



EVALUATIE CAMERATOEZICHT GEMEENTE HILVERSUM

Sander Flight
Onderzoek & Advies

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Beknopte geschiedenis	4
1.2	Ontwikkeling uitgaansgeweld	8
1.3	Beleidslogica	9
2	Vooraf: preventie	11
2.1	Hoe werkt dit mechanisme?	11
2.2	Bekendheid cameratoezicht	11
2.3	Gedrag aanpassen door cameratoezicht	16
3	Live: de-escalatie	18
3.1	Hoe werkt dit mechanisme?	18
3.2	Wat zien de observanten?	19
3.3	Kwaliteit <i>live</i> cameratoezicht	22
3.4	Reactie op straat	23
4	Achteraf: opsporing	26
4.1	Hoe werkt dit mechanisme?	26
4.2	Directe opbrengsten: hits	27
4.3	Indirecte opbrengsten: hints	28
5	Samenvatting, conclusie en aanbeveling	31
5.1	Samenvatting	31
5.2	Conclusie en aanbeveling	33
	Bijlage 1 – Juridische kaders	35
	Bijlage 2 – Incidentenregistratie	39

1 Inleiding

De gemeente Hilversum zet sinds 2012 gemeentelijk cameratoezicht in voor handhaving van de openbare orde. Dit cameratoezicht wordt periodiek geëvalueerd om te bezien of het cameratoezicht nog noodzakelijk is en naar behoren functioneert. In dit eerste hoofdstuk staat een beknopt overzicht van de belangrijkste stappen in het cameratoezicht sinds de start in 2012. Daarna wordt de onderzoeksopzet beschreven.

1.1 Beknopte geschiedenis

2012: De start

In de eerste maanden van 2012 vond een aantal ernstige geweldsdelicten plaats in het uitgaansgebied van Hilversum. Die incidenten kregen veel aandacht in de lokale en zelfs de landelijke media en de druk op de overheid om in actie te komen was groot. De gemeente besloot in overleg met de politie een aantal maatregelen te nemen. Er werden particuliere beveiligers ingezet tijdens de uitgaansavonden en de politie zette extra mensen in om intensiever te surveilleren: een Horeca Interventie Team (HIT). Daarnaast voerden gemeentelijke handhavers meer controles uit in de horeca om te controleren op het schenken van alcohol aan jong uitgaanspubliek.

Begin augustus 2012 vonden opnieuw mishandelingen plaats op de Groest: deze keer werden twee jonge meisjes mishandeld. De behoefte aan extra maatregelen werd hierdoor nog groter en dat was het moment om te kiezen voor cameratoezicht. In de APV kreeg de burgemeester van de raad de bevoegdheid cameratoezicht in te voeren. De burgemeester kwam met een aanwijzing van het cameragebied en nam het besluit cameratoezicht in te voeren. De raad ging in september 2012 akkoord met zes camera's die ruim een half jaar zou duren. Daarna zou een evaluatie worden uitgevoerd om te zien welke maatregelen uit het totale pakket definitief moesten worden.

2013: Eerste evaluatie cameratoezicht

De eerste evaluatie, *Evaluatie cameratoezicht; De Groest en directe omgeving Hilversum*, is uitgevoerd door Brunekreef Consultants die ook projectleider van het cameratoezicht was. Het onderzoek werd drie maanden na de start gedaan zodat de informatie kon worden meegenomen in het gemeentelijke debat over alle veiligheidsmaatregelen in het centrum. De conclusie van de evaluatie was dat het cameratoezicht een effectief hulpmiddel was voor de politie en toezichthouders in de handhaving van de openbare orde. De camera's werkten preventief bij ruzies en in twistsituaties. De vraag of de camera's moesten blijven werd positief beantwoord met als argument dat de Groest en directe omgeving 'door de intensiteit van horeca en incidenten meer dan voldoen aan de criteria van blijvend vast cameratoezicht'.

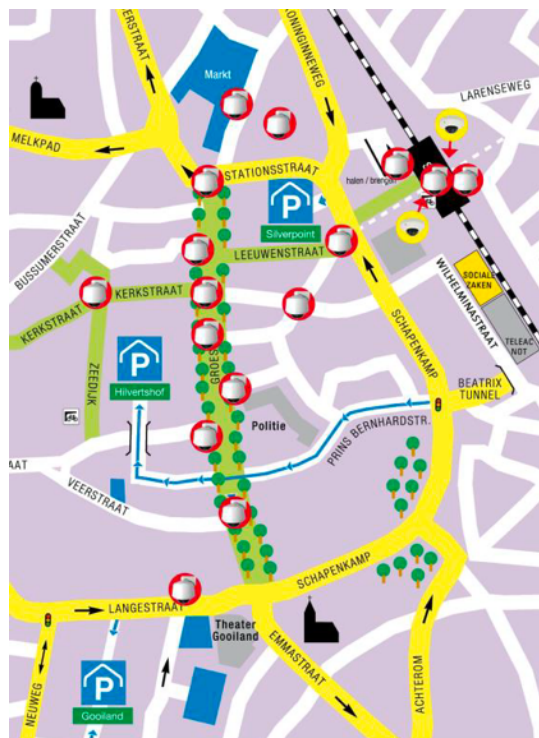
Verder werd gesteld dat het belangrijk is het cameratoezicht niet in de toezichtcentrale van de regiopolitie in Utrecht onder te brengen, maar dit in eigen beheer en lokaal te blijven uitvoeren. Daartoe moest een speciaal ingerichte cameratoezichtruimte in het politiebureau worden gebouwd. Verder werd aanbevolen politiemensen op basis van camerabeelden te laten verbaliseren voor APV-overtredingen zoals drank op straat, baldadigheid en wildplassen – dus ook als zij het feit niet met eigen ogen hadden gezien. Er werd ook voorgesteld negen extra camera's te plaatsen om de routes richting het uitgaansgebied ook in beeld te krijgen.

2014: Uitbreiding aantal camera's

Op basis van de positieve evaluatie besloot de gemeenteraad het cameratoezicht te continueren en ging men akkoord met het plaatsen van negen extra camera's. Aanvullend werd op het Ooievaarplein een tijdelijke camera geplaatst om onrust onder bewoners over hangjongeren weg te nemen. In de programmabegroting voor 2014 stond dat Hilversum in een opbouwphase zit en dat de gemeente het aantal camera's in Hilversum gefaseerd wilde uitbreiden: 'In 2013 is het cameratoezicht op de Groest en omgeving uitgebreid. In 2014 worden nieuwe camera's bij het Stationsgebied betrokken bij het cameratoezichtsproject. En in 2015 staat cameratoezicht op de Havenstraat en Langgewenst in de planning.' In de Programmabegroting 2014 werd een budget van €533.000 gereserveerd voor het cameratoezicht.

In december 2014 werden inderdaad ook drie camera's in de fietstunnel bij het treinstation die tot dan toe door ProRail werden beheerd en bekeken op het gemeentelijke camerasysteem aangesloten. Daarmee kwam het totaal aantal camera's op negentien. Op onderstaand kaartje staat de 18 camera's in het centrum; de camera op het Ooievaarplein valt erbuiten.

Figuur 1.1 – Plattegrond met de camera's in het centrum in 2014



In 2013 werd de cameratoezichtruimte in het politiebureau naar een speciaal voor camera-toezicht beschikbaar gestelde kamer verhuisd. In september 2014 werd deze cameratoezichtruimte via Live View ook aangesloten op de regionale meldkamer van de politie Midden Nederland. De camerabeelden van een van de beeldschermen, de spotmonitor, worden sindsdien rechtstreeks doorgestuurd gedurende de uren dat er *live* toezicht is: dus donderdag-, vrijdag- en zaterdagavond. Politie en hulpdiensten die vanuit de 112-meldkamer worden ingezet, konden daarmee ook op basis van de camerabeelden gericht worden ingezet. Buiten de vaste uitkijkdagen kon de meldkamer van de politie 24 uur per dag beelden uit Hilversum bekijken als dit wenselijk was, bijvoorbeeld bij een overval of een ernstig geweldsdelict. Dan moest het systeem echter wel worden aangezet door de politie en dat betekende dat er iemand op het bureau in Hilversum met de juiste autorisaties aanwezig moest zijn.

In de *Kadernota IVP Hilversum 2015 – 2018* die in 2014 werd vastgesteld, werden alle maatregelen in het uitgaansgebied van de voorgaande jaren als volgt op een rij gezet:

Veilig uitgaan

Uitgaansvoorzieningen hebben over het algemeen een positief effect op de sfeer in de gemeente. Maar er kunnen zich ook specifieke veiligheidsproblemen rond horeca voordoen, zoals geweldpleging, overlast en vernielingen. Dit is voor iedereen nog eens extra duidelijk geworden na diverse geweldsdelicten en landelijke publiciteit in 2012, ook al waren ze niet allemaal horecagerelateerd. Doel van Veilig uitgaan blijft een verhoging van de veiligheidsgevoelens tijdens het uitgaan in het centrum en een verlaging van het aantal mishandelingen en bedreigingen tijdens het uitgaan. Dit wordt gerealiseerd door een breed pakket aan maatregelen, vastgelegd in de Nota Veilig uitgaan (2013). Het bevat acties zoals het inzetten van het Horeca Interventie Team van de politie, uitbreiding cameratoezicht, convenant Veilig en gezond uitgaan, inzet van particuliere toezichthouders ingezet, individuele en collectieve horecaontzeggingen, project Wakkere ouders, mystery guest acties door de politie, aanpak van discriminatie, controle van huisregels, drugsgebruik en leeftijd. In 2015 is de uitbreiding van cameratoezicht in het centrumgebied afgerond, de Havenstraat en Langgewenst (operationeel 2014) zijn dan aangesloten.

Kadernota IVP Hilversum 2015 – 2018

2015: Tweede evaluatie

De tweede evaluatie, net als de eerste uitgevoerd door de projectleider van het cameratoezicht, verscheen in maart 2015: *Evaluatie cameratoezicht 2013-2014; Centrum horeca uitgaansgebied Hilversum*. De conclusie van die evaluatie was ook positief, namelijk dat er een 'vrij evenwichtig veiligheidsbeeld' is dat 'in feite de bezoeker een goed veiligheidsgevoel moet geven'. Het cameratoezicht zou daar, aldus de evaluatie, zeker toe hebben bijgedragen, blijkend uit vroegtijdig signaleren en optreden door politie, beveiligers en horeca bij ruzie en twistituaties. Deze aanpak heeft 'zonder enige twijfel' verschillende vormen van geweldsdelicten voorkomen. Er werd aanbevolen het cameragebied verder uit te breiden. Ook werd aanbevolen APV-overtredingen als alcoholmisbruik en wildplassen te laten handhaven door buitengewoon opsporingsambtenaren achter de beeldschermen te laten verbaliseren, om zo min mogelijk werkzaamheden voor de politie op te leveren. De bekendheid van het cameratoezicht zou vergroot worden door op de Groest een videoscherm te plaatsen waarop voorbijgangers zichzelf konden zien: 'Dit geeft in ieder geval het directe positieve bewustzijn van de aanwezigheid van het cameratoezicht bij deze bezoekers'. Het

afsluitende advies was om samen met de politie ‘een analyse te maken van de ruimere mogelijkheden van de toepassing van cameratoezicht’.

2017: Derde evaluatie

In het voorjaar van 2017 zijn drie extra camera's geplaatst op de Kerkstraat en de Markt. Ook is een vrijkomende camera elders geplaatst. In juni 2017 verscheen de derde evaluatie van het cameratoezicht, deze keer uitgevoerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: *Cameratoezicht in Hilversum; Evaluatierapport*. De belangrijkste conclusie was dat het cameratoezicht de politie en beveiligers op straat ondersteunt door incidenten door te geven, signalen te maken voor opsporing en door inzicht te krijgen in de dynamiek van een incident. Er waren aanwijzingen dat de camera's preventief en repressief werken en daardoor bijdragen aan een veiliger en prettiger uitgaansleven. Niet alle camera's registreren veel incidenten, maar er waren geen overbodige camera's in het gebied: ook vluchtwegen moeten in beeld zijn voor ‘een preventieve werking’. Er werd aanbevolen meer te communiceren om het preventieve effect te vergroten. Een ruime meerderheid van de bezoekers van het uitgaansgebied zei namelijk wel te weten dat er camera's in het uitgaansgebied hangen, maar slechts een vijfde was zich daar ook altijd van bewust tijdens het uitgaan. Tevens werd aanbevolen een positievere communicatieboodschap uit te dragen om een veiliger gevoel te geven aan bewoners en bezoekers die geen overlast veroorzaken. Daarnaast werd aanbevolen de ‘goede samenwerking’ te borgen en te blijven monitoren of de inzet van camera's nog wel kan worden gelegitimeerd over een aantal jaar.

2018: Uitbreiding afgerond; geen plannen voor meer camera's

In de meerjarenvisie op veiligheidsbeleid, het *Integraal Veiligheidsplan 2018 – 2022*, dat in 2018 werd vastgesteld staat cameratoezicht in het hoofdstuk ‘Bedrijvigheid en Veiligheid’:

We willen een verhoging van de veiligheidsgevoelens in het centrum en een verlaging van het aantal mishandelingen en bedreigingen tijdens het uitgaan. We voeren acties uit zoals de inzet van het politie Horeca Interventie Team, publiekelijk cameratoezicht, convenant Veilig en gezond uitgaan, inzet van particuliere toezichthouders, horecaontzeggingen, inzet mysteryguests, controle van huisregels, drugsgebruik en leeftijd. De samenwerking tussen horeca, portiers, politie, toezichthouders, handhavers en gemeente is geïntensiveerd sinds 2016. In 2017 is de uitbreiding van cameratoezicht in het centrumgebied afgerond.

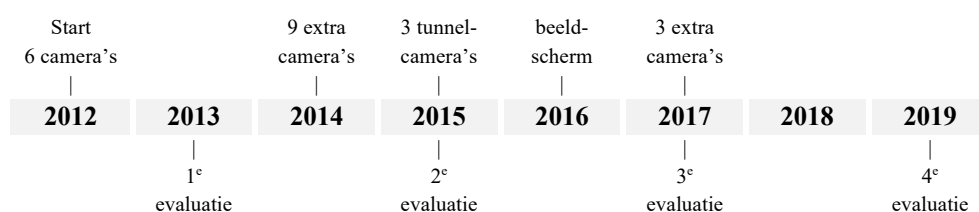
IVP Hilversum 2018 – 2022

In het coalitieakkoord voor 2018 tot en met 2022 dat na de raadsverkiezingen van 2018 werd opgesteld staat het volgende over cameratoezicht in Hilversum:

Afgelopen jaren is Hilversum veiliger geworden en ook de komende jaren blijven we daar op innovatieve manieren aan werken. Dit vraagt aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte. In het centrum gaat het ook om samenwerken met en toezicht houden op de horeca. Cameratoezicht helpt de handhaving. Cameratoezicht wordt periodiek geëvalueerd en steeds afgewogen tegen de inzet van andere maatregelen. Er is voldoende cameratoezicht in het uitgaansgebied en er zijn dan ook geen plannen voor het uitbreiden van het aantal camera's in het centrum.

Coalitieakkoord 2018-2022: Aan de slag voor een buurtgericht, duurzaam, veilig en levendig Hilversum

Figuur 1.2 – Tijdlijn cameratoezicht Hilversum



1.2 Ontwikkeling uitgaansgeweld

Het belangrijkste doel van de gemeentelijke camera's was het terugdringen van uitgaansgeweld. De hoeveelheid uitgaansgeweld in Hilversum is flink afgenomen sinds de start van het cameratoezicht. Dat blijkt allereerst uit de interviews. Iedereen die voor dit onderzoek is geïnterviewd was van mening dat uitgaansgeweld is afgenomen tussen 2012 en 2019. Een politieman herinnerde zich dat hij in 2011 elke maand wel twee keer met zijn collega's op linie stond om 's nachts na sluitingstijd grote groepen stappers uit het uitgaansgebied te verdrijven. De sfeer op straat was in die jaren veel grimmiger en er werd ook veel meer geweld gepleegd, aldus deze agent. Dat is nu veel beter. Dat verhaal werd in verschillende varianten bevestigd door alle geïnterviewden: de hoeveelheid uitgaansgeweld is fors afgenomen.

Ook de politiecijsers over het aantal geregistreerde incidenten en ook de enquêtes onder bewoners en uitgaanspubliek bevestigen deze positieve ontwikkeling. Er zijn geen enquêtes beschikbaar die door de jaren heen op dezelfde manier zijn gehouden. Dus is het moeilijk daar trends met voldoende precisie uit te halen. Maar de geweldsregistraties van de politie zijn wel beschikbaar voor alle jaren. Het nadeel van die registraties is echter dat ze niet alleen over uitgaansgeweld gaan, maar ook over andere vormen van geweld waaronder huishoudelijk geweld. Die cijfers kunnen niet worden uitgesplitst voor alleen uitgaansgeweld. Er zijn echter twee incidenttypen die een redelijke indicatie geven van de hoeveelheid uitgaansgeweld: openlijke geweldplegingen tegen personen en openbare orde misdrijven.

Tabel 1.3 Politieregistraties openlijk geweld tegen personen (2010 – 2018)¹

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Openlijk geweld	67	37	27	19	25	25	24	16	13
Openbare orde misdrijven	180	120	105	85	110	80	80	60	70

Het aantal openbare orde misdrijven daalde van 180 in 2010 naar 70 in 2018: een daling met 61% procent. Openlijke geweldpleging tegen personen is gedaald van 67 in 2010 naar 13 keer in 2018. Dat komt neer op een daling met 81 procent. Kortom: uitgaansgeweld in Hilversum is afgenomen.

¹ Bronnen: CBS Statline, Kadernota IVP Hilversum 2015-2018, IVP Hilversum 2018-2022.

1.3 Beleidslogica

Uitgaansgeweld in Hilversum is afgenomen sinds er cameratoezicht is. Maar het is de vraag in welke mate die daling aan het cameratoezicht te danken is. Naast de camera's zijn namelijk nog veel meer maatregelen genomen. Er zijn particuliere beveiligers ingezet en de politie is in het Horeca Interventie Team actief tijdens uitgaansnachten. Verder zijn er fysieke maatregelen in de openbare ruimte genomen: de straatverlichting is bijvoorbeeld verbeterd en er zijn openbare toiletten op straat geplaatst. Al die andere maatregelen kunnen net zo goed tot (een deel van) de gevonden verbetering hebben geleid.

Daarnaast zijn er sinds 2012 allerlei externe factoren veranderd die van invloed zijn op de hoeveelheid uitgaansgeweld. Er zijn nieuwe horecagelegenheden geopend en er kwam een grote bioscoop bij. Andere horecagelegenheden sloten juist hun deuren, zoals de discotheek onder Gooiland. Verder zijn er maatschappelijke trends zoals in alcohol- en drugsgebruik die van invloed kunnen zijn op uitgaansgeweld. Tot slot zijn we inmiddels een jaar of tien verder en zal de groep die in 2010 ging stappen inmiddels grotendeels zijn vervangen door een volgende generatie: het zijn voor een groot deel dus gewoon andere mensen die 's nachts in dit gebied uitgaan.

Kortom: uitgaansgeweld is afgenomen sinds de gemeentelijke camera's werden geplaatst. Maar er zijn in de tussentijd nog veel meer maatregelen genomen en andere zaken veranderd. Het is de bedoeling uit te vinden in welke mate de verbetering van de veiligheid aan de camera's te danken is dus moet er een onderzoeksmethode worden gebruikt die de invloed van de camera's kan isoleren van de andere factoren.

Doel cameratoezicht

In deze evaluatie wordt onderzocht in welke mate het cameratoezicht doeltreffend is. Daarvoor is het uiteraard als eerste nodig om te weten wat het doel van cameratoezicht precies is. In de programmabegroting 2014 van de gemeente stond daarover het volgende:

“Cameratoezicht wordt ingezet als dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Doelstelling is het gevoel van veiligheid van burgers te vergroten, geweld en de overlast te verminderen en het verbeteren van de opsporing en vervolging van daders.”

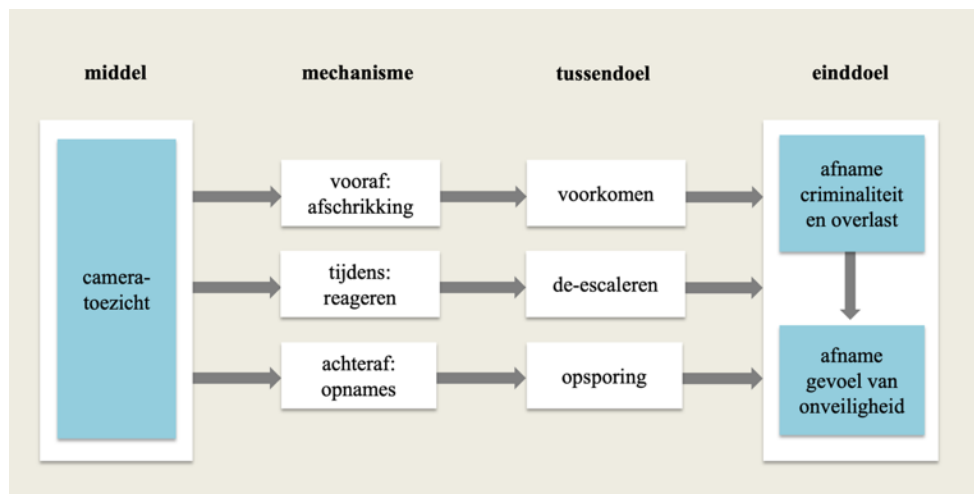
(Programmabegroting Hilversum 2014)

De camera's moeten dus drie dingen doen: veiligheidsgevoel burgers vergroten, geweld & overlast verminderen en opsporing & vervolging van daders verbeteren. Maar het citaat maakt niet duidelijk hoe de camera's precies gaan bijdragen aan het bereiken van die doelen. Het is niet gebruikelijk om dat uit te schrijven: het is een uitzondering als er een expliciete beleidslogica wordt opgesteld waarin staat hoe een interventie als cameratoezicht resultaten moet opleveren die uiteindelijk tot een gewenste maatschappelijk situatie moeten leiden. In het schema hieronder is dat wel gedaan.

We weten al dat het einddoel is bereikt: er is minder uitgaansgeweld. De camera's kunnen daar op drie manieren aan hebben bijgedragen – hier worden dat mechanismen genoemd:

- i) incidenten voorkomen door het preventieve effect van camera's
- ii) incidenten de-escaleren door *live* cameratoezicht en direct reageren op straat
- iii) incidenten achteraf onderzoeken door opsporing op basis van opnames

Figuur 1.4 – Beleidslogica cameratoezicht Hilversum



Het mooie van een uitgewerkte beleidslogica is dat de invloed van de camera's kan worden onderscheiden van die van andere maatregelen en ontwikkelingen. De tussendoelen in het schema zijn immers voor honderd procent gekoppeld aan de camera's. Als de tussendoelen *niet* worden bereikt, is het onmogelijk dat de camera's voor de uiteindelijke daling van het uitgaansgeweld hebben gezorgd. Andersom geldt echter: als de tussendoelen van de camera's *wel* zijn bereikt, dan is het zeer aannemelijk dat in elk geval een deel van de daling van het uitgaansgeweld aan de camera's te danken is. In de komende drie hoofdstukken worden deze drie mechanismen besproken.

Onderzoeksmethoden

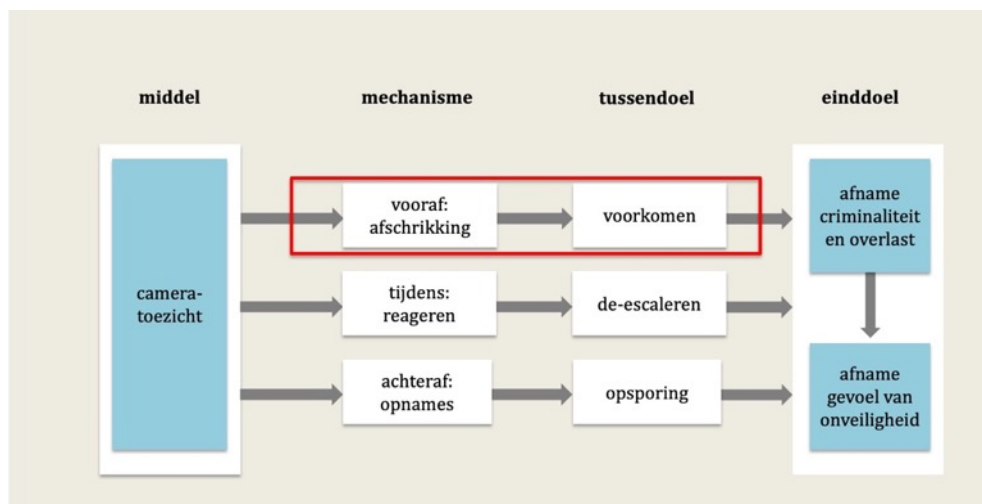
Voor deze evaluatie zijn verschillende informatiebronnen geraadpleegd. Voor een deel is er kwantitatieve informatie verzameld en geanalyseerd. De belangrijkste kwantitatieve informatiebron is de incidentenregistratie uit de toezichtcentrale waarin staat wat de toezichthouders doen tijdens het *live* toezicht. Daarnaast is kwalitatieve informatie verzameld: interviews met medewerkers van de gemeente, projectmedewerkers zoals de projectleider en de installateur, maar ook politiemensen, beveiligers, observanten, horeca-ondernemers en uitgaanspubliek. Er zijn diverse observaties op straat uitgevoerd en de onderzoeker heeft tijdens twee nachtdiensten meegekeken in de toezichtcentrale en op straat geobserveerd. Alle onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd van juni tot en met oktober 2019.

2 Vooraf: preventie

2.1 Hoe werkt dit mechanisme?

Dit hoofdstuk gaat over het eerste mechanisme dat camera's kunnen activeren: preventie. Het idee is dat incidenten worden voorkomen door het afschrikkende effect dat camera's hebben op potentiële plegers van criminaliteit. Dit idee wordt vaak samengevat als: 'Criminelen zullen zich wel twee keer bedenken voordat ze onder het oog van een camera een delict plegen.'

Figuur 2.1 Mechanisme 1: Voorkomen van incidenten



Voor het activeren van dit preventieve mechanisme moet aan twee voorwaarden zijn voldaan: 1) potentiële daders moeten weten dat er cameratoezicht is en 2) ze moeten op basis van die kennis besluiten af te zien van het plegen van een voorgenomen delict. In dit hoofdstuk wordt gezien of in Hilversum aan die twee voorwaarden wordt voldaan.

2.2 Bekendheid cameratoezicht

Zichtbaarheid van de camera's

De eerste voorwaarde voor preventie is dat daders weten dat er cameratoezicht is. Dat betekent in elk geval dat de camera's zelf goed zichtbaar moeten zijn. In Hilversum zijn de gemeentelijke camera's goed zichtbaar: ze zijn niet aan muren bevestigd, zoals de meeste

bewakingscamera's. De gemeentelijke camera's staan op palen midden op de stoep of straat. De drie camera's in de fietstunnel zijn wel aan de muur gemonteerd, maar die vallen ook goed op omdat de tunnel goed is verlicht en er verder niets aan de muur hangt.

Figuur 2.2 Vier camera's in Hilversum



Wel zijn bijna alle camera's donkergroen van kleur en dat maakt ze in het donker vrijwel onzichtbaar. Dat werd ook opgemerkt door een agent waarmee is gesproken voor dit onderzoek: 'Het is tijdens uitgaansuren natuurlijk donker op straat, dus die camera's zien mensen niet allemaal.'

Informatiebordjes

De gemeente heeft informatiebordjes opgehangen om voorbijgangers op het cameratoezicht te wijzen. Op het bord staat het woord cameratoezicht met daaronder een icoon van een camera. Op het bordje staan ook de logo's van de gemeente Hilversum en van de politie zodat duidelijk is van wie de camera's zijn. De bordjes zijn bevestigd op palen aan de randen van het cameragebied. Bij de ingang van de fietstunnel hangen ook informatiebordjes die mensen wijzen op het cameratoezicht.

Figuur 2.3 Informatiebordjes



Uit de observaties blijkt dat er op de route van het treinstation naar het uitgaansgebied geen informatiebordjes hangen. Er hangt wel een bordje 'met de rug' naar het stationsplein op de plek waar de bussen van de haltes vertrekken. Dat is echter een plek waar voetgangers niet mogen komen, dus de kans dat iemand dat bordje ziet is nihil.

Bijzonder is verder dat er op de informatiebordjes een plaatje van een 'staafcamera' staat, terwijl de camera's van de gemeente ronde dome-camera's zijn. Er zijn overigens wel degelijk staafcamera's in het centrum van Hilversum die precies lijken op de camera's op de bordjes. Maar die camera's zijn voor verkeers-toezicht en niet voor handhaving van de openbare orde. Dat hoeft op zich geen probleem te zijn, maar het is wel enigszins verwarrend.



Een deel van de informatieborden zijn beplakt met stickers. Als die stickers niet worden verwijderd, geven de bordjes impliciet een onwenselijke boodschap af: 'Er is hier géén toezicht.' Het zou daarom goed zijn als de bordjes periodiek worden gereinigd, net als de camera's zelf.



Flyer over cameratoezicht

Bij de start van het cameratoezichtproject is een flyer verspreid onder het uitgaanspubliek. Daarop stond waar de camera's voor bedoeld waren en op de achterkant stond een kaartje met de lokaties van de camera's.

Figuur 2.4 Flyer over de camera's uit 2012

Je staat er mooi op!

Veilig uitgaan in Hilversum, dat doen we samen!
Samen met jou streeft de gemeente Hilversum naar een veilig uitgaansgebied. Een van de maatregelen hiervoor is cameratoezicht.

Waar hangen de camera's? Zie kaartje achterzijde

Privacy
De camera's zijn gericht op het openbare gebied. De camera's zijn zo ingesteld dat er geen beelden worden gemaakt van privacygevoelige plekken (bijvoorbeeld woningen). Na zeven dagen worden de opgenomen beelden automatisch vernietigd. De camera's worden gebruikt voor toezicht en handhaving.

Overige maatregelen voor een gezellig en veilig uitgaansgebied op een rij

- Politie is nadrukkelijk aanwezig in het uitgaansgebied
- Horeca schenkt geen alcohol aan jongeren onder de 16
- Alcohol nuttigen op straat is verboden
- Gemeente kan gebiedsverbod opleggen aan raddraaiers
- Horeca kan raddraaiers toegang weigeren door middel van een collectieve of individuele horeca-ontzegging.

Wat kan je zelf doen?

- Uitgaan doe je voor je plezier, dus houd het gezellig met elkaar.
- Zie of hoor je iets verdachts? Waarschuw de politie op 0900-8844. Bel bij spoedeisende gevallen 112.
- Anoniem melden kan ook. Bel 0800-7000.

POLITIE **Hilversum Mediastad**

Beeldscherm op de Groest

Om het cameratoezicht nog meer onder de aandacht te brengen, werd in maart en april 2015 elke zaterdag van 23 's avonds tot 5 uur 's nachts een verplaatsbaar beeldscherm van 4 bij 6 meter op de Groest geplaatst. Daarop werden beelden van een camera getoond die naast het beeldscherm was gemonteerd, afgewisseld met informatie over de horeca, reisinformatie en

taxistandplaatsen. Het beeldscherm kreeg veel aandacht en haalde zelfs de landelijke media. De bedoeling van het scherm was het overbrengen van een positieve boodschap. De burgemeester koos hiervoor ‘zodat mensen kunnen zien wat er allemaal aan leuke en gezellige dingen in Hilversum zijn, maar vooral ook dat er cameratoezicht is. De Groest is volgehangen met camera’s en mensen weten vaak niet wat er op die beelden te zien is.’²

Figuur 2.5 Een selfie met de burgemeester en het beeldscherm op de Groest



De positieve boodschap ('Hier is het prettig uitgaan') in plaats van een strenge ('Pas op: we houden u in de gaten') van de informatiefolder en van het beeldscherm op de Groest is bewust gekozen. Het probleem was volgens de gemeente namelijk niet zozeer dat er feitelijk veel geweld werd gepleegd, maar dat veel mensen het idee hadden dat het onveilig was op de Groest. De reacties op het beeldscherm waren positief. Van de ondervraagde voorbijgangers reageerde het grootste deel positief op het beeldscherm. Een op de drie zei dat ze zich veiliger voelden sinds de plaatsing van het beeldscherm.³ Ook politie, beveiliging en horeca waren erg te spreken over het beeldscherm. Koninklijke Horeca Nederland pleitte voor het permanent plaatsen van de schermen, maar daar is niet voor gekozen. Er staan momenteel grote beeldschermen op het stationsplein en op de Groest waarop onder andere reclames worden getoond. Wellicht kan de gemeente daarop weer informatie over het cameratoezicht tonen om de bekendheid van het cameratoezicht op peil te houden. Dat zou zelfs beperkt kunnen worden tot vrijdag- en zaterdagavond. Toen een medewerker van de gemeente op deze mogelijkheid werd geattendeerd werd de suggestie meteen opgepikt, dus waarschijnlijk is dit inmiddels al geregeld.

Weten mensen dat er cameratoezicht is?

Er zijn voor deze evaluatie geen enquêtes gehouden, maar dat is wel gebeurd tijdens de vorige evaluatie van 2017. Op straat en in de uitgaansgelegenheden zijn zestig bezoekers ondervraagd. Driekwart wist dat er cameratoezicht in het uitgaansgebied van Hilversum is en

² Interview burgemeester Broertjes met RTV Noord Holland 16 februari 2015 (<http://www.rtvnh.nl/nieuws/159680/primeur-beeldschermen-tegen-uitgaansgeweld>)

³ Het onderzoeksrapport is niet openbaar, maar ik heb inzage gekregen in de enquêteresultaten die door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid zijn verzameld en geanalyseerd.

de helft zei dat ze zich daar (bijna) altijd bewust van waren tijdens het uitgaan. Er zijn ook dertig bewoners ondervraagd en daarvan wist bijna iedereen (86%) dat er cameratoezicht is. Bij de bewoners waren iets minder mensen bewust bezig met de camera's: een op de drie voelde zich er veiliger door. In de evaluatie van 2017 is ook aan personeel in de horeca gevraagd of zij dachten dat het cameratoezicht preventief werkte. De respondenten dachten dat het het goed zou zijn als bezoekers actiever op de aanwezigheid van de camera's zouden worden gewezen. Ze hadden het idee dat niet iedereen zich realiseerde dat je in beeld bent.

Voor de huidige evaluatie zijn zoals gezegd geen enquêtes gehouden, maar er zijn wel gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de politie, beveiligers en gemeente. De meesten denken dat (bijna) iedereen die uitgaat weet dat er cameratoezicht is. In elk geval de mensen die in Hilversum wonen. Maar als je doorvraagt blijkt dat ze toch niet zo zeker zijn dat mensen weten dat er camera's hangen. Een agent zei:

'Als je met de auto komt en die parkeert en vervolgens via de Kerstraat het uitgaansgebied inloopt, weet ik niet of je de camera's of de bordjes bewust ziet.'

Op zich is het natuurlijk niet nodig dat gewone voorbijgangers die niets kwaads in de zin hebben zich allemaal de hele tijd realiseren dat er cameratoezicht is. Het zijn de potentiële wetsovertreders die het moeten weten. Maar ook daarover maken verschillende professionals zich toch wel enige zorgen. Zij merken bijvoorbeeld dat geweldplegers regelmatig recht onder het oog van een camera een snuifje coke nemen of met elkaar gaan vechten. Die mensen zijn vaak heel verbaasd als de politie een minuut later naast ze staat en precies kan vertellen wat er is gebeurd, omdat ze dat van de observant in de toezichtcentrale hebben gehoord. Ook aangehouden verdachten zijn vaak verrast over de camera's. Een rechercheur vertelde dat hij verdachten altijd eerst laat verklaren wat er volgens hen is gebeurd. Daarna vertelt hij ze dat het hele centrum volhangt met camera's: een deel van de verdachten schrikt daar enorm van. Sommigen vragen dan ook of ze hun verklaring nog mogen aanpassen. Dus ook bij de 'doelgroep' weet niet iedereen dat er cameratoezicht is.

Kortom: de camera's zijn op zich goed zichtbaar geplaatst, maar in het donker zijn ze nagenoeg onzichtbaar. De informatiebordjes zijn duidelijk, maar hangen niet altijd op de juiste plekken. Uit enquêtes en interviews blijkt dat bewoners en uitgaanspubliek in meerderheid weten dat er cameratoezicht is, maar uit gesprekken met plegers van criminaliteit blijkt dat zij daar in elk geval niet allemaal van op de hoogte waren.

2.3 Gedrag aanpassen door cameratoezicht

De tweede noodzakelijke stap voor preventie is dat potentiële wetsovertreders hun gedrag aanpassen omdat ze weten dat er cameratoezicht is. Die tweede stap kan je niet 'van buiten' waarnemen: dit proces speelt zich immers volledig af in het hoofd van een potentiële dader.⁴ Daarom is dit gedeelte gebaseerd op informatie uit vraaggesprekken met professionals.

⁴ Het gaat hier over primaire preventie: iemand wil de wet overtreden, ziet een camera hangen en besluit de wet niet te overtreden. Dát proces is niet zichtbaar. Er zijn echter ook andere vormen van preventie, zoals het snel reageren op beginnende incidenten om te voorkomen dat het uitgroeit tot een ernstig incident. Dat is ook een vorm van preventie (er wordt immers een ernstig incident mee voorkomen), maar het is niet de soort preventie die in dit hoofdstuk wordt bedoeld. Die andere soorten preventie komen in de volgende hoofdstukken aan bod.

De professionals van politie, gemeente, beveiliging en horecapersoneel waarmee is gesproken denken in meerderheid dat camera's geen preventief effect hebben op mensen die geweld plegen. Geweld wordt vaak gepleegd onder invloed van drank, drugs of hevige emoties en 'dan trekken mensen zich nergens meer wat van aan', in de woorden van een agent. Een andere politieman die vaak gesprekken voert met verdachten die zijn aangehouden na geweld vertelde dat veel van deze verdachten zeggen dat ze niet wisten wat ze deden. Ze waren zichzelf niet en hielden dus nergens rekening mee; al helemaal niet met de mogelijkheid dat er een camera zou zijn. Een andere agent zei het als volgt:

'Onder invloed van drugs of als je heel kwaad bent, dan denk je niet na. Die mensen reageren meteen op wat er in hun nabijheid gebeurt en die zeggen echt niet 'Laat ik maar even wachten met vechten' of 'Ik doe het wel als ik buiten beeld van de camera's ben'. Zo gaat dat niet in de horeca.'

Criminelen die rationeel te werk gaan, zoals inbrekers of zakkenrollers, zullen zich meer aantrekken van de camera's, denken de meeste professionals. Maar zelfs daar twijfelen sommigen over het afschrikwekkende effect van camera's. Een agent:

'Er zijn hier een paar personen actief, bekenden van de politie, die autoinbraken plegen in parkeergarages. Die weten dat ze bij elke ingang en uitgang worden gescand door een camera, maar toch doen ze het. Dat zie je ook bij woninginbraken: als ze binnen willen komen, doen ze dat—ook bij huizen met een camerasysteem. De gelegheidsinbreker schrikt zo 'n camera wellicht wel af. Maar veel inbrekers denken daar in the heat of the moment niet aan en doen wat ze van plan waren. Dus of camera's mensen op andere gedachten brengen? Dat durf ik niet te zeggen.'

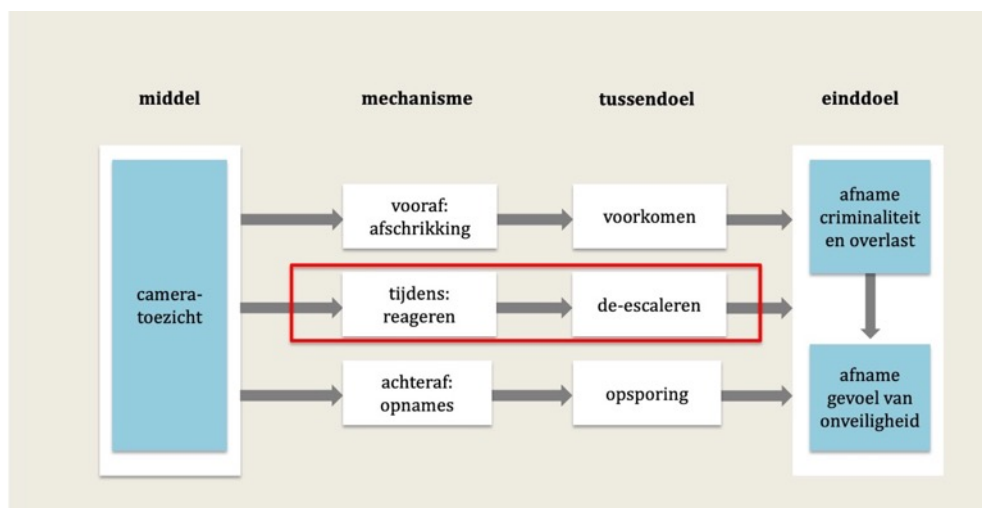
Kortom: een deel van de geweldplegers trekt zich nergens iets van aan en dus ook niet van cameratoezicht. Het is nu eenmaal een horecagebied en daar gebeuren nu eenmaal incidenten omdat mensen onder invloed zijn. Die houden geen rekening met de camera's dus het preventieve effect is in dit soort uitgaansgebieden niet groot. De meeste geïnterviewde experts denken dat de kracht van de camera niet in de preventie zit, maar in het *live* toezicht en in de opsporing achteraf. In de volgende twee hoofdstukken gaat het over de twee andere mogelijke mechanismen van cameratoezicht: *live* meekijken en opsporing achteraf.

3 Live: de-escalatie

3.1 Hoe werkt dit mechanisme?

In het politiebureau op de Groest is een toezichtcentrale ingericht voor het cameratoezicht. Daar wordt vrijdag- en zaterdagnacht van 22:00 tot 6:00 uur de volgende ochtend *live* meegesehen met de camera's. Een observant bekijkt de camerabeelden en geeft het door aan de politie of de beveiligers op straat als er een incident gebeurt. Zij kunnen dan proberen het incident in de kiem te smoren. Andersom kan de observant ook altijd 'over de schouder' meekijken van agenten en beveiligers en ze op die manier ondersteunen in hun werk.

Figuur 3.1 Mechanisme 2: Incidenten de-escaleren door *live* toezicht



Om dit mechanisme te activeren moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Ten eerste is het nodig dat er op de juiste plekken en juiste tijdstippen *live* toezicht wordt gehouden door deskundige observanten. De volgende voorwaarde is dat er een reactie op straat volgt door politie of beveiligers als er een incident wordt waargenomen door de observant. In dit hoofdstuk wordt gezien in hoeverre aan die voorwaarden wordt voldaan in Hilversum.

3.2 Wat zien de observanten?

Alle incidenten die tijdens het *live* toezicht worden waargenomen worden in een registratiesysteem gezet. De rapportages gaan na elk weekend naar de gemeente en die heeft voor dit onderzoek alle registraties sinds 2014 ter beschikking gesteld. Het aantal incidenten voor 2019 is geschat op basis van de cijfers in de eerste helft van het jaar.

Figuur 3.2 Aantal geregistreerde incidenten per jaar (2014 – 2019)



Het aantal registraties is de afgelopen jaren continu gestegen: van ongeveer tweeduizend per jaar in 2016 en 2017 naar meer dan drieduizend per jaar in 2018 en 2019. Dat betekent dat er momenteel zo'n zestig incidenten per week worden geregistreerd door het cameratoezicht.

Figuur 3.3 Aantal geregistreerde incidenten per type (2014 – 2019)



De afgelopen vijf jaar is wildplassen het incident dat het meest door het cameratoezicht is waargenomen: ruim tweeduizend keer. Op nummer twee staan ruzies en twisten met iets minder dan tweeduizend registraties. De andere incidenttypen komen minder vaak voor.

De top tien van meest geregistreerde incidenten verandert in de loop der jaren. Zo is ‘bezit harddrugs’ gestegen van 65 registraties in 2016 naar 133 in 2018.⁵ Anderzijds is ‘bezit softdrugs’ in 2016 bijna 250 keer geregistreerd en in 2018 geen enkele keer. Dit laatste is echter het resultaat van een nieuwe afspraak tussen politie en cameratoezicht. Aangezien bezit softdrugs niet strafbaar is, heeft het geen zin dit als ‘incident’ aan de politie te melden. Daarop is besloten het ook niet meer te registreren en de registraties laten zien dat die afspraak goed is doorgedrongen in de toezichtcentrale: softdrugs worden niet meer geregistreerd. Over sommige incidenten bestaat echter onduidelijkheid of ze moeten worden doorgegeven en geregistreerd of niet. Een voorbeeld zijn scooters: in het voetgangersgebied mogen geen scooters rijden, maar daar wordt niet consequent op gehandhaafd door de politie. Het ene weekend wel, het andere niet. Voor de cameracentralisten is dat lastig: zij geven het aan de politie door als ze een overtreding waarnemen, maar weten dus niet of het op prijs wordt gesteld als ze dat doen. Overigens accepteren ze dit vrij gelaten: ‘De politie heeft de regie en wij zijn slechts ondersteunend.’

Dagen en uren

Er is zoals gezegd alleen rechtstreeks cameratoezicht op vrijdagnacht en zaterdagnacht. Tot 2015 was er ook cameratoezicht op donderdagnacht. Op een gemiddelde donderdagnacht werden vijf incidenten waargenomen: dat was volgens politie en gemeente niet genoeg om de investering te rechtvaardigen. Daarom is het rechtstreekse toezicht op de donderdagnacht beëindigd. Maar het camerasysteem staat natuurlijk wel zeven dagen per week en 24 uur per dag aan. En dus kunnen de camera’s altijd *live* worden bekeken als dat nodig is en als er iemand in het politiebureau is die kan inloggen op het camerasysteem en het kan bedienen. Dat gebeurt als er een melding bij de politie wordt gedaan via 112 of 0900–8844. Het operationeel centrum in Utrecht kan die meldingen doorzetten naar het politiebureau in Hilversum en kan ook het verzoek doen de camera’s aan te zetten en de beelden door te sturen. De politie in Hilversum kan de opgenomen camerabeelden natuurlijk ook terugkijken, bijvoorbeeld om te zien in welke richting een winkeldief is gevlucht. De politie gebruikt de camera’s naar eigen zeggen ‘vaak’ op andere dagen en uren, maar kan niet zeggen hoe vaak. Uit de registraties blijkt dat in 2018 op de dagen van zondag tot en met donderdag bijna driehonderd incidenten zijn geregistreerd: 9 procent van het totaal. De overige 91 procent was dus op een vrijdagnacht of zaterdagnacht tijdens het *live* toezicht. De politie bekijkt de camera’s dus inderdaad wel buiten de vaste uitkijktijden, maar verreweg de meeste geregistreerde incidenten gebeuren vrijdagnacht of zaterdagnacht. Dat is in overeenstemming met de doelstelling van het cameratoezicht: uitgaansgeweld. Zoals een van de geïnterviewden zei: ‘De camera’s staan er niet voor drugsdealen of voor de maandagochtend.’ Dat uitgangspunt is dus zichtbaar in de manier waarop er in de praktijk van de camera’s gebruik wordt gemaakt.

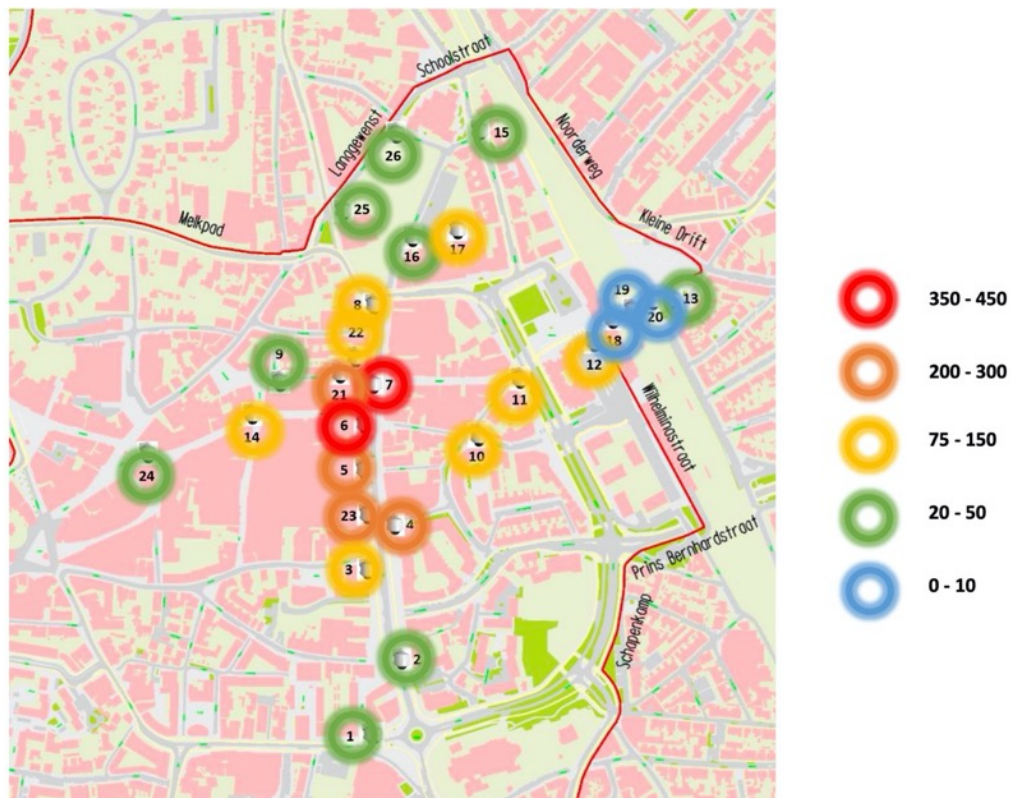
Lokaties

Er zijn in Hilversum 26 gemeentelijke camera’s in de binnenstad geplaatst. De twee camera’s op het middelste deel van de Groest (camera’s 6 en 7) zijn de belangrijkste: met die twee camera’s samen worden meer dan achthonderd incidenten per jaar waargenomen. Dat

⁵ In de bijlage staat een grafiek met de tien meest geregistreerde incidenten van 2016 en 2018 naast elkaar.

is bijna een kwart van alle incidenten. Daarnaast zijn er nog vier camera's op de Groest waarmee veel incidenten worden waargenomen: meer dan 200 per jaar. De twintig andere camera's zijn duidelijk minder productief: daarmee worden relatief weinig incidenten waargenomen. Met de voormalige ProRail-camera's in de fietstunnel onder het spoor (nummers 18, 19 en 20) worden de minste incidenten gezien. Hiermee zijn in 2018 in totaal elf incidenten waargenomen: dat komt per camera neer op één incident per kwartaal.

Figuur 3.4 Aantal geregistreerde incidenten per camera in 2018



De vraag is natuurlijk of de camera's waarmee nauwelijks incidenten worden waargenomen nog wel noodzakelijk zijn. Volgens de meeste veiligheidsprofessionals waarmee is gesproken zijn alle camera's even belangrijk. Het idee is namelijk dat het hele centrumgebied in beeld moet zijn en dat alle camera's nuttig zijn voor het oplossen van zaken, zelfs als er geen incidenten in beeld gebeuren. Een onderzoeker vertelde bijvoorbeeld dat verdachten die proberen zich onherkenbaar te maken door een kraag omhoog te doen of een pet of capuchon op te zetten een paar straten verder vaak weer verslappen: 'Dan heb je hem daar dus wel goed in beeld.' Een ander vertelde dat de camera's het gehele uitgaans- en winkelgebied in beeld brengen: 'We kunnen een strooptocht van winkeldieven nu helemaal volgen vanaf de markt.'

Minder camera's?

Maar er zijn ook mensen die vinden dat kritischer naar bestaande camera's gekeken moet worden. Zo betwijfelen sommige experts of camera's 1 en 2 bij Gooiland nog nodig zijn. Die camera's waren nuttig toen er een discotheek in de kelder van het hotel zat, maar die is in de zomer van 2016 gesloten. De incidentenregistratie bevestigt dat er op die plek

inderdaad nauwelijks nog incidenten gebeuren: in 2015 namen de camera's gemiddeld tien incidenten per maand waar, maar sinds de sluiting van de discotheek is dat gedaald tot gemiddeld één incident per maand. Tot op heden heeft dat echter niet tot een discussie geleid of de camera's daar weg kunnen.

Meer camera's?

Andersom kan het natuurlijk ook zo zijn dat er plekken zijn waar nu geen camera's zijn, maar waar ze wel nodig zijn. De meeste betrokkenen vinden dat het nu precies goed is. Een agent zei hierover: 'Als er een incident gebeurt dat aan de horeca gerelateerd is, dan is het heel vaak raak met de huidige camera's.' Een ander zei: 'Het gebied klopt nu precies met wat we nodig hebben aan camera's. We kunnen zien wat ze doen en ook zien hoe ze vertrekken. Trouwens: veel meer camera's is voor ons ook niet te doen. Dus we zitten gewoon precies goed zo.' Een enkeling deed wel een suggestie voor extra camera's. Bij de Kerkbrink zijn vaak evenementen waar politie wordt ingezet, maar daar zijn geen camera's. Verder was er iemand die vond dat er naast camera 6 op de Groest nog een tweede camera op dezelfde plek moet komen: 'Er zijn daar rondom horecagelegenheden, maar de camera kan maar één kant tegelijk op kijken.' Een ander zei dat er niet zozeer camera's ontbreken, maar dat kentekenherkenning een goede uitbreiding van de mogelijkheden zou opleveren. Volgens een van de rechercheurs waarmee is gesproken zou dat echter niet veel toevoegen in het centrum omdat daar maar weinig motorvoertuigen komen. Er zijn al ANPR-camera's op de invalswegen van de gemeente die de politie mag raadplegen in het geval van ernstige incidenten: 'Daar kunnen we al heel wat mee', aldus deze rechercheur.

Alles overziend zijn de meeste experts dus tevreden over het huidige aantal camera's en het gebied dat in beeld is. Er zijn een paar camera's waarmee niet meer zoveel wordt gezien en er zijn ook een paar plekken waar sommigen graag een extra camera zouden willen. Dat betekent dat er zonder uitbreiding van het totaal aantal camera's een paar aanpassingen mogelijk zijn. Dat is al eerder gebeurd en het zou goed zijn als er in het volgende overleg afspraken over worden gemaakt door gemeente, politie en installateur.

3.3 Kwaliteit *live* cameratoezicht

Hierboven ging het om kwantitatieve informatie over het aantal incidenten, de dagen en tijden en plekken waar incidenten worden gezien. Nu richten we ons op de volgende vraag: hoe is de kwaliteit van het *live* cameratoezicht?

Beeldkwaliteit

Om te beginnen is de beeldkwaliteit in Hilversum zeer goed: de camera's leveren beelden van hoge kwaliteit en er is voldoende verlichting om ook bij duisternis goed te zien wat er op straat gebeurt. Bij een klein aantal camera's zijn de beelden wazig in de standaardinstelling, maar dat verbetert als verder wordt ingezoomd. Waarschijnlijk heeft dit dus niet met de kwaliteit van de camera's te maken, maar met vervuiling op de behuizing. De observanten geven dit soort signalen door aan de gemeente en die meldingen worden goed opgepakt. Een straatnaambord dat het zicht blokkeerde is lager gehangen en bomen zijn gesnoeid als de bladeren het beeld blokkeerden.

Observanten

De afgelopen jaren wordt het cameratoezicht uitgevoerd door medewerkers van Securitas: een ploeg van drie observanten verdeelt samen alle uitkijkdiensten. In september en oktober 2019 is een medewerker van PPS ingevallen omdat een van de drie vaste medewerkers van Securitas is afgehaakt en de twee anderen op vakantie waren. De politie begint elke uitgaansnacht met een briefing en de observant van het cameratoezicht kan daarbij aanwezig zijn, evenals de beveiligers. In de briefing wordt informatie gegeven over problemen in het uitgaansgebied en eventuele bijzonderheden van die avond, zoals een groot feest of een bijzonder evenement.

In dit onderzoek merkten veel geïnterviewden op hoe hoog de kwaliteit van de observanten in Hilversum is. Een van hen zei: 'De observanten weten wat ze moeten doen om bewijs rond te krijgen: niet alleen maar inzoomen op die twee vechtende jongens, maar ook de omstanders in beeld brengen. Daar kan de aanstichter wel tussen staan en dat laten ze dan zien.' Een ander zei: 'De politie vraagt vaak aan het cameratoezicht om bepaalde personen in de gaten te houden. Dan krijg je de perfecte plaatjes om mensen achteraf mee aan te houden.' Het cameratoezicht levert volgens veel geïnterviewden het meeste op als het *live* cameratoezicht meekijkt. Die kunnen het incident in beeld brengen en 'netjes inzoomen op de verdachten.' Daarmee kunnen verdachten worden geïdentificeerd.

Een politiemans vertelde dat de observanten mensen zijn die 'problemen zien aankomen voordat ze gebeuren'. Een van hen vertelde ook dat hij de spottersopleiding van de politie heeft gevolgd waarin je leert afwijkende situaties snel te herkennen. De politiemensen waarmee is gesproken vinden dat de observanten een belangrijke bijdrage leveren aan hun werk op straat: 'We zijn er als politie altijd heel snel bij: de observanten zijn er echt heel goed in geworden.' Het feit dat het altijd dezelfde observanten zijn die het cameratoezicht verzorgen werkt ook heel goed, volgens meerdere betrokkenen. Ze hebben daardoor veel lokale kennis van het gebied, de horeca en de mensen die er werken en uitgaan.

3.4 Reactie op straat

Het *live* cameratoezicht kan op diverse manieren leiden tot ingrijpen op straat. Bij incidenten die niet door het Operationeel Centrum worden gecoördineerd, kan de cameratoezichtcentrale in Hilversum zelf via de portofoon van het horecateam contact opnemen met beveiligers of politie op straat. De politie kan dan ingrijpen en personen aanhouden of verbaliseren.

Ook de beveiligers kunnen een belangrijke rol spelen in het voorkomen van incidenten. Als de observant ziet dat ergens een gespannen sfeer ontstaat, kan hij de beveiligers erop wijzen dat ze die mensen moeten aanspreken om te laten weten dat ze in beeld zijn. Zo worden ze 'uit de anonimiteit' gehaald, zoals een paar geïnterviewden het noemden. Bij kleine incidenten worden de beveiligers er ook wel eens naartoe gestuurd om te bemiddelen, ook als de politie geen capaciteit meer over heeft. Verder kunnen de beveiligers naar lichte overtredingen worden gestuurd zoals het nuttigen van alcohol op straat. Zij kunnen dan niet handhavend optreden zoals de politie, maar ze kunnen de overtreders wel op de regels wijzen en de overtreding laten stoppen. Vaak is dat al genoeg om ervoor te zorgen dat mensen het blikje of de fles in een afvalbak gooien.

Andersom kan de observant in de toezichtcentrale ook een reactieve rol spelen. Het Operationeel Centrum in Utrecht waar de politie alle 112-meldingen uit de regionale eenheid

Midden Nederland beoordeelt en behandelt kan via *Live View* altijd meekijken op de beelden van de ‘spotmonitor’ in de Hilversumse toezichtcentrale. Bij ernstige incidenten worden de agenten van het Horeca Interventie Team in Hilversum dan aangestuurd vanuit Utrecht waarbij de beelden van het *live* toezicht worden gebruikt voor het ‘operationele plaatje’. En hetzelfde geldt op lokaal niveau als de politie of de beveiligers in Hilversum zelf een incident hebben gezien: zij kunnen via de portofoon aan de observant in de camera-toezichtruimte vragen de camera’s op een bepaalde plek te richten en mee te kijken. Dat gebeurt bijvoorbeeld als er in een kroeg of club een vechtpartij is geweest waarna de betrokkenen door de portier naar buiten worden gebracht. De politie kan dan een aangifte opnemen, personen verbaliseren of zelfs aanhouden. Het incident dat binnen in de kroeg of club gebeurde is dan niet in beeld, maar wel de afwikkeling ervan. Alle betrokkenen kunnen in beeld worden gebracht door in te zoomen op hun gezichten en als iemand agressief wordt richting de politie wordt dat uiteraard gefilmd. Op basis van die beelden kan geweld tegen politieambtenaren worden bewezen en kunnen daders worden vervolgd.

Wat zijn de opbrengsten van het *live* cameratoezicht?

Het is onbekend hoe vaak beveiligers en politie richting incidenten worden gestuurd vanuit het *live* cameratoezicht. Ook is onbekend hoe vaak het *live* cameratoezicht door de politie of beveiligers wordt gevraagd mee te kijken. De incidentenregistratie is niet bruikbaar omdat de reactie op straat daar niet systematisch in wordt geregistreerd. Er is wel een kolom in het bestand gereserveerd om vast te leggen wie het incident als eerste heeft gezien: de toezichtcentrale, de politie of de beveiligers. Maar die kolom wordt niet goed bijgehouden en is dus in de woorden van een van de geïnterviewden ‘nutteloos als informatiebron.’

Op basis van de interviews en observaties kan worden geconcludeerd dat incidenten die worden gespot door het cameratoezicht heel vaak een reactie op straat krijgen. Bij ernstige incidenten zoals een vechtpartij of beroving wordt er eigenlijk altijd direct gereageerd door de politie. Er zijn in de interviews ook diverse voorbeelden gegeven van incidenten waarbij camerabeelden lieten zien welke inzet nodig was, zodat de politie goed geïnformeerd naar het incident kon gaan en precies wist welke personen moesten worden aangehouden. Er zijn ook ernstige geweldsincidenten voorkomen door ze in de kiem te smoren. Groepjes jongeren die zich vreemd gedragen worden snel gespot en daar zoomen de observanten dan op in.

Naarmate een incident minder ernstig van aard is of moeilijker bewijsbaar, zoals wildplassen, komen deze lager op de prioriteitenlijst van de politie. Dan kunnen andere incidenten voorrang krijgen. Dat kan ook gebeuren als er geen politie in de buurt van het geconstateerde feit is. De observaties in het kader van dit onderzoek bevestigen dat dit met de huidige beschikbare capaciteit op straat nauwelijks misgaat: alle relatief ernstige incidenten die werden gesignaleerd werden onmiddellijk opgevolgd op straat.

Ook werd de toegevoegde waarde van het cameratoezicht boven het menselijke toezicht door beveiligers en politie duidelijk. Vanuit de toezichtcentrale kan een veel groter gebied worden geobserveerd dan door de professionals op straat. Die kunnen immers maar op één plek tegelijk zijn. En de observanten kunnen de politie en beveiligers vaak precies vertellen wat er is gebeurd en wat alle betrokkenen hebben gedaan. Soms zijn de rollen van dader en slachtoffer niet meteen duidelijk voor degenen die twee minuten na de vechtpartij ter plaatse komen, maar kan de observant het ze precies vertellen. Daarnaast hebben de

camerabeelden ook meerwaarde omdat ze bewijsmateriaal opleveren. Dat is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

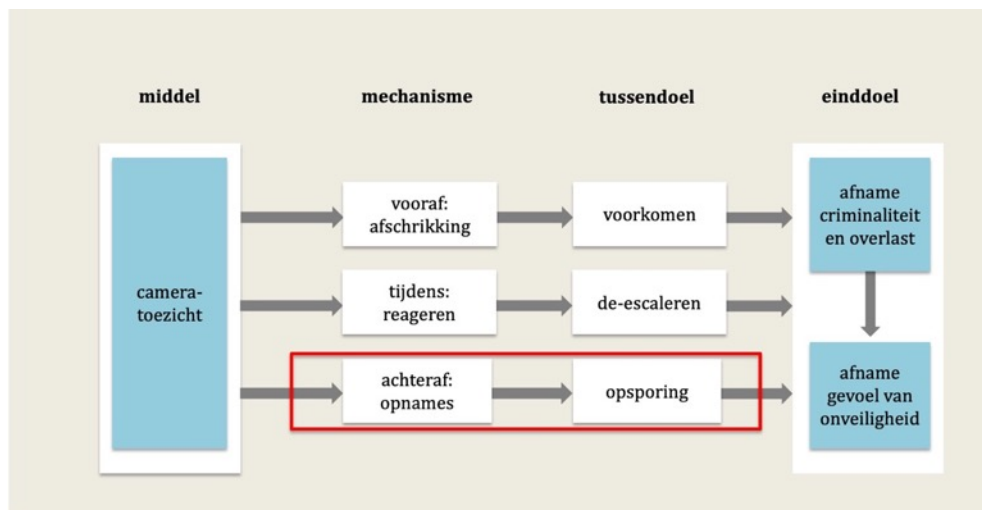
4 Achteraf: opsporing

4.1 Hoe werkt dit mechanisme?

Het derde mechanisme van cameratoezicht is het achteraf gebruik van opnames als bewijsmateriaal in een opsporingsonderzoek. Dat werk wordt gedaan door de rechercheurs van de lokale Hilversumse politie die veelvoorkomende criminaliteit onderzoeken. Zij bekijken dagelijks welke aangiften er binnen zijn gekomen en kijken dan of er camera-opnames beschikbaar zijn die informatie bevatten.⁶

Daarnaast kunnen opnames ook van waarde zijn voor waarheidsvinding, bijvoorbeeld door een mogelijke vluchtroute van een verdachte te laten zien. Opnames kunnen in theorie ook worden gebruikt voor training of brede publiekscommunicatie, maar daar worden de camera's in Hilversum niet voor gebruikt.

Figuur 4.1 Mechanisme 3: Opnames achteraf gebruiken voor opsporing



⁶ Ook de observanten van Securitas of PPS kunnen op verzoek van het operationeel centrum in Utrecht of de politie in Hilversum opgenomen camerabeelden bekijken en 'veilig stellen' door ze op een DVD te branden. De politie vraagt dan of een bepaald incident in beeld was en of de beelden kunnen worden gebrand voor de recherche. De observant doet zelf verder niets met de beelden behalve branden.

4.2 Directe opbrengsten: hits

Als de recherche opnames van de camera's bekijkt wordt dat niet apart geregistreerd. Ook wordt er geen administratie bijgehouden van het aantal keren dat er opnames zijn aangeleverd aan het openbaar ministerie. Daarom moet dit gedeelte van de evaluatie worden gebaseerd op informatie uit de interviews. Alle rechercheurs (en trouwens ook de andere politiemensen) die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek, zijn zonder uitzondering zeer enthousiast over de waarde van de opgenomen camerabeelden. Het ideale scenario is natuurlijk dat het cameratoezicht voorkomt dat incidenten gebeuren of escaleren, maar als er onverhoopt toch een incident is zijn de camerabeelden volgens geïnterviewde professionals 'regelmatig' of 'vaak' belangrijk.

Een agent vertelde: 'Voor veel aangiften maakt het camerasysteem echt het verschil. Slachtoffers zijn er vaak enorm mee geholpen.' Als het incident en de betrokken personen goed in beeld zijn, kunnen de opnames van groot belang zijn voor de reconstructie van wat er is gebeurd en als bewijsmateriaal. Zoals een rechercheur het verwoordde: 'Mensen zien natuurlijk niet alles en de camera's zijn dan cruciaal voor de feitenreconstructie. Camera-toezicht werkt veel beter dan het menselijk geheugen.' Een ander zei: 'Als het misdrijf zelf in beeld is kan daar geen getuige tegenop.'

Naar eigen zeggen raadpleegt de politie circa vijf keer per week de opnames van de camera's. Dat gebeurt in elk geval standaard als er uitgaansgeweld in het centrum is gepleegd. Maar ook buiten de uitgaansnachten gebeuren er uiteraard incidenten en daar worden de camerabeelden ook voor gebruikt, aldus de politie. Het gaat dan vaak om de omgeving van het treinstation en over incidenten als diefstal, berovingen, babbeltrucs en winkeldiefstallen. Het hoofddoel van de camera's is uitgaansgeweld, maar op de dagen dat er geen *live* cameratoezicht is nemen de camera's ook continu op: 'En ze staan dan natuurlijk niet gericht op de dichte deur van een discotheek, maar op de straat', aldus de politie: 'Mensen verwachten ook dat als er een camera hangt, dat we de beelden dan ook gebruiken voor winkeldiefstal enzo. Een winkelier gaat er niks van begrijpen als we dan zeggen dat de camera's daar niet voor hangen en we de beelden daar niet voor kunnen gebruiken.' Dus de camerabeelden worden gebruikt voor onderzoek naar uitgaansgeweld en andere delicten.

Als de recherche relevant beeldmateriaal aantreft in de opnames, worden die via een beveiligde cloud beschikbaar gesteld aan het openbaar ministerie zodat die de beelden direct kunnen bekijken. Volgens de politie worden de camerabeelden die beschikbaar worden gesteld altijd bekeken door het OM. Beelden zeggen vaak meer dan een proces-verbaal: ze laten bijvoorbeeld zien met hoeveel kracht en snelheid iemand een mishandeling pleegt. Dat kan voor het OM een doorslaggevend onderdeel bij de afweging zijn. Ook maakt de politie printjes van de cruciale beelden: dat is soms een 'klein boekwerkje' met wel dertig prints waarop precies de momenten te zien zijn waarop een verdachte het ten laste gelegde feit pleegt. Aan die prints wordt, aldus de recherche, veel meer waarde gehecht dan aan mondeling afgelegde verklaringen in een proces-verbaal. Bij dat soort verklaringen heb je immers vaak last van vertekeningen door adrenaline of door het (selectieve) geheugen van betrokkenen. Camerabeelden zijn neutraler en dus waardevoller voor de waarheidsvinding en de vervolging.

Ook op zitting, dus in de fase van de mogelijke veroordeling, spelen camerabeelden soms een rol. Soms omdat ze worden getoond aan de rechter(s): de rechtbank krijgt het dossier altijd inclusief een CD-rom als er relevante camerabeelden zijn. Ter voorbereiding op de

zitting kijken rechters vaak naar die beelden, aldus de rechercheurs waarmee is gesproken. Soms hebben rechters maar weinig tijd om dit soort strafzaken voor te bereiden, maar als er camerabeelden zijn willen ze die altijd wel zien. Het is niet gebruikelijk dat de beelden op zitting worden getoond – meestal gebeurt dat alleen als de advocaat van de verdachte daarom verzoekt.

Het gebruik van camerabeelden in de hele strafrechtketen van politie, openbaar ministerie en rechtbank wordt niet geregistreerd. Maar speciaal voor dit onderzoek is een rechercheur van de politie het archief van het cameratoezicht ingedoken om voor de zes maanden van april tot en met september 2019 uit te zoeken hoe vaak beelden zijn gebruikt in de fase van vervolging.

Tabel 4.2 Gebruik camerabeelden voor vervolging (april tot en met september 2019)

Incident	Uitkomst	Belang beelden
Diefstal Oosterspoorplein	Verdachte naar rechter	Belangrijk
Mishandeling Groest	Hoorzitting	Zeer belangrijk
Mishandeling Groest	Verdachte naar rechter	Zeer belangrijk
Mishandeling Groest/Herenstraat	Verdachte naar rechter	Zeer belangrijk
Poging zware mish./doodslag Groest	Hoorzitting	Zeer belangrijk
Strooptocht winkeldiefstal centrum	Drie verdachten naar rechter	Belangrijk
Vernieling Groest	Strafbeschikking	Zeer belangrijk

Dat is in zeven gevallen gebeurd, dus iets meer dan eens per maand. In vier gevallen waren de beelden aanleiding om de verdachten voor de rechter te brengen, in twee gevallen leidde het tot een hoorzitting en in een geval werd direct een strafbeschikking opgelegd door de officier van justitie. In twee zaken waren de beelden belangrijk om het verhaal compleet te maken, maar waren ze niet doorslaggevend. In de andere vijf van de zeven zaken waren de beelden echter ‘zeer belangrijk’ of zelfs ‘doorslaggevend’. Kortom: opnames van de gemeentelijke camera’s worden meerdere keren per week gebruikt voor opsporing en dat levert elke maand beelden op die belangrijk zijn voor vervolging.

4.3 Indirecte opbrengsten: hints

Als de camerabeelden elke week vijf keer worden bekeken, is dat dus 130 keer in zes maanden tijd. Maar in die zes maanden zijn de beelden 7 keer bekeken door het openbaar ministerie. Wat gebeurde er met de ruim 120 andere beelden? Dat is cijfermatig niet precies aan te geven, maar de politie onderscheidt twee redenen. De eerste reden is dat de beelden niet laten zien wat er is gebeurd of niet duidelijk genoeg zijn, bijvoorbeeld doordat het te donker was of juist doordat de zon in de lens scheen.

De tweede reden is gecompliceerder: in die gevallen zijn de beelden wel interessant, maar niet voor opsporing of vervolging. De beelden leveren dan geen ‘hit’, maar een ‘hint’ op.

Bij zakkenrollerij bijvoorbeeld is het incident zelf vaak niet in beeld te zien. Maar als de camerabeelden laten zien dat een verdachte na een zakkenrollerij direct naar een PIN-auto-maat is gelopen kan de politie beeldinformatie opvragen bij de bank en op die manier mogelijk alsnog de identiteit van de persoon vaststellen. Ook bij uitgaansgeweld zijn de

camera's soms niet direct, maar indirect belangrijk. Veel vechtpartijen gebeuren immers niet op straat, maar binnen in een horecagelegenheid. Dan is het incident zelf natuurlijk niet op de gemeentelijke camera's te zien, maar geven de camerabeelden wel een goed beeld van de sfeer direct na het incident als iedereen buiten staat. Daders, slachtoffers en getuigen worden na het incident buiten door de politie ondervraagd en dan brengt de centralist zo goed mogelijk alle feiten en omstandigheden in beeld. Dat kan helpen bij de identificatie van personen of het inventariseren van letsel en dergelijke. Vaak volgt er op geweld ook een aanhouding en ook dan kunnen de camera's goed van pas komen. Als de verdachte namelijk agressief wordt richting de politie, wordt dat opgenomen. De politie kan dan aangifte doen van mishandeling en de beelden als bewijs aan het dossier toevoegen.

Ook als daders zijn gevlucht en niet konden worden aangehouden zijn de beelden vaak handig, bijvoorbeeld als ze duidelijk maken in welke richting verder moet worden gezocht. Looproutes kunnen vaak worden achterhaald met behulp van de beelden. Als een verdachte niet geïdentificeerd kan worden, wordt er een screenshot gemaakt van de verdachte en dan begint het speurwerk. Eerst krijgen alle collega's op het wijkteam de vraag of ze de persoon herkennen, dan gaat de foto naar het landelijke intranet en vervolgens eventueel nog breder in de landelijke media, zoals in *Opsporing Verzocht*. Een rechercheur vertelde dat de politie in Hilversum op deze manier in ongeveer 75 procent van de gevallen de identiteit van een onbekende dader uit de camerabeelden kan afleiden.

Een andere indirecte manier waarop camerabeelden een rol spelen is als rechercheurs tijdens het verhoor van een verdachte opmerken dat het centrum volhangt met camera's en dat er beelden van het incident zijn. Soms is dat al genoeg voor een bekennende verklaring en hoeft de politie de beelden niet eens meer te laten zien. In dat geval zijn de beelden wel degelijk, zij het indirect, van groot belang geweest.

Er is ook sprake van een 'hint' als de camerabeelden laten zien dat er helemaal geen strafbaar feit is gepleegd. Dan komen de beelden niet in een dossier, maar ze zijn wel degelijk van belang omdat ze veel kostbare rechetijd besparen. Wat ook kan gebeuren is dat de beelden niet goed genoeg zijn om een verdachte te identificeren. Minstens twee op de drie incidenten die achteraf worden doorzocht vonden plaats op een dag of tijdstip dat er geen *live* toezicht was.⁷ Dan is het incident niet altijd in beeld, maar kan de recherche er soms toch nog wat mee. Een rechercheur gaf het voorbeeld van een beroving van een telefoon. De beroving zelf stond niet op camera, maar wel het kenteken van de auto. Dat leverde een daderindicatie op en daardoor kon het toch tot een zaak komen.'

Nog een manier waarop beelden indirect van belang zijn, is bij waarheidsvinding. De camerabeelden kunnen worden gebruikt om verklaringen van getuigen en verdachten te controleren of te weerleggen. Zo laten camerabeelden vaak goed zien of omstanders zich met het incident hebben bemoeid en of een getuige wel dichtbij genoeg stond om goed te kunnen zien wat er gebeurde. En camerabeelden kunnen ook belangrijk zijn juist als ze een bepaalde verdachte uitsluiten van verder onderzoek, bijvoorbeeld als beelden laten zien dat die persoon zich niet met het incident bemoeide of op dat moment op een totaal andere plek in het gebied was. Dat kan vele uren researchewerk besparen en verkleint de kans op onterechte beschuldigingen.

⁷ Overigens betekent dit niet dat de uitkijktijden moeten worden aangepast. Zoals een agent het uitlegde: 'Als er *live* cameratoezicht is kunnen we incidenten in de kiem smoren, dus die tijden zijn nog altijd precies goed gekozen. We gebruiken niet vaak opnames op vrijdagnacht en zaterdagochtend voor opsporing omdat er minder ernstige incidenten zijn. Maar dat is dus goed nieuws en het bewijs dat het cameratoezicht goed werkt.'

Kortom: de camerabeelden spelen zeer regelmatig een rol als 'hint' door bij te dragen aan researchewerk en een richting voor vervolgonderzoek aan te geven. Daarnaast zijn er met grote regelmaat camerabeelden die van doorslaggevend belang zijn om tot een vervolging of veroordeling te kunnen komen: dat gebeurt gemiddeld eens per maand.

5 Samenvatting, conclusie en aanbeveling

5.1 Samenvatting

De burgemeester van Hilversum zet sinds 2012 cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde in. Er zijn 26 gemeentelijke camera's in het centrum geplaatst. De beelden worden *live* bekeken op vrijdagnacht en zaterdagnacht. Op de andere dagen en uren worden de beelden opgenomen om te kunnen worden gebruikt als bewijsmateriaal. In het coalitie-akkoord voor 2018 tot en met 2022 staat dat cameratoezicht periodiek wordt geëvalueerd en steeds wordt afgewogen tegen de inzet van andere maatregelen. Dit is de vierde evaluatie.

Het einddoel van de camera's is het terugdringen van uitgaansgeweld. Dat doel is bereikt: uitgaansgeweld is volgens alle informatiebronnen (registraties en interviews) flink gedaald in de afgelopen acht jaar. Er zijn echter nog meer maatregelen genomen naast de camera's: de straatverlichting is verbeterd, de politie heeft een Horeca Interventie Team en er zijn beveiligers actief op straat tijdens uitgaansnachten. Het is de vraag in hoeverre de geconstateerde verbeteringen aan de camera's te danken zijn of aan de andere maatregelen. Om die vraag te kunnen beantwoorden is in deze evaluatie 'onder de motorkap' van het cameratoezicht gekeken naar drie mechanismen en tussendoelen:

1. Voorkomen van incidenten door afschrikking van potentiële daders
2. Incidenten de-escaleren door live cameratoezicht
3. Achteraf opsporing na incidenten op basis van opnames

Er wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen deze drie 'tussendoelen' die direct aan de camera's kunnen worden gekoppeld en de einddoelen waar andere maatregelen ook invloed op hebben. Als de tussendoelen niet zijn bereikt, is het onmogelijk dat de daling van uitgaansgeweld door het cameratoezicht is veroorzaakt. Als de tussendoelen echter *wel* zijn bereikt is het zeer aannemelijk dat de daling van uitgaansgeweld in elk geval deels aan de camera's te danken is. Er zijn verschillende informatiebronnen geraadpleegd: kwantitatieve informatie uit registraties en enquêtes, interviews en observaties. Het onderzoek is uitgevoerd van juni tot en met oktober 2019.

Mechanisme 1: Preventie van incidenten

Als cameratoezicht preventief moet werken op potentiële daders, moeten ze i) weten dat er cameratoezicht is en ii) hun gedrag op grond van die kennis aanpassen. De camera's en informatiebordjes in Hilversum zijn overdag goed zichtbaar, maar vallen minder op als het donker is. Andere methoden om de camera's meer onder de aandacht te brengen (flyers, beeldscherm) zijn in het verleden uitgetest en positief beoordeeld. Toch vragen experts zich af of mensen de camera's wel zien hangen. Aangehouden verdachten zijn vaak

verrast als ze door de politie worden gewezen op het feit dat het centrum volhangt met camera's. Tegelijkertijd wijzen politie en beveiligers op het feit dat veel uitgaansgeweld impulsief is en vaak onder invloed van drank, drugs of heftige emoties wordt gepleegd. 'Dan trekken mensen zich nergens wat van aan'. Het is nu eenmaal een horecagebied en daar gebeuren nu eenmaal incidenten. Criminelen die rationeel te werk gaan zullen zich meer aantrekken van camera's en voor hen verdient het aanbeveling voortdurend de aandacht op de camera's te blijven vestigen. Voor de impulsieve daders geldt dat in mindere mate. Vandaar ook dat de meeste geïnterviewde experts vinden dat de kracht van het cameratoezicht niet in de preventie zit, maar in het *live* toezicht en opsporing achteraf.

Mechanisme 2: *Live* meekijken en incidenten de-escaleren

In het politiebureau op de Groest is een cameratoezichtcentrale ingericht. Daar wordt elke vrijdagavond en zaterdagavond *live* naar de camerabeelden gekeken door medewerkers van een beveiligingsbedrijf. Als er een incident wordt gezien, worden beveiligers of politie op straat naar het incident gestuurd om in te grijpen en erger te voorkomen. Ook andersom kan het *live* toezicht waardevol zijn: als de politie bijvoorbeeld een aanhouding doet kan het cameratoezicht 'over de schouder' meekijken.

Er zijn in 2018 in totaal ruim 3.000 incidenten geregistreerd door het cameratoezicht, variërend van wildplassen en het nuttigen van alcohol of harddrugsgebruik op straat tot grootschalige vechtpartijen. De zes camera's op het middelste deel van de Groest zijn de belangrijkste camera's: daarmee worden meer dan duizend incidenten per jaar waargenomen (een derde van alle waargenomen incidenten). De twintig andere camera's zijn duidelijk minder 'productief': met de drie voormalige ProRail-camera's in de fietstunnel onder het spoor worden per jaar tien incidenten waargenomen: één incident per kwartaal. Volgens de meeste veiligheidsprofessionals waarmee is gesproken zijn alle camera's echter even belangrijk omdat het hele centrum in beeld moet zijn en dat alle camera's nuttig zijn voor het oplossen van zaken. Een paar camera's op rustige plekken kunnen wellicht worden verplaatst naar andere plekken waar nu meer incidenten gebeuren. Daarover wordt ook al gesproken in het reguliere overleg tussen gemeente, politie en installateur. Alles overziend zijn de meeste experts van mening dat het huidige aantal camera's precies past bij het gebied dat in beeld moet worden gebracht.

Het *live* toezicht in Hilversum is van zeer hoge kwaliteit: de beeldkwaliteit is van hoge kwaliteit—ook bij duisternis. Over de kwaliteit van de observanten in de toezichtcentrale zijn alle professionals zeer lovend: 'ze zien problemen aankomen voordat ze gebeuren' zodat de politie erger kan voorkomen. En als er toch een incident gebeurt maken ze 'perfecte plaatjes' waarmee verdachten kunnen worden geïdentificeerd en aangehouden. Ze hebben veel lokale kennis en weten precies waar ze op moeten letten. De gezamenlijke briefing met de politie en de beveiligers is daarbij cruciaal.

Er wordt niet systematisch geregistreerd hoe vaak het *live* cameratoezicht een incident waarneemt en doorgeeft aan beveiligers of politie. Ook wordt niet bijgehouden wat dat vervolgens oplevert. Maar uit de interviews blijkt dat er bij ernstige incidenten zoals vechtpartijen of berovingen eigenlijk altijd direct wordt gereageerd door de politie. Ook zijn er concrete voorbeelden gegeven van ernstige geweldsincidenten die zijn voorkomen door ze in de kiem te smoren. De toegevoegde waarde van het *live* cameratoezicht boven beveiligers en politie op straat is dat een veel groter gebied kan worden geobserveerd. Daarnaast levert het *live* cameratoezicht veel op als de observanten inzoomen op incidenten en personen. Dat levert beter bruikbaar bewijsmateriaal op dan opnames in de standaardinstellingen.

Mechanisme 3: Achteraf opsporen

De recherche kan opgenomen camerabeelden gebruiken voor waarheidsvinding en opsporing van strafbare feiten. Naar eigen zeggen raadpleegt de politie circa vijf keer per week de opnames van de camera's: in elk geval gebeurt dat standaard na uitgaansgeweld in het centrum. Maar het gebeurt ook bij andere incidenten, ook op dagen en tijden dat er geen *live* cameratoezicht is. De politie stelt relevante opnames beschikbaar voor het openbaar ministerie en die worden volgens de politie altijd bekeken. Daarover zijn alle betrokkenen zeer positief: 'Voor veel aangiften maakt het camerasysteem echt het verschil. Slachtoffers zijn er vaak enorm mee geholpen'. Een ander: 'Als het misdrijf zelf in beeld is kan daar geen getuige tegenop'.

Ook als een incident of verdachte niet precies in beeld is (een 'hit'), kunnen opnames helpen bij het onderzoek (een 'hint'). Camerabeelden kunnen de sfeer na een incident weergeven, beelden kunnen richting geven aan verder onderzoek, ze kunnen verdachten uitsluiten en ze kunnen verklaringen van getuigen en verdachten ondersteunen of juist weerleggen. Dat kan vele uren kostbaar researchewerk besparen en verkleint de kans op onterechte beschuldigingen.

Hoe vaak de camerabeelden precies een 'hit' opleveren wordt niet systematisch bijgehouden. Speciaal voor dit onderzoek heeft de recherche in Hilversum echter uitgezocht hoe vaak opnames van de gemeentelijke camera's in de zes maanden van april tot en met september 2019 zijn gebruikt voor vervolging en veroordeling. Dat is in zeven gevallen gebeurd, dus ruim een keer per maand. In vier van die zeven zaken werden verdachten voor de rechter gebracht, in twee gevallen leidden de beelden tot een hoorzitting en in een geval werd direct een strafbeschikking opgelegd door de officier van justitie. In twee zaken waren de beelden belangrijk en in de vijf andere zaken waren de camerabeelden zeer belangrijk of zelfs doorslaggevend.

5.2 Conclusie en aanbeveling

Alles overziend is het oordeel over het cameratoezicht in Hilversum zeer positief. Het preventieve effect van de camera's is moeilijk aan te tonen, maar het *live* toezicht en de opsporing achteraf zijn aantoonbaar effectief en zeer waardevol. De kwaliteit van de observanten in de toezichtcentrale is zeer hoog en de samenwerking met de beveiligers en politie op straat is uitstekend. Het is zeer aannemelijk dat de afname van het uitgaansgeweld voor een aanzienlijk deel aan het cameratoezicht te danken is.

Er worden in dit rapport een paar kleine verbeteringen voorgesteld, maar voor een deel zijn die al direct overgenomen door de gemeente en de politie (zoals over de plaatsing van de informatiebordjes en de actieve communicatie over de camera's op beeldschermen). Andere suggesties, zoals de verplaatsing van een paar minder productieve camera's naar plekken waar nu juist veel incidenten gebeuren, kosten wat meer tijd. Maar ook die zijn al onderwerp van gesprek in het reguliere overleg tussen gemeente, politie en installateur. Wat dat soort kleinere aanpassingen betreft is het cameraproject dus goed op orde.

Het cruciale ingrediënt voor dit succes is de focus op uitgaansgeweld. Die geeft richting aan alles wat er gebeurt: waar de camera's staan, op welke uren er *live* toezicht is, wat centralisten en beveiligers en politie op straat doen en op welke wijze de recherche opnames voor opsporing gebruikt. De enige echte aanbeveling is dan ook om de focus en de integrale samenwerking tussen gemeente, beveiligers en politie te koesteren. Een kleine groep personen stond aan de wieg van dit project en zij vormen nog altijd een soort geweten en

geheugen van het cameratoezicht in Hilversum. Op het moment dat zij moeten worden opgevolgd door anderen zou hun focus moeten worden overgenomen om ervoor te zorgen dat het cameratoezicht zo goed blijft functioneren als de afgelopen jaren.

Bijlage 1 – Juridische kaders

Er hangen in Nederland miljoenen camera's, voornamelijk private bewakingscamera's. In dit onderzoek gaat het over gemeentelijk cameratoezicht. Daar zijn er hooguit enkele duizenden van in heel Nederland. Er gelden andere juridische kaders voor deze camera's. Elke camera die personen in beeld brengt maakt een inbreuk op de privacy van die personen. Het grondrecht op privacy (of eigenlijk: bescherming van de persoonlijke levenssfeer) is veranderd in de Nederlandse Grondwet en ook in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dit recht op privacy is echter niet absoluut: het mag wijken als dit a) bij wet is geregeld en b) noodzakelijk is voor een gerechtvaardigd doel.

Cameratoezicht door gemeenten is bijzonder omdat deze camera's openbare plaatsen in beeld brengen. Op openbare plaatsen verwachten mensen een zekere mate van anonimiteit: in principe moet je door de overheid met rust worden gelaten totdat je iets doet dat niet is toegestaan. Het recht op privacy geldt niet alleen verticaal (van overheid naar burgers), maar wordt ook horizontaal uitgelegd: dus tussen burgers en bedrijven onderling. Daarom mogen ook private bewakingscamera's niet op openbare plaatsen worden gericht, tenzij het onvermijdelijk is om een stuk van de straat in beeld te brengen. De algemene privacywetgeving beschrijft aan welke eisen moet worden voldaan: de Algemene Verordening Gegevensbescherming is de belangrijkste 'wet' op dit gebied. De overheid mag op grond van haar wettelijke taken en vanuit het algemeen belang juist wel camera's richten op openbare plaatsen. Maar ook hiervoor geldt dat dit alleen mag als het bij wet is geregeld, als het noodzakelijk is voor een gerechtvaardigd doel en als het met voldoende waarborgen is omkleed.

Politiewet

De politie mag cameratoezicht op openbare plaatsen inzetten op grond van artikel 3 Politiewet. Artikel 3 Politiewet biedt echter een *impliciete* grondslag voor cameratoezicht en geen expliciete. De jurisprudentie leert ons dat daar alleen privacybeperkingen 'van geringe betekenis' kunnen worden gerechtvaardigd. Dus het aantal camera's moet klein zijn, het gebied dat in beeld wordt gebracht moet klein zijn en de camera's mogen niet permanent blijven hangen, hooguit een paar dagen tot een paar weken. We zien dit soort politiecamera's dan ook vooral bij risicovolle voetbalwedstrijden, grote evenementen, na brandstichtingen of rondom woningen van bedreigde personen. Als het de bedoeling is met camera's een groot gebied in beeld te brengen en de camera's langer dan een paar weken te laten hangen – zoals met gemeentelijke camera's – is de Politiewet niet bruikbaar. Dan heb je een expliciete wettelijke grondslag nodig.

Wetboek van Strafvordering

De politie zet regelmatig camera's in voor observatie van personen. Dat levert een grote inbreuk op de privacy van die personen op omdat de politie een vrij compleet beeld kan

krijgen van het persoonlijk leven van die personen. Veel van die camera's worden heimelijk ingezet zodat de gefilmde personen niet weten dat ze in beeld zijn. In het Wetboek van Strafrecht (artikel 139f voor woningen en artikel 441b voor publiek toegankelijke plaatsen) wordt heimelijk cameratoezicht zelfs expliciet verboden. Artikel 3 van de Politiewet biedt dan ook geen grondslag voor dergelijke camera's. Waar baseren politie of andere opsporingsinstanties, zoals de FIOD of SIOD, dat soort camera's dan op? De grondslag voor dergelijke camera's staat in het Wetboek van Strafvordering. De camera's moeten heel specifiek op bepaalde personen worden gericht en alleen als die personen van ernstige strafbare feiten worden verdacht. Er is één uitzondering: automatische kentekenherkenning door de politie. Dat is een vorm van cameratoezicht die iedereen raakt—ook mensen die nergens van worden verdacht—en daar is dan ook een aparte expliciete grondslag voor gecreëerd in het Wetboek van Strafvordering: artikel 126jj.

Gemeentewet

Rond het jaar 2000 gingen steeds meer gemeenten toezichtcamera's ophangen en ook steeds vaker op plekken waar mensen normaal gesproken onbespied over straat denken te kunnen gaan, zoals in uitgaansgebieden of zelfs prostitutiegebieden. De wetgever vond dat camera's in dat soort gebieden een te grote inbreuk op de privacy opleverden om te kunnen worden gebaseerd op algemene wet- en regelgeving op het gebied van privacy. Voor de gemeentelijke camera's waar het in dit rapport over gaat is daarom een expliciete wettelijke grondslag gecreëerd: artikel 151c Gemeentewet.⁸

In dit artikel van de Gemeentewet zijn enkele regels gesteld om de privacyschending door gemeentelijke camera's zo beperkt mogelijk te houden.

- Ten eerste is gemeentelijk cameratoezicht een tijdelijke maatregel: de burgemeester moet in aanwijzingsbesluiten vooraf aangeven hoe lang de camera's blijven hangen. Sommige aanwijzingen zijn voor een paar weken of maanden, maar er zijn gemeenten waar de cameragebieden voor vier jaar worden aangewezen. Maar overal zit een 'houdbaarheidsdatum' aan de camera's.
- Ten tweede staat in de Gemeentewet dat er op bepaalde dagen en uren rechtstreeks naar de camerabeelden moet worden gekeken. Het is dus niet toegestaan alleen maar beelden op te nemen. Gemeentelijke camera's zijn er om preventief incidenten te voorkomen en om pro-actief op incidenten te kunnen reageren.
- Ten derde moet het doel handhaving van de openbare orde zijn. Hieronder wordt besproken wat daaronder moet worden verstaan. In elk geval gaat het bij openbare orde niet om inbraken, diefstallen en autokraken. Dat zijn zeer vervelende delicten, maar ze leveren geen verstoring van de openbare orde op. Het is veel logischer om private bewakingscamera's in te zetten om dit soort criminaliteit te bestrijden—geen gemeentelijke camera's op straat.
- Ten vierde moeten de camera's noodzakelijk zijn: dat wil zeggen dat ze proportioneel en subsidiair moeten zijn. Als de camera's niet (meer) noodzakelijk zijn moeten ze worden verwijderd. Dus moet er periodiek opnieuw worden beoordeeld hoe het zit.

⁸ Zie voor een overzicht van de totstandkoming van dit wetsartikel: S. Flight (2015), 'Cameratoezicht' in: A. van den Berg, J. van der Grinten & J. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orde-recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Gemeentelijke camera's voor opsporing

In de eerdere evaluaties van de camera's in Hilversum is nog nooit aandacht besteed aan de vraag of de camera's waardevol zijn voor de opsporing. Dat kwam voort uit het, onterechte, idee dat gemeentelijke camera's niet voor opsporing mogen worden gebruikt. Inderdaad gaat de burgemeester niet over opsporing van strafbare feiten, maar het openbaar ministerie. Dus als opsporing het hoofddoel zou zijn, moeten de camera's door het openbaar ministerie worden opgehangen op grond van het Wetboek van Strafvordering. Maar artikel 151c Gemeentewet is bijzonder omdat het juist expliciet de ruimte biedt de opnames van gemeentelijke camera's ook te gebruiken voor opsporing 'indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit'. Dat betekent dus dat de politie wel degelijk opnames mag gebruiken voor opsporing.

Wat het zo ingewikkeld maakt is de eis van doelbinding. Gemeentelijke camera's hangen er voor handhaving van de openbare orde en dus moet de opsporing die de politie doet in het verlengde van dat doel liggen. Dat wordt problematisch als je met gemeentelijke camera's opsporingsonderzoek doet naar delicten die de openbare orde niet verstoren, zoals winkeldiefstal, fietsendiefstal of autokraak. Zo'n doelverschuiving staat bekend als *function creep*: het verwerken van persoonsgegevens voor een ander doel dan waar ze oorspronkelijk voor verzameld zijn.

Er is echter geen enkel probleem als de opgenomen camerabeelden worden gebruikt voor opsporing van strafbare feiten die de openbare orde verstoren. Dan ligt de opsporing in lijn met het doel van de camera's en dat mag gewoon. Sterker nog: dergelijke opsporing kan zelfs als een vorm van preventie worden gezien. Als camerabeelden worden gebruikt voor opsporing en als dat bekend wordt bij andere potentiële criminelen, dan vergroot dat de kans dat zij besluiten geen criminaliteit meer te plegen. Om die reden wordt opsporing ook wel 'tertiaire preventie' genoemd.⁹ Kortom: het is wel degelijk mogelijk camera's van gemeenten voor opsporing te gebruiken, mits het gaat om feiten die de openbare orde verstoren.

Wat is openbare orde?

Gemeentelijke camera's mogen alleen worden ingezet voor handhaving van de openbare orde. Er is geen eenduidige definitie van openbare orde.¹⁰ De burgemeester komt veel beleidsvrijheid toe bij het bepalen wat onder openbare orde moet worden verstaan: rechters gaan bijna nooit in tegen het oordeel van burgemeesters. Maar je kunt er ook weer niet alles onder scharen. Uit de jurisprudentie blijkt dat er in elk geval een verstoring van de rechtsorde moet zijn: als er niets strafbaars is gebeurd, kan de openbare orde ook niet zijn verstoord.

Maar is elk strafbaar feit genoeg? Nee: het strafbare feit moet een bedreiging voor de openbare orde opleveren. Inbraken, autokraken, vernielingen en zelfs geweldsdelicten zijn strafbaar (en ook buitengewoon vervelend voor degenen die het overkomt), maar ze leveren meestal geen verstoringen van de openbare orde op. Dat is alleen het geval als de 'normale gang van zaken in het openbare leven betekenisvol' wordt verstoord. Verder moet het

9 De term komt uit de medische wereld. Primaire preventie is bedoeld om incidenten te voorkomen (tandenpoetsen tegen gaatjes), secundaire preventie is bedoeld om incidenten zo snel mogelijk te detecteren om verergering te voorkomen (borstkankerscreening) en tertiaire preventie is het trachten te voorkomen dat een incident zich herhaalt (leefstijl aanpassen na hartinfarct). Deze drie stappen sluiten naadloos aan op de beleidslogica in dit onderzoeksrapport: vooraf, tijdens, achteraf.

10 Zie: J. Brouwer (2016) 'Wat is openbare orde?', *Nederlands Juristenblad* Aflevering 30 20163.

algemeen belang geschaad zijn. Als er alleen individuele belangen zijn geschaad, zoals bij de meeste inbraken en diefstallen, is er geen verstoring van de openbare orde. Er kunnen goede redenen zijn om als gemeente camera's te gebruiken voor parkeertoezicht of handhaving van de afvalstoffenverordening, maar dat kan dan dus niet op grond van artikel 151c Gemeentewet.

Bijlage 2 – Incidentenregistratie

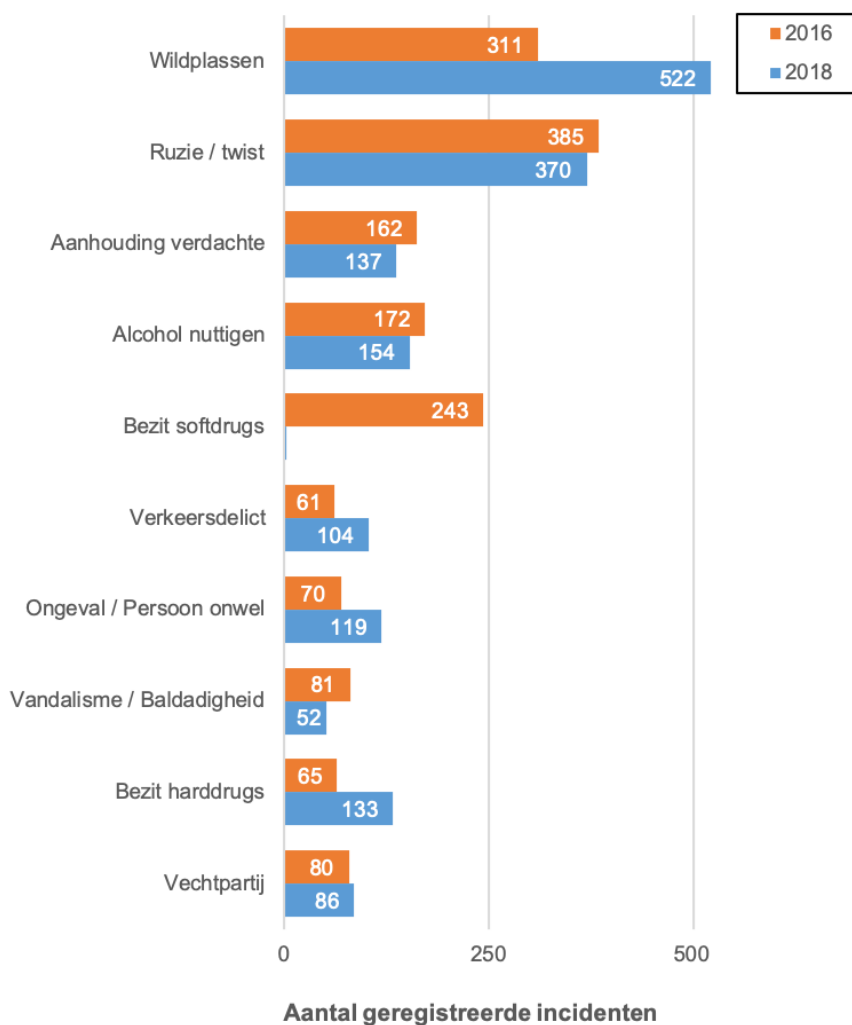
Incidenten geregistreerd door toezichtcentrale

Deze incidenten zijn geregistreerd door het cameratoezicht in Hilversum in de periode van 1 januari 2014 tot en met 10 juni 2019. In het rapport is een samenvatting van deze tabel opgenomen: hier staat de volledige tabel met alle incidenttypen.

Incident	Aantal
Algemene mutatie	2519
Wildplassen	2205
Ruzie Twist zonder gevolgen buiten	1104
Aanhouding verdachte	891
Alcohol nuttigen in openbaar gebied	793
Ruzie Twist zonder gevolgen binnen	707
Bezit softdrugs	633
Verkeersdelict	566
Ongeval/Onwel persoon	389
Vandalisme / Baldadigheid	376
Bezit harddrugs	366
Vechtpartij (zonder gevolgen) buiten	226
Verdachte situatie overig	185
Vechtpartij (zonder gevolgen) binnen	160
Sluitingstijd	95
Melding overlast jeugd	75
Mishandeling	66
Verstoren van de openbare orde (in staat van dronkenschap)	51
Vernieling overige objecten	50
Verdachte situatie in de omgeving van (brom)fietsen	47
Geluidhinder overig	46
Verdachte situatie in relatie met de opium Wet	44
overige eenvoudige diefstal	37
Zeden	30
Bezit overige wapens	26
Dfst fiets	25
Handel harddrugs	24
Bedreiging	17
Schietpartij (zonder gevolgen)	16
Ophouden in portieken	16
Achterlaten afval	14
Verdachte situatie in de omgeving van auto's	14
Controle Drank en Horeca	14

Niet voldoen bevel/vordering	14
Zware mishandeling	11
Dfst in/uit andere gebouwen	11
Diefstal fiets	9
Bezit vuurwapens	9
Aanhouding Gesignaleerde	9
Handel softdrugs	8
Afhandeling overige meldingen	7
Belediging	7
Inbraak winkel	7
Straatroof	6
Overige overtredingen Wetb. van strafrecht	4
Diefstal uit/vanaf auto	3
Openlijk geweld tegen personen	3
Diefstal brom-/snorfiets	3
Zakkenrollerij/tassenrollerij	2
Chantage/Afpersing	1
Overlast ivm drugs	1
Openlijk geweld tegen goederen	1
Totaal	11943

Aantal geregistreerde incidenten per type (2014 – 2019)



Aantal incidentenregistraties per weekdag (2014 – 2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
zondag	0%	2%	0%	1%	2%	2%
maandag	0%	0%	0%	0%	2%	2%
dinsdag	1%	0%	1%	0%	1%	0%
woensdag	2%	0%	1%	1%	2%	0%
donderdag	21%	19%	2%	3%	6%	5%
vrijdag	34%	36%	53%	45%	41%	40%
zaterdag	41%	42%	43%	50%	45%	52%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Opmerking: een ‘dag’ betreft hier de periode van 24 uur van 7 uur ’s ochtends tot 7 uur ’s ochtends de dag erna. De ‘vrijdag’ bijvoorbeeld is dus inclusief de nacht van vrijdag op zaterdag.

Sander Flight

Onderzoek en Advies

+31 (0)6 4131 5432 | info@sanderflight.nl | www.sanderflight.nl