakelijkheid als criterium kan er juist ook toe leiden dat er minder camera's komen, als deze strakker worden beoordeeld. Als camera's die ergens al jaren staan niet langer noodzakelijk zijn, moeten ze worden verwijderd. Dat geldt dus ook voor de camera's in de binnenstad. Nu worden eenmaal geplaatste camera's bijna nooit verwijderd en volgens een van de professionals komt dat door angst voor negatieve reacties vanuit de buurt en omdat het moeilijk is een eenmaal verwijderde camera weer terug te krijgen. Daar zou communicatie en verwachtingenmanagement richting omwonenden en ondernemers een rol in kunnen spelen:

> *"De boodschap moet niet zijn: 'Hoera, u krijgt een camera dus nu wordt het veilig!' maar: 'Helaas, het is hier niet veilig, dus er is een camera nodig. Maar over drie maanden gaat hij weer weg.' Mocht dan blijken dat de problemen inderdaad meteen weer terugkeren, dan moet die camera heel snel teruggezet worden. En dan niet pas na drie maanden, maar veel sneller."*

Vooraf is niet te voorspellen wat er zal gebeuren met het aantal camera's als wordt gekozen voor het noodzakelijkheidscriterium. Als hiervoor wordt gekozen, moet het beleidskader in elk geval zo worden ingericht dat iedereen erop kan vertrouwen dat camera's alleen daar worden geplaatst waar ze nodig zijn en dat ze worden weggehaald als ze niet meer nodig zijn. En als zou blijken dat het aantal camera's te veel groeit, kan de raad in het beleidskader grenzen stellen. In de woorden van een van de gebiedsmanagers:

> *"De gemeenteraad moet er vertrouwen in kunnen hebben dat de gebiedsmanagers, stedelijke ambtenaren, de burgemeester en de politie zich houden aan de afspraken in het beleidskader. Raadsleden moeten toch niet over elke afzonderlijke camera hoeven meepraten? Ze moeten een keer per jaar alle informatie krijgen en dan een goed voorbereid en inhoudelijk debat voeren. Dan kan de raad de spelregels eventueel nog aanpassen."*

In de aanbevelingen komt dit onderwerp terug en wordt voorgesteld de burgemeester een sleutelrol te geven om het huidige patroon te doorbreken. Dat is ook hoe het bestuursrechtelijk is geregeld: de burgemeester heeft de bevoegdheid gekregen van de raad om camera's te plaatsen en te verwijderen. De raad heeft na het toekennen van die bevoegdheid een controlerende rol. Als de burgemeester jaarlijks alle informatie aanlevert aan de raad kan daar een goed voorbereid en inhoudelijk debat worden gevoerd. Indien nodig kan de raad dan aangeven dat de spelregels in het beleidskader tussentijds moeten worden aangepast. Na een jaar kan dan dezelfde cyclus worden doorlopen.

Monitoring van opbrengsten en doelbereik

De introductie van de jaarlijkse uitvoeringsplannen heeft niet geleid tot een verregaande flexibilisering van het cameratoezicht. De meeste camera's zijn 'vast' en de professionals in de wijken willen de camera's meestal niet opgeven uit angst ze niet meer terug te krijgen als dat nodig is. Het heeft

volgens een van de gesprekspartners weinig zin om elk jaar kritisch na te denken over de doelen en effecten van camera's als dat niet in de hele gemeente gebeurt volgens de afgesproken methode en als het er niet toe leidt dat er meer flexibiliteit in het cameratoezicht komt. De afspraak om jaarlijks actief te monitoren wat elke camera oplevert aan 'productie' op de vooraf gekozen doelen is niet op stedelijk niveau uitgevoerd, maar per cameragebied. Die taakverdeling tussen 'stedelijk' en 'wijken' leidt niet tot het gewenste flexibele cameratoezicht. Lokale professionals komen eigenlijk altijd tot de conclusie dat ze camera's willen houden. Het is dus alleen op het stedelijke niveau mogelijk om de eindafweging te maken. Maar de informatie die voor die afweging beschikbaar is, komt uit de wijken zelf en is dus niet geschikt om een uniforme afweging te maken van *alle* camera's op dezelfde meetlat. Het gemeentelijke dashboard biedt de mogelijkheid de registraties uit de toezichtcentrale op te splitsen per cameragebied, maar van die mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Dat zou wel moeten gebeuren, omdat alleen daaruit kan blijken of het noodzakelijkheidscriterium in alle cameragebieden hetzelfde wordt gehanteerd. Het is volgens de professionals in de wijken en volgens de beleidsambtenaren op stedelijk niveau wenselijk de afgesproken systematiek consequent toe te gaan passen met behulp van één instrumentarium voor monitoring en evaluatie dat stedelijk niveau wordt aangestuurd en bewaakt.

Taakverdeling gemeente en politie; toezichtcentrale

Volgens veel gesprekspartners is het belangrijkste thema op dit moment de taakverdeling tussen gemeente en politie. De evaluatie van 2018 liet zien dat de gemeentelijke camera's feitelijk een instrument voor de politie waren geworden. Daarom werd aanbevolen meer gemeentelijke accenten aan te brengen in het *live* toezicht en de samenwerking tussen de toezichtcentrale en de gemeentelijke handhavers op straat te intensiveren. Dat is niet gelukt in de afgelopen drie jaar. De handhavers vragen wel eens aan cameratoezicht of iemand mee kan kijken als zij ergens naartoe gaan. Maar andersom gebeurt dat nog altijd niet: vanuit de cameratoezichtcentrale worden de handhavers niet aangestuurd.

> *"Die camera's kunnen allerlei zaken zien die voor de gemeente van belang zijn: vervuiling, parkeeroverlast, overlastgevende groepen en dergelijke. Maar de politie wil dat niet: die willen het bij zichzelf houden. Ze zien het als hun camera's."*

De aanbeveling uit de vorige evaluatie om de opbrengsten van het cameratoezicht te vergroten door gemeentelijke accenten te leggen is dus niet uitgevoerd. Volgens bijna alle gemeentelijke professionals is het probleem dat de cameratoezichtruimte bij de politie is gehuisvest en niet bij de gemeente. De politie vindt het logisch dat zo te houden: de lijntjes tussen het cameratoezicht en de regionale meldkamer moeten zo kort mogelijk zijn, dus letterlijk 'één deur verder'. Maar de overige gesprekspartners zijn van mening dat gemeentelijke camera's in een gemeentelijke toezichtcentrale moeten worden bekeken – met een werkplek waar de politie kan gaan zitten als dat nodig is voor specifieke politietaken en met de mogelijkheid beelden door te sturen naar de regionale meldkamer. In de woorden van een van de gesprekspartners:

> *"Die eigen gemeentelijke toezichtcentrale had er jaren geleden al moeten komen. Veel taken van de politie worden nu door de wijkboa's van de gemeente gedaan. Maar de politie kijkt alleen maar naar incidenten waar 112 voor in actie komt. We moeten ook gaan kijken naar overtredingen van lokale regels uit de APV. En dat moet gebeuren door mensen die lokale kennis hebben van de straatjes: niet door een politiemedewerker op afstand."*

Toekomstvisie

Cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet is een instrument waarmee de gemeente informatie over 'de straat' kan ophalen, zodat die informatie op een andere plek en op een ander moment kan worden gebruikt. Precies datzelfde kan je in principe natuurlijk doen met andere camera's: van de gemeente of van andere organisaties. Het zou volgens veel gesprekspartners om twee redenen logisch zijn om de discussie over cameratoezicht niet langer te beperken tot de 81 camera's die voor handhaving van de openbare orde worden ingezet.
Ten eerste kan dit bijdragen aan betere bescherming van de privacy, omdat het debat over privacy over meer dan alleen de gemeentelijke camera's voor openbare orde zou moeten gaan. Andere camera's krijgen momenteel nauwelijks aandacht in het politiek-bestuurlijke debat, maar er zijn er veel meer van. Zo heeft de gemeente zelf camera's voor de milieuzone, parkeerhandhaving, verkeersmonitoring, bewaking van gebouwen, bodycams voor de veiligheid van boa's en ongetwijfeld nog meer. Andere organisaties hebben ook camera's op straat gericht, zoals de politie, openbaar vervoerders en ondernemers. Volgens de landelijke database van de politie waar camera's kunnen worden aangemeld zijn er 5.000 camera's in Utrecht: dus bijna honderd keer zoveel als de gemeentelijke camera's. Al die andere camera's zijn net zo goed een inbreuk op de privacy van voorbijgangers en het zou goed zijn daar ook een debat over te voeren, aldus een paar gesprekspartners. Voor de camera's op de bedrijventerreinen in de stad is dat inmiddels ook al gebeurd op initiatief van een raadslid. Op basis van een motie is geregeld dat ondernemersverenigingen alleen maar hun camera's op straat mogen richten als ze een convenant met de gemeente hebben gesloten.

Een tweede reden om ook andere camera's in het debat te betrekken is het vergroten van de veiligheid op straat. Als de politie onderzoek doet na een ernstig strafbaar feit worden standaard alle camerabeelden van die plek opgevraagd. Daarbij wordt dankbaar gebruik gemaakt van de gemeentelijke camera's, maar veel vaker zijn het andere camera's die essentiële beelden hebben gemaakt. De gemeente Utrecht zou veel meer kunnen doen met de eigen camera's en met de camera's van anderen. De discussie hierover komt in Utrecht nog niet echt op gang, merken veel gesprekspartners op. Dat komt volgens hen vooral door angst voor het onbekende.
Dat geldt ook voor het toepassen van slimme software of kunstmatige intelligentie om het cameratoezicht efficiënter te maken. Een gesprek met een bedrijf dat claimde op basis van camerabeelden te kunnen inschatten of ergens geweld wordt gepleegd, leidde uiteindelijk tot niets. Vergelijkbare initiatieven uit voorgaande jaren zijn ook gestrand, omdat 'er weerstand is tegen algoritmes', omdat de gemeente 'in een kramp schiet' of omdat het een 'ver-van-mijn-bed-show' is voor veel mensen – in de woorden van een aantal gesprekspartners.
Volgens een deel van de professionals zijn er zeer goede argumenten om hier de komende jaren verandering in te brengen. En er zijn ook veiligheidsmechanismen ingebouwd om te zorgen dat de technologie niet tot ongewenste uitkomsten leidt. De gemeente Utrecht heeft een visie op de digitale stad vastgesteld die kaders biedt.[13] Daarin zit bijvoorbeeld een onderdeel over *computer vision* en meervoudig gebruik van camerabeelden, maar uitsluitend onder strenge voorwaarden. De inzet van kunstmatige intelligentie wordt ook beschreven. Die technologie is niet alleen wenselijk vanuit het oogpunt van efficiëntie: het kan juist ook bijdragen aan privacybescherming. Voor veel toepassingen is anonieme data namelijk genoeg. Er zijn geen persoonsgegevens nodig om met een gemeentelijke camera te zien of alle verkeersborden in de binnenstad nog overeind staan, of het

Noot 13 Zie: https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/utrecht-gezonde-stad-van-en-voor-iedereen/digitale-stad/

wegdek nog heel is en of de verkeerslichten goed werken. En slimme software kan ook – mits goed ontworpen en ingeregeld volgens transparante en begrijpelijke criteria – helpen het cameratoezicht juist minder bevooroordeeld te maken. Want de huidige centralisten in de cameratoezichtruimte hebben ook bepaalde vooroordelen, waardoor ze bepaalde groepen of individuen meer in de gaten houden dan andere. Met behulp van slimme software en kunstmatige intelligentie kan het toezicht op de stad minder *biased* worden gemaakt, aldus een aantal gesprekspartners. En de hoeveelheid gegevens die wordt verwerkt kan er ook door afnemen. Het is bijvoorbeeld mogelijk software in te schakelen die ervoor zorgt dat camera's standaard uit staan en alleen maar opnames maken in specifieke situaties, bijvoorbeeld als het geluidsniveau boven een bepaalde drempel uitkomt, als er mensen over straat rennen of als er een groep van meer dan tien mensen op straat staat. Dit beschermt niet alleen de privacy, maar maakt het doorzoeken van de opgenomen beelden ook veel eenvoudiger omdat alleen mogelijk belangrijke momenten zijn vastgelegd. Uit de peiling in november 2021 onder ruim duizend Utrechters bleek dat 80 procent van de deelnemers vindt dat de gemeente onder voorwaarden mag experimenteren met slimme sensoren in camera's. Mits omkleed met goede waarborgen is er dus brede steun voor dit soort innovaties in het cameratoezicht in Utrecht.

Conclusies en aanbevelingen

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Deze evaluatie van de gemeentelijke camera's in Utrecht moet antwoord geven op twee vragen. De eerste vraag is wat de opbrengsten van het cameratoezicht zijn: dat is de effectevaluatie. De tweede vraag is hoe het gemeentelijke beleidskader functioneert: een procesevaluatie.

Vraag 1: Wat zijn de opbrengsten van het cameratoezicht?
Camera's in Utrecht kunnen worden ingezet voor vier doelen: veiligheidsgevoel, preventie, interventie en opsporing. De eerste twee doelen, veiligheidsgevoel en preventie, zijn door de gemeente zelf onderzocht in twee peilingen onder inwoners en in een stadsgesprek. Die resultaten worden in zelfstandige rapporten gepresenteerd. Daarom gaat het hier alleen over interventie en opsporing.

Het doel interventie wordt bereikt door middel van *live* cameratoezicht. Alle registraties uit de toezichtcentrale van de afgelopen vier jaar zijn geanalyseerd. In die vier jaar werden gemiddeld zo'n tien incidenten per dag waargenomen en geregistreerd in de toezichtcentrale. De incidenttypen variëren van conflicten en diefstallen tot verdachte situaties en baldadigheid. De meeste registraties zijn het gevolg van 'meekijken': dat is het geval als een operator hoort dat er een incident is en vervolgens de camera daarop richt. In een kwart van de gevallen is de registratie gebaseerd op een eigen waarneming: de operator heeft het incident zelf als eerste gespot. De meerwaarde van het cameratoezicht ligt vooral in die tweede categorie. Er zijn grote verschillen tussen de 'productiviteit' van de camera's in de verschillende cameragebieden van Utrecht. In absolute aantallen worden verreweg de meeste incidenten waargenomen met de camera's in de binnenstad. Dat is logisch, omdat daar de meeste camera's staan. Maar als we per camera kijken, valt op dat in Lombok de meeste incidenten worden waargenomen: per camera gemiddeld eens per vijf dagen een incident. Maar er zijn ook camera's waarmee nauwelijks incidenten zijn waargenomen de afgelopen jaren. In vergelijking met de vorige evaluatie over 2013-2017, blijkt dat de opbrengsten van het rechtstreekse cameratoezicht zeer vergelijkbaar zijn: ongeveer dezelfde aantallen en ongeveer dezelfde incidenttypen. De positieve conclusie van toen blijft dus overeind: de opbrengsten van het rechtstreekse cameratoezicht zijn talrijk en dragen vaak bij aan de veiligheid op straat. Maar het is niet gelukt tijdens het rechtstreekse toezicht de aandacht meer te richten op gemeentelijke prioriteiten, zoals werd aanbevolen. Meer hierover is te vinden in hoofdstuk 2.

Voor het meten van het doelbereik op het vierde doel, opsporing achteraf op basis van beeldmateriaal, is geen structurele registratie beschikbaar. Maar de politie laat desgevraagd weten dat camerabeelden 'regelmatig bruikbaar zijn voor opsporing'. Naar schatting van de recherche die zich bezighoudt met veelvoorkomende criminaliteit, worden twintig keer per maand beelden opgevraagd bij cameratoezicht voor opsporing. Soms zijn er dan bruikbare beelden, en soms ook niet. In hoofdstuk 2 van dit rapport worden vier concrete voorbeelden beschreven die laten zien hoe camera's kunnen bijdragen aan opsporing: doorslaggevend bewijs, richtinggevend aan verder onderzoek of ondersteunend aan ander bewijs. Alles overziend is er dus ook op het gebied van opsporing een positieve conclusie: het cameratoezicht levert nog altijd veel en waardevolle informatie op.

Vraag 2: Hoe functioneert het beleidskader cameratoezicht?
Het beleidskader cameratoezicht 2019-2022 beschrijft het wettelijke en beleidsmatige kader voor cameratoezicht in Utrecht. Dit beleidskader wordt elke vier jaar aangepast op basis van een evaluatie. Met het nieuwe beleidskader dat in 2018 werd vastgesteld, werd een aantal veranderingen beoogd. Ten eerste moest er meer flexibiliteit in het cameratoezicht komen. Ten tweede wilde men de noodzakelijkheid van alle camera's kritischer beoordelen. Ten derde was het de bedoeling meer te focussen op preventie en handhaving en minder op opsporing achteraf en zo het cameratoezicht weer het gemeentelijke instrument te maken dat het is, in plaats van een instrument voor de politie wat het feitelijk was geworden.

Het eerste doel, het cameratoezicht flexibeler maken, is gedeeltelijk behaald. Er zijn nu zes in plaats van drie flexibele camera's, dus een verdubbeling. De beoordelingscyclus van de flexibele camera's is uitgevoerd zoals afgesproken: met duidelijke doelen, een uitkijkinstructie voor de toezichtcentrale en elke drie maanden de balans opmaken. Maar men vindt het cameratoezicht nog lang niet flexibel genoeg. Het duurt maanden voordat een camera kan worden geplaatst: beleidsmatig en technisch zijn de camera's nog niet flexibel. En ook vindt men de verhouding tussen het aantal flexibele (6) en vaste (75) camera's nog niet goed. De flexibele camera's worden nauwgezet beoordeeld, maar bij de vaste camera's is de afgesproken beoordeling van de noodzakelijkheid minder goed op gang gekomen. Alle gebiedsmanagers komen op basis van input van de professionals in hun werkgebied meestal tot de conclusie dat eenmaal geplaatste camera's niet moeten worden verwijderd. Er vindt vervolgens geen integrale afweging op stedelijk niveau plaats van de noodzakelijkheid van alle camera's, waardoor de vaste camera's blijven staan. Maar flexibele camera's hebben veel meer impact hebben op een buurt dan vaste camera's die een soort straatmeubilair worden.
Het aantal camera's in Utrecht is in 2009 bevroren op het toenmalige aantal en niet meer uitgebreid. Dat 'maximum' begint steeds meer te knellen, volgens alle professionals waar we mee spraken. De stad heeft inmiddels 60.000 inwoners meer dan in 2009 en er zijn veel meer toeristen, evenementen en demonstraties. Ook is de complexiteit van de problemen op het gebied van openbare orde sterk gegroeid. Maar het aantal camera's is niet meegegroeid. In vergelijking met andere grote steden in Nederland heeft Utrecht inderdaad relatief weinig camera's.
De meeste professionals van de gemeente en de politie vinden dat het niet moet gaan over de vraag hoeveel camera's er maximaal mogen zijn. Het gaat volgens hen om de vraag hoeveel camera's noodzakelijk zijn. Er zijn nu plekken in de stad die in 2009 zeker in aanmerking zouden zijn gekomen voor cameratoezicht, maar nu geen camera's krijgen, omdat het maximum is bereikt en ze dus ergens anders zouden moeten worden weggehaald. De focus op het maximale aantal camera's draagt er ook toe bij dat eenmaal geplaatste camera's bijna nooit worden verwijderd: men is bang dat het niet zal lukken een eenmaal verwijderde camera weer terug te krijgen mochten de problemen terugkeren.
Alles overziend blijkt uit deze evaluatie dat het niet is gelukt het cameratoezicht echt flexibeler te maken dan in de voorliggende periode. De rol die de gemeenteraad speelt komt daarbij vrijwel altijd direct ter sprake. Raadsdebatten gaan regelmatig over afzonderlijke camera's en eindigen vaak in een patstelling omdat fracties kiezen voor een principiële stellingname 'voor' of 'tegen' camera's. Maar de raadsleden zouden op de grote lijn moeten sturen, omdat ze erop kunnen vertrouwen dat de afspraken in het uitvoeringskader worden nagekomen. Het plaatsen, verlengen en verwijderen van camera's is een bevoegdheid die door de raad aan de burgemeester is toegekend. De raad heeft vervolgens een controlerende rol en zou dus eens per jaar alle informatie moeten

krijgen om een goed voorbereid en inhoudelijk debat op hoofdlijnen te voeren. Als dan blijkt dat de raad vindt dat de burgemeester de bevoegdheid anders moet toepassen (meer, minder of ander cameratoezicht), kan de raad aangeven hoe de spelregels in het beleidskader moeten worden. Na een jaar kan dan dezelfde cyclus weer worden doorlopen. Eens in de vier jaar wordt dan, op basis van het coalitieakkoord voor die bestuursperiode, het beleidskader cameratoezicht herschreven.

Het tweede doel van het nieuwe beleidskader was om voor alle camera's te gaan werken met concrete doelstellingen en het doelbereik te monitoren met andere informatiebronnen dan alleen het door de politie geregistreerde aantal incidenten. Dat doel is wel bereikt voor de zes flexibele camera's, maar niet bij de vaste camera's. De meeste doelen die men met de vaste camera's wil bereiken zijn nog altijd algemeen geformuleerd en het meten van het doelbereik is niet fundamenteel verbeterd. De cijfers uit het *live* toezicht zijn eigenlijk de enige informatiebron en dat is niet genoeg voor het meten van het veiligheidsgevoel, het preventieve effect of de waarde van camera's voor de opsporing. Die informatie kan wel verzameld worden, maar daar is niet op gestuurd van bovenaf en er is niet om gevraagd van onderop. De voorgestelde methodiek om de camera's productiever te maken, de noodzakelijkheid beter te onderbouwen en meer focus aan te brengen in het gebruik van de camera's – ook de vaste camera's – moet daarom de komende jaren een extra impuls krijgen. De hierboven beschreven aanpak met jaarlijkse verantwoording en een uniforme stedelijke meetlat zal daar naar verwachting aan bijdragen.

Een andere aanbeveling uit 2018 was om meer gemeentelijke accenten in het *live* toezicht aan te brengen. Cameratoezicht in Utrecht was in de loop van bijna twintig jaar tijd steeds meer een instrument voor de politie geworden, terwijl de gemeente ook eigen doelen heeft. De camera's moesten meer worden gebruikt voor het signaleren van problemen op het gebied van overlast en leefbaarheid en voor het aansturen van gemeentelijke boa's. De werkwijze en de taakverdeling tussen gemeente en politie zijn nog niet veranderd. De gemeentelijke handhavers worden, net als vier jaar geleden, niet aangestuurd vanuit de cameratoezichtcentrale. Dat is volgens gemeentelijke professionals wel hard nodig omdat een deel van het werk op buurt- en wijkniveau van de politie feitelijk is overgeheveld naar wijkboa's van de gemeente. Die moeten dus ook worden voorzien van relevante informatie uit het cameratoezicht. Er is binnen het gemeentelijke apparaat brede steun om dat de komende jaren te verbeteren en een onderdeel daarvan is het bouwen van een integrale gemeentelijke toezichtcentrale waar alle informatie 'van buiten' bij elkaar moet komen om gemeentelijke toezichthouders en handhavers efficiënt en effectief aan te sturen. Ook dat punt komt bij de aanbevelingen aan bod.

Een volgend thema dat vaak ter sprake kwam in de verdiepende gesprekken over het beleidskader is innovatie – of eigenlijk het gebrek daaraan. De invoering van slimme software of kunstmatige intelligentie komt niet van de grond, volgens velen door angst voor het onbekende en uit angst voor privacyschending. Maar het zou juist dat soort technologie kunnen zijn die helpt bij het beter beschermen van de privacy. Dit soort algoritmes kunnen ertoe leiden dat een camera standaard uit kan worden gezet en alleen beelden opneemt als er een relevante gebeurtenis plaatsvindt. Of een camera waarvan het beeldmateriaal meteen wordt omgezet in anonieme data, waardoor de informatie niet meer kan worden herleid tot individuen. De mogelijkheid dat algoritmes risico's opleveren voor betrokkenen omdat ze niet neutraal zouden zijn, is iets om serieus rekening mee te houden. Maar professionals wijzen erop dat de huidige situatie niet per se beter is. Operators die nu

het cameratoezicht uitvoeren kunnen ook last van vooroordelen hebben. Slimme technologie, mits goed ontworpen en ingeregeld volgens transparante en begrijpelijke principes, zou juist kunnen helpen daar een correctie in aan te brengen.

Een vijfde punt is het slim combineren van verschillende soorten camerasystemen en andere sensoren. Dat biedt mogelijkheden om efficiënter en effectiever te werken omdat informatie uit verschillende bronnen nu eenmaal een vollediger en dus beter beeld van de werkelijkheid oplevert dan informatie uit één bron. Het zou volgens velen dan ook goed zijn als de discussie over de camera's voor openbare orde breder wordt getrokken. Er zijn nu al andere gemeentelijke camera's en sensoren die relevante informatie verzamelen waarmee de veiligheid op straat kan worden vergroot. Het is volgens deskundigen logisch die informatie te gebruiken in aanvulling op de gemeentelijke camera's voor openbare orde.

4.2 Aanbevelingen

Net als in de vorige evaluatie is de eerste aanbeveling om door te gaan met wat goed gaat. Het rechtstreekse cameratoezicht is waardevol: er worden veel incidenten waargenomen tijdens het *live* toezicht en daarmee draagt het cameratoezicht direct bij aan het de-escaleren van incidenten. Ook blijkt dat het gemeentelijke cameratoezicht regelmatig waardevol en soms ook doorslaggevend bewijsmateriaal oplevert in opsporingsonderzoeken door de politie. De opbrengsten zijn op die twee terreinen aanzienlijk en waardevol.
Beleidsmatig zijn er verbeteringen mogelijk en die worden hieronder beschreven. Maar het feit dat veel professionals de beleidscyclus tijdrovend vinden en vinden dat de raad te veel op detailniveau met dit onderwerp bezig is, hoeft niet alleen maar negatief te zijn. Het laat namelijk zien dat er in Utrecht een stevig en inhoudelijk debat over cameratoezicht wordt gevoerd. Dat is veel werk, maar het zorgt er wel voor dat er veel *checks & balances* in het beleidsproces zitten op dit onderwerp.

Dat gezegd hebbende, is er toch ook ruimte voor verbetering. Hieronder worden vier aanbevelingen gedaan.

1. Stuur niet op het aantal camera's, maar op noodzakelijkheid
Het is tijd om de 'bevriezing' van het aantal camera's uit 2009 weer te 'ontdooien'. Alle professionals zijn het daarover eens en er is ook redelijk wat politieke steun voor. Er zal echter alleen een breed politiek-bestuurlijk draagvlak voor komen als er een ander goed criterium voor in de plaats komt: noodzakelijkheid. Dat vereist dat er strakkere afspraken komen over de jaarlijkse cyclus van doelen kiezen, doelbereik monitoren en conclusies trekken. Ook moet iedereen bereid zijn te accepteren dat het werken volgens een nieuwe methodiek twee uitkomsten kan hebben: het aantal camera's kan toenemen, maar het aantal camera's kan ook afnemen. De burgemeester speelt een sleutelrol als verantwoordelijke voor handhaving van de openbare orde. De bevoegdheid om camera's te plaatsen is door de Utrechtse raad aan de burgemeester verleend. De burgemeester neemt op grond van die bevoegdheid de besluiten waarmee camera's worden geplaatst, verlengd en verwijderd, in goed overleg met gebiedsmanagers, politie en Openbaar Ministerie. De burgemeester legt vervolgens jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad. Dat is het moment waarop de raad indien gewenst het beleidskader kan laten bijstellen. Bijkomend voordeel van deze nieuwe werkwijze is dat het cameratoezicht ook echt flexibel kan worden. Want het zal ertoe

leiden dat bepaalde camera's die al jaren op dezelfde plek staan, en die inmiddels bijna een soort straatmeubilair zijn geworden, moeten worden verwijderd. Het uitgangspunt voor alle camera's die op grond van artikel 151c Gemeentewet worden ingezet, moet worden dat ze tijdelijk zijn en uitsluitend blijven staan als ze aantoonbaar noodzakelijk zijn.

2. Verbreed het politiek-bestuurlijke debat naar alle camera's en sensoren

Het politiek-bestuurlijke debat over cameratoezicht in Utrecht gaat vrijwel uitsluitend over de ongeveer tachtig gemeentelijke camera's voor openbare orde. Die camera's zijn ook belangrijk, maar de afgelopen twintig jaar is het aantal andere camera's in de stad – van de gemeente zelf, maar ook van andere overheden en van bedrijven en particulieren – sterk gegroeid. Ook worden er naast camera's andere sensoren ingezet, die ook informatie van de straat ophalen. De impact van die andere camera's en sensoren op bewoners, ondernemers en bezoekers van de stad is vele malen groter dan van de gemeentelijke camera's voor openbare orde. Het is dan ook tijd om het politiek-bestuurlijke debat over camera's te verbreden naar *alle* camera's en sensoren op straat. Dezelfde camera of sensor kan voor meerdere doelen worden gebruikt. Het combineren en koppelen van verschillende sensoren biedt risico's en die moeten worden ingeperkt. Maar het biedt ook kansen om efficiënter en effectiever te werken. Het is tijd voor een breder debat en een bredere visie op de inzet van camera's en sensoren in Utrecht.

3. Ga aan de slag met slimme technologie

Slimme software of kunstmatige intelligentie komt niet van de grond, omdat er risico's aan vastzitten. Dat is inderdaad het geval, maar slimme technologie biedt ook kansen, bijvoorbeeld voor het vergroten van de privacybescherming. Software maakt het bijvoorbeeld mogelijk camera's standaard uit te zetten en alleen beelden te laten opnemen als er een relevante gebeurtenis plaatsvindt. Daarnaast kan slimme software beelden direct omzetten in anonieme data die niet meer kan worden herleid tot individuen. Daar komt bij dat het feit dat er risico's aan kunstmatige intelligentie kleven geen reden is om dan maar de voorkeur te geven aan de huidige werkwijze. Ook de operators die nu het cameratoezicht uitvoeren kunnen vooroordelen of *bias* hebben. Slimme technologie, mits goed ontworpen en ingeregeld volgens transparante en begrijpelijke principes, zou juist kunnen helpen daar een correctie in aan te brengen. Dit soort technologie levert niet alleen meer efficiency en mogelijk meer neutraliteit op: het kan ook bijdragen aan de veiligheid op straat door beter onderscheid te maken tussen 'ruis' en 'relevant'. Technologie kan politie en handhavers ondersteunen bij het bepalen waar ze hun schaarse tijd en aandacht het beste aan kunnen besteden.

4. Bouw een gemeentelijke toezichtcentrale

Het is de afgelopen jaren niet gelukt het gemeentelijke cameratoezicht meer te richten op gemeentelijke prioriteiten. Gemeentelijk cameratoezicht in Utrecht is nog steeds een instrument dat vooral door de politie wordt gebruikt en vooral voor doelen die de politie belangrijk vindt. Dat levert mooie en waardevolle resultaten op, zoals beschreven in deze evaluatie. Maar camera's bieden ook veel mogelijkheden voor de gemeente en het is niet aannemelijk dat dit de komende jaren zal veranderen als er geen grote stap wordt gezet. Daarom verdient het aanbeveling een integrale gemeentelijke toezichtcentrale of meldkamer te gaan bouwen waar onder andere de gemeentelijke camerabeelden binnenkomen, naast informatie van andere camera's en sensoren en meldingen. Uiteraard moet er voor de politie ook een werkplek in die toezichtcentrale komen voor lokale inzet, plus een koppeling naar de regionale meldkamer voor toezicht tijdens grootschalige incidenten. Maar om de gemeentelijke doelen te bereiken is een eigen integrale meldkamer en toezichtcentrale met fysiek aanwezige gemeentelijke medewerkers de beste optie.

Bijlage I. Artikel 151c Gemeentewet

Wetsartikel 151c van de Gemeentewet beschrijft op welke wijze en onder welke voorwaarden een gemeente cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde kan inzetten.

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten om voor een bepaalde duur camera's in te zetten ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
2. De burgemeester besluit met inachtneming van het in de verordening van de raad bepaalde:
    a. binnen welk gebied, bestaande uit openbare plaatsen of andere voor een ieder toegankelijke plaatsen als bedoeld in het eerste lid, camera's worden ingezet;
    b. voor welke duur de gebiedsaanwijzing plaatsvindt.
3. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.
4. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.
5. De burgemeester trekt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.
6. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die het gebied, bedoeld in het tweede lid, onder a, betreedt.
7. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
8. Ten behoeve van de handhaving van de openbare orde worden in het kader van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, gegevens verwerkt.
9. De verwerking van de gegevens, bedoeld in het achtste lid, is een verwerking als bedoeld in de Wet politiegegevens, met dien verstande dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 8 van die wet, de vastgelegde beelden na ten hoogste vier weken worden vernietigd en de gegevens, bedoeld in het achtste lid, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit, ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit kunnen worden verwerkt.
10. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels worden gesteld omtrent:
    a. de camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
    b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en
    c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

Bijlage II. Camera's in Utrecht

Dit is het overzicht van de gemeentelijke camera's in Utrecht in januari 2022.

VASTE CAMERA'S (75)

1 UTR-CM-01 Loeff Berchmakerstraat
2 UTR-CM-503 Neude plein
3 UTR-CM-504 Neude / Schoutenstraat
4 UTR-CM-505 Neude / Drakenburgstr
5 UTR-CM-506 Vinkenburgstraat / Neude
6 UTR-CM-507 Oudegracht / Vinkenburgstraat
7 UTR-CM-509 Ganzenmarkt / Stadhuisbrug / Oudegracht
8 UTR-CM-510 Korte Minrebroederstraat
9 UTR-CM-511 Stadhuisbrug / Oudkerkhof / Vismarkt
10 UTR-CM-512 Bakkerbrug richting Vinkenburgstraat
11 UTR-CM-515 Lange Elisabethstr / Bakkerstr / Steenweg
12 UTR-CM-516 Achter Clarenburg / Voor Clarenburg
13 UTR-CM-517 Steenweg / Mariastraat
14 UTR-CM-518-Vredenburgplein / Hollandse Toren
15 UTR-CM-519 Mariastraat / Mariaplaats
16 UTR-CM-521 Mariaplaats / Zadelstraat / Springweg
17 UTR-CM-523 Mariaplaats thv tuin
18 UTR-CM-524 Rijnkade / Mariaplaats
19 UTR-CM-526 Catharijnesingel / Moreelsepark
20 UTR-CM-527 Stationsplein / Moreelsepark
21 UTR-CM-528 Stationsplein / thv Van Sijpesteijntunnel
22 UTR-CM-529 Van Sijpesteijntunnel
23 UTR-CM-530 Van Sijpesteijnkade / Westplein
24 UTR-CM-532 Catharijnesingel / Smakkelaarsveld
25 UTR-CM-533 Vredenburg / St.Jacobsstraat
26 UTR-CM-534 Vredenburg thv Drieharingstraat
27 UTR-CM-535 Drieharingstraat / Oudegracht
28 UTR-CM-536 Viebrug zijde Intersport
29 UTR-CM-537 Breedstraat / Hardebollenstraat
30 UTR-CM-538 Wijde Begijnestraat / Breedstraat
31 UTR-CM-540 Breedstraat / Predikherenkerkhof
32 UTR-CM-541 Lange Jansstraat / Janskerkhof
33 UTR-CM-542 Janskerkhof / Drift / Nobelstraat
34 UTR-CM-543 Janskerkhof / Boothstraat
35 UTR-CM-544-Janskerkhof (plein)
36 UTR-CM-545 Oudkerkhof / Korte Jansstraat
37 UTR-CM-547 Voorstraat / Jansveld
38 UTR-CM-548 Oudegracht / Drakenburgstraat
39 UTR-CM-549 Choorstraat / Lijnmarkt / Zadelstraat
40 UTR-CM-574 Lucasbolwerk / Wittevrouwenstraat
41 UTR-CM-575 Lucasbolwerk / Nobel
42 UTR-CM-576 Lucasbolwerk
43 UTR-CM-577 Nijntje Pleintje
44 UTR-CM-751 Bemuurdeweerd / Adelaarstraat
45 UTR-CM-579 Lepelenburg
46 UTR-CM-567 Leidseweg / Damstraat
47 UTR-CM-570 Vleutenseweg / Damstraat
48 UTR-CM-571 Kanaalstraat / Damstraat
49 UTR-CM-572 Kanaalstraat / Javastraat
50 UTR-CM-578 Ceramstraat / Riouwstraat
51 UTR-CM-726 Peltlaan / Cruyffcourt
52 UTR-CM-727 Bevinlaan / De Gasperilaan
53 UTR-CM-728 Bernadottelaan / Trumanlaan
54 UTR-CM-730 Bernadottelaan / Marshalllaan
55 UTR-CM-731 Bernadottelaan / Auriollaan
56 UTR-CM-732 Bernadottelaan / Rooseveltlaan
57 UTR-CM-733 Vasco Da Gamalaan / Marco Pololaan
58 UTR-CM-734 Van Heuven Goedhartlaan / Marshallaan
59 UTR-CM-746 Zwanenvechtlaan / Doornburglaan
60 UTR-CM-747 Dr Max Eeuwestraat / Pr Margrietstraat
61 UTR-CM-756 ASW thv 17/ Berkstraat
62 UTR-CM-757 ASW thv 115/ Tiendstraat
63 UTR-CM-758 ASW thv 179/ Anjelierstraat
64 UTR-CM-759 ASW thv 218/ Goudsbloemstraat
65 UTR-CM-760 ASW thv 284/ Mimosastraat
66 UTR-CM-761 ASW thv 322/ Egelantierstraat
67 UTR-CM-762 ASW thv 421/ Marnixlaan
68 UTR-CM-654 Euterpedreef
69 UTR-CM-655 Wolgadreef/Fortunadreef
70 UTR-CM-781 Zambesidreef / Oranjerivierdreef
71 UTR-CM-782 Zambesidreef / Nigerdreef
72 UTR-CM-783 Voortrekkersdreef
73 UTR-CM-801 Herculeslaan / Herculesplein
74 UTR-CM-802 Stadionlaan
75 UTR-CM-803 Waterlinieweg

FLEX CAMERA'S (6)

1 UTR-CM-651-JC Maylaan
2 UTR-CM-652-JC Maylaan
3 UTR-CM-653- JC Maylaan
4 UTR-CM-657-Boisotstraat / Van der Marckstraat
5 UTR-CM-658-JS de Rijkstraat / Van der Marckstraat
6 UTR-CM-659-Herderplein

Evaluatie cameratoezicht Gemeente Utrecht 2018 – 2021

Sander Flight
Onderzoek & Advies