



Evaluatie pilot flexibel cameratoezicht Utrecht

Drie pilotprojecten in 2017

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Onderzoeksvragen	5
1.2	Uitgangspunten	5
2	Pilot 1: winkelgebied Rokade	7
2.1	Beschrijving pilot	7
2.2	Beoogde werkzame mechanismen	7
2.3	Doelbereik	7
2.4	Cijfers	9
2.5	Ervaringen betrokkenen	9
2.6	Conclusie	9
2.7	Lessen	10
3	Pilot 2: Lombok-Oost	11
3.1	Beschrijving pilot	11
3.2	Beoogde werkzame mechanismen	11
3.3	Doelbereik	11
3.4	Cijfers	12
3.5	Ervaringen betrokkenen	12
3.6	Conclusie	13
3.7	Lessen	13
4	Pilot 3: Kanaleneiland	14
4.1	Beschrijving pilot	14
4.2	Beoogde werkzame mechanismen	14
4.3	Doelbereik	14
4.4	Cijfers autokraak	15
4.5	Ervaringen betrokkenen	16
4.6	Conclusie	16
4.7	Lessen	16
5	Draagvlak en privacy	17
5.1	Draagvlak	17
5.2	Privacy	18

6	Conclusie en aanbevelingen	19
6.1	Conclusie	19
6.2	Aanbevelingen	20

1 Inleiding

De gemeente Utrecht heeft DSP-groep verzocht de pilot met flexibel cameratoezicht in Utrecht in 2017 te evalueren. De pilot bestond uit de inzet van (maximaal) drie camera's in verschillende gebieden. De eerste inzet vond plaats tijdens de jaarwisseling in Overvecht. Deze evaluatie gaat over drie projecten waarbij de camera's voor drie maanden werden geplaatst in achtereenvolgens winkelgebied Rokade, Lombok-Oost en Kanaleneiland.

1.1 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

Hoofdvraag

Wat is het effect van de uitgevoerde pilotprojecten met flexibel cameratoezicht?

Subvragen

- ③ Voor wat voor problemen in wat voor gebieden kan flexibel cameratoezicht in de toekomst effectief ingezet worden?
- ③ Aan welke randvoorwaarden moet de organisatie rond flexibel cameratoezicht voldoen?
- ③ In welke mate kunnen flexibele camera's in de toekomst vaste camera's vervangen?
- ③ In welke mate beïnvloeden de flexibele camera's de privacy van bewoners en andere aanwezigen in de betreffende gebieden?
- ③ In hoeverre is er draagvlak voor flexibel cameratoezicht in de gemeente Utrecht?

1.2 Uitgangspunten

Input en output centraal

Veel evaluaties van cameratoezicht leiden tot onbevredigende resultaten. Het blijkt onmogelijk een directe causale relatie te leggen tussen de aanwezigheid van camera's in een bepaald gebied en de ontwikkeling van de criminaliteit. Dit komt niet doordat de evaluaties niet in orde zijn: het komt doordat camera's altijd als onderdeel van een pakket aan maatregelen worden ingezet. Hierdoor kan het exacte effect van een afzonderlijke maatregel niet bepaald worden.

Daarom hebben wij ons bij deze evaluatie niet gefocust op de maatschappelijke effecten van camera's, maar op de input en de output. Simpel gezegd: Waar hangen de camera's precies, wat wordt er mee beoogd, hoeveel uur live toezicht is er, wat gebeurt er tijdens die uren en wat levert het aan concrete resultaten op (waargenomen incidenten, aangehouden daders, opsporing)? De concrete resultaten laten de bijdrage van de camera's aan het bestrijden van het probleem zien.

Kanttekening bij cijfers veiligheidsontwikkeling

Cijfers over de veiligheidsontwikkeling tijdens de inzet van het tijdelijke cameratoezicht vertellen ons weinig. Los van de onmogelijkheid van het aantonen van causale verbanden is de periode van inzet (drie maanden) dermate kort en de cameragebieden dermate klein dat de cijfers zo laag zijn dat er geen significante verschillen te zien zijn. Bovendien is het vaak moeilijk de cijfers voor een cameragebied te destilleren. Daarnaast speelt mee dat de aanwezigheid van camera's in een gebied kan zorgen voor een hogere meldingsbereidheid en die is moeilijk aan te tonen, maar heeft wel invloed op de cijfers.

Kortom, cijfers an sich zeggen weinig en kunnen zelfs voor verwarring zorgen. In dit onderzoek nemen we de veiligheidscijfers daarom wel mee, maar geven we deze uitdrukkelijk kleur aan de hand van input van betrokkenen over de ontwikkeling van de veiligheid in een tijdelijk cameragebied.

Leeswijzer

In de komende drie hoofdstukken beschrijven we de opzet van de drie pilots en tekenen we op wat de resultaten waren. In hoofdstuk vijf gaan we in op privacy en draagvlak en in het laatste hoofdstuk trekken we conclusies over de pilot als geheel en daar beantwoorden we alle onderzoeksvragen.

2 Pilot 1: winkelgebied Rokade

2.1 Beschrijving pilot

In het winkelgebied Rokade hangt een vaste camera en tijdens de pilotperiode (3 februari tot en met 3 mei 2017) zijn daar drie flexibele camera's bijgekomen. Het doel van de inzet is de aanpak van autokraak, overlast en criminaliteit door een groep jongeren. In februari een jaar eerder was er een piek in het aantal autokraken. De camera's brachten de ingang van het winkelcentrum, het parkeerterrein en een aantal straten rond het winkelcentrum in beeld. De beelden zijn dagelijks live uitgekeken in de uitkijkcentrale in Utrecht van 15.00 tot 23.00 uur. In de centrale werd met name gelet op normafwijkend gedrag als verdachte situaties rond geparkeerde auto's, rondscheuren op scooters en openlijke geweldpleging.

2.2 Beoogde werkzame mechanismen

De doelen die vooraf zijn opgesteld vallen binnen de twee beoogde werkzame mechanismen van het project:

- 1 Pro-actie (primair doel)
- 2 Afschrikking (secundair doel)

Voor deze mechanismen zijn door de gemeente (veiligheidsadviseurs en gebiedsmanager veiligheid Noordwest) en de politie (wijkagent en operationeel expert team technisch toezicht), onder leiding van een adviseur van DSP-groep vijf concrete, meetbare doelen geformuleerd. Opsporing geldt uitdrukkelijk als bijvangst en hiervoor zijn geen doelen gesteld.

De doelen gaan over wat (het systeem rond) het cameratoezicht op moet leveren: output-doelen. Als deze doelen bereikt worden dan is het aannemelijk dat het cameratoezicht een bijdrage heeft geleverd aan het oplossen van de problemen, te weten autokraak en overlast en criminaliteit door een groep jongeren.

2.3 Doelbereik

2.3.1 Doelen pro-actie

Voor pro-actie zijn vier doelen gesteld. Per doel bekijken we in hoeverre dit is bereikt.

1. Minimaal 1 eigen melding per dag

Een 'eigen melding' betreft een waarneming die door de cameraobservant zelfstandig is gedaan. Het doel van minimaal één eigen melding per dag is niet behaald. In totaal zijn er 23 eigen meldingen geregistreerd in drie maanden, dat is ongeveer een eigen melding per vier dagen.

Deze eigen meldingen betroffen vooral 'verdachte situatie'¹ (8x) en 'overlast jeugd' (7x). In totaal is er na een eigen melding één aanhouding verricht (na een eigen melding 'gesignaleerde'), is er twee keer verbaliserend opgetreden en twaalf keer corrigerend.

Naast 'eigen meldingen' komt het ook voor dat observanten meekijken naar aanleiding van communicatie over de portfoon of naar aanleiding van een meekijkverzoek van een agent ter plaatse. Deze observaties worden geregistreerd onder 'melding'. In dit pilotgebied zijn door cameraobservanten 32 meldingen geregistreerd.

2. 100% opvolging door politie ter plaatse na melding vanuit uitkijkcentrale

Het gaat hier zowel om meldingen direct vanuit de centrale aan het wijkteam als die via de meldkamer van de politie.

Dit doel is niet behaald: tijdens de pilot in winkelcentrum Rokade is er bij 17 van de 25 meldingen (68 procent) *contact* met het wijkteam geweest. Er wordt niet geregistreerd of er daadwerkelijk opvolging is geweest. In de overige acht gevallen was er geen contact met het wijkteam, bijvoorbeeld omdat de telefoon niet beantwoord werd.

3. Informatie vanuit het cameratoezicht levert een bijdrage aan het uitgeven van minimaal 2 gebiedsverboden tijdens de pilot

Dit doel is niet behaald. Middels het cameratoezicht is wel beter zicht gekregen op de overlastgroepen en op individuen binnen de groepen. De verkregen informatie was echter niet voldoende voor het opleggen van een gebiedsverbod.

4. Minimaal 3 bekeuringen per week na melding uitkijkcentrale in de eerste 4 weken van de pilot

Dit doel is niet behaald. Uit het registratiesysteem van de politie (BVH) blijkt dat er gedurende de pilot drie bekeuringen uitgeschreven zijn.

2.3.2 Doel afschrikking

5. De doelgroep laat zich niet meer zien in het gebied

Dit doel is niet behaald. Betrokken partijen zagen een gedeeltelijk waterbedeffect²: overlastgroepen verplaatsten zich tijdens de pilot naar buiten het gebied. Maar op sommige plekken binnen het zicht van de camera's werd juist meer gehangen, bijvoorbeeld voor restaurant Istanblue.

2.3.3 Bijvangst: bijdrage aan opsporing

Zoals gezegd betreft dit niet een doel van de pilot, maar valt dit onder bijvangst. Politie heeft tijdens de pilot vijf keer beelden opgeslagen voor gebruik in het proces van opsporing en vervolging.

¹ Dit is een breed begrip en gaat met name over afwijkend gedrag als rondhangen rond auto's (mogelijke voorbereiding van autokraak) of het volgen van personen.

² Als de kopstukken (deze zijn bekend bij de partners) uit de jongerengroep elders gezien worden en ze daar dezelfde problemen veroorzaken spreken we van een waterbedeffect.

2.4 Cijfers

Zoals gezegd hebben de cijfers een zeer beperkte waarde. Extra relativering voor de cijfers bij deze pilot is de mogelijke seizoensinvloed. Als we kijken naar de geregistreerde incidenten die te maken hebben met het doel zien we tijdens de pilot een daling in het aantal geregistreerde autokraken, jeugdoverlast en mishandeling blijven nagenoeg gelijk.

Incidenten	Feb-apr '16	Feb-apr '17
Jeugdoverlast	9	8
Autokraak	24	1
Mishandeling	2	1
Totaal	35	10

We hebben ook gekeken naar de drie maanden na de pilot. Daar zien we een toename van incidenten jeugdoverlast, autokraak en mishandeling, dit zijn er respectievelijk 21, 5 en 4 (totaal: 30). Hier konden de betrokken professionals geen eenduidige verklaring voor vinden. Mogelijke verklaringen luiden dat de geregistreerde jeugdoverlast vaak toeneemt tijdens de Ramadan (in 2017 werden tijdens deze maand (26 mei t/m 24 juni) 11 incidenten met jeugdoverlast geregistreerd) en dat er een piek was door het mooie weer in mei tot en met juli.

2.5 Ervaringen betrokkenen

Professionals geven aan dat het project technisch goed verliep: de camerabeelden waren van goede kwaliteit en de juiste plekken waren in beeld. Het verkrijgen van vergunningen voor het graafwerk voor kabels nam veel tijd in beslag.

De indruk is dat overlastgevers zich niet laten afschrikken door de camera's, zeker niet als de opvolging onvoldoende georganiseerd is. Professionals hadden de indruk dat 'bekende jongeren' wilden testen of de camera's constant uitgekeken werden en of er opvolging georganiseerd was. Dit deden zij met name door in het zicht van de camera's rond te hangen.

Volgens de politie ervaaarde een ondernemer de aanwezigheid van de camera's als motivatie om overlast te melden.

Eén bewoner heeft juist bezwaar gemaakt tegen de camera's. Hierbij ging het met name over de inbreuk op de privacy die zij ervaaarden.

2.6 Conclusie

De vijf doelen die voor de pilot zijn gesteld, zijn geen van allen behaald. We zien dat de jongeren zich minder lieten zien, maar zeker niet helemaal verdwenen waren uit het gebied. De cijfers wijzen op een daling van het probleem. Al met al moeten we concluderen dat de camera's een beperkte bijdrage heeft geleverd aan het oplossen van de problemen (autokraak en jongerenoverlast en -criminaliteit).

2.7 Lessen

- ③ De effectiviteit van cameratoezicht is afhankelijk van een goede organisatie achter de lens. Los van de technische kant gaat het hier om zaken als uitkijkinstructie, communicatie tussen de centrale en 'de straat', opvolging van meldingen en registratie. Politie en gemeente benadrukken dat goede opvolging op straat van meldingen uit de uitkijkcentrale cruciaal is voor het functioneren van (tijdelijk) cameratoezicht. Tegelijkertijd is het erg lastig te realiseren, omdat de politie vaak ook andere (hogere) prioriteiten heeft. Zonder structurele opvolging op straat neemt het nut van live uitkijken van de beelden af en kan ook de motivatie van de cameraobservanten afnemen.
- ③ Voldoende mankracht en prioriteit om opvolging te garanderen dient vooraf al geregeld te worden. In het ideale geval maakt dit zelfs deel uit van het aanvraagproces.

Deze lessen zijn meegenomen bij de volgende twee pilotgebieden.

3 Pilot 2: Lombok-Oost

3.1 Beschrijving pilot

In Lombok-Oost is al geruime tijd sprake van jongeren- en drugsoverlast en gevoelens van onveiligheid. Ook de totale criminaliteit in het gebied is hoog. De problemen zijn hardnekkig. De belangrijkste doelen waarvoor de flexibele camera's worden ingezet zijn:

- 🕒 Het aanpakken van druggerelateerde overlast en criminaliteit van dealers en gebruikers.
- 🕒 Het aanpakken van verkeersdelicten.
- 🕒 Het in beeld houden van en optreden tegen overlastgevende en criminele jeugd.

Deze problemen spelen 24 uur per dag met een piek overdag wanneer het gebied drukbezocht is. In het gebied zijn veel dealers actief, regelmatig wordt er een opgepakt door de politie. In Lombok-Oost hangen vier vaste camera's in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid (twee camera's zijn opgehangen in het kader van CTOV³). Deze vier vaste camera's moeten een bijdrage leveren aan de bestrijding van jeugdproblematiek én -criminaliteit. De Timorkade bevindt zich aan de rand van het vaste cameragebied. Op en rond deze kade zijn in het kader van de pilot en aan de hand van een schouw drie flexibele camera's opgehangen in de periode 4 mei tot 4 augustus. De beelden werden dagelijks live uitgekeken van 15.00 tot 02.00 uur en de uitkijkcentrale werd gevoed met relevante informatie (zoals specifiek gedrag, foto's) over dealers en gebruikers.

3.2 Beoogde werkzame mechanismen

De doelen luiden als volgt:

- 1 Preventie
- 2 Pro-actie

3.3 Doelbereik

3.3.1 Doelen preventie

1. De camera's hebben een afschrikkende werking op dealers en gebruikers. Het aantal meldingen over drugsoverlast daalt met 50% ten opzichte van dezelfde drie maanden in 2016

Dit doel is behaald. Als we kijken naar de cijfers zien we een daling in de meldingen over drugsoverlast: in dezelfde periode in 2016 waren er 25 meldingen (11 bij de politie en 14 bij de gemeente) en dit daalde naar 6 (alle 6 bij de politie) in de pilotperiode.⁴ Respondenten bevestigen het beeld uit de cijfers: na het ophangen van de camera's werd het relatief rustig in het gebied.

³ Terrorismecamera's in het Stationsgebied.

⁴ Dit is een outcome doel en het is niet mogelijk hier harde uitspraken over te doen omdat de invloed van andere maatregelen (denk aan extra toezicht door politie en THOR) niet bepaald kan worden.

2. De doelgroepen laten zich niet meer zien in het gebied. Als de bekende dealers en gebruikers zich meer buiten het cameratoezicht laten zien, spreken we van een waterbedeffect

Dit doel is behaald. Politie en gemeente geven aan dat veel bekende overlastgevende personen zich tijdens de pilot niet meer in het gebied lieten zien. Als we kijken naar overlastmeldingen dan lijkt de overlast niet verplaatst te zijn naar de directe omgeving van het cameragebied. Het waterbedeffect zien we echter op een andere plek in de stad waar een aantal bekende verslaafden die eerst in Lombok-Oost rondhingen zich tijdens de pilot begaven. Een deel van hen verblijft daar na afloop van de pilot nog altijd en een deel is inmiddels weer teruggekeerd.

3.3.1 Doelen Pro-actie

3. Minimaal 2 eigen meldingen per dag in de eerste maand, minimaal 1 eigen melding per dag in maand 2 en 3

Dit doel is niet behaald. In totaal zijn er 20 meldingen gedaan (10 in mei, 4 in juni en 6 in juli).

4. 80% opvolging door politie of THOR ter plaatse na melding vanuit uitkijkcentrale

Dit doel is, licht afgerond naar boven, behaald: 15 van de 20 meldingen werden opgevolgd. Partijen geven aan dat met name de samenwerking met THOR goed werkte. Meldingen vanuit de uitkijkcentrale worden in principe via de overlasttelefoon doorgegeven aan de politie. Als die geen tijd heeft of als de melding meer geschikt is voor opvolging door THOR belde de centralist direct naar THOR.

5. Informatie vanuit het cameratoezicht levert een bijdrage aan het uitvoeren van minimaal 2 gebiedsverboden tijdens de pilot.

Dit doel is niet behaald, kort na de start van de pilot is één gebiedsverbod uitgedeeld.

6. Minimaal 30 bekeuringen na melding uitkijkcentrale gedurende de hele pilot

Dit doel is niet behaald: er zijn geen bekeuringen uitgeschreven na melding vanuit de uitkijkcentrale.

3.4 Cijfers

In de drie maanden voorafgaand aan de pilot werden in het pilotgebied zeven incidenten geregistreerd, tijdens de pilot vier en na de pilot stegen de cijfers door vijf autokraken en vijf meldingen van overlast door drugs naar 13.

3.5 Ervaringen betrokkenen

Politie, gemeente en ook bewoners en ondernemers⁵ geven aan dat gedurende de pilot aanmerkelijk minder overlast was door verslaafden en dealers. Dat gold ook tijdens de Ramadan, wat in 2016 een

⁵ De gemeente sprak 40 tot 50 bewoners en alle 6 ondernemers in het tijdelijke cameragebied.

onrustige periode was. Toen de camera's er net hingen, kon aan de hand camerabeelden een gebiedsverbod opgelegd worden aan een dealer en dat heeft volgens politie en gemeente waarschijnlijk een afschrikwekkend effect gehad op de andere dealers in het gebied. Gemeente en politie geven aan dat het logisch is dat door de snel ingetreden relatieve rust een aantal doelen (doel 3, 5 en 6) niet behaald is. Er viel immers niet heel veel meer te zien met de camera's en dus konden geen bekeuringen aan de hand van cameraobservaties uitgeschreven worden, laat staan gebiedsverboden opgelegd worden.

3.6 Conclusie

Drie van de zes doelen zijn behaald. Dat er drie doelen niet behaald zijn, lijkt sterk te komen door het succes van het tijdelijke cameratoezicht. We houden een kleine slag om de arm aangezien er andere maatregelen die tegelijkertijd zijn genomen in het gebied een effect gehad kunnen hebben.

3.7 Lessen

- 🕒 De les uit de pilot in het winkelgebied Rokade is ter harte genomen. Er is gezorgd voor een goede opvolging van cameraobservaties door politie en THOR.
- 🕒 De inzet van flexibel cameratoezicht lijkt snel en makkelijk, maar met name de vergunningtrajecten voor graafwerkzaamheden (de camera's moeten met een kabel met elkaar verbonden worden) en het ophangen van camera's vergt veel tijd.
- 🕒 Partijen geven aan dat met tijdelijk cameratoezicht een 'korte klap' gegeven kan worden. Met name voor het organiseren van opvolging van cameraobservaties is extra capaciteit nodig. Het is eenvoudiger dit voor drie maanden te organiseren dan permanent. Hiermee kan een probleem tijdelijk aangepakt worden en misschien wel voor langere tijd verkleind worden. Met name seizoensgebonden problemen lijken zich goed te lenen voor deze korte klap.

4 Pilot 3: Kanaleneiland

4.1 Beschrijving pilot

Het hoofddoel van de inzet van flexibel cameratoezicht op de Aziëlaan is het tegengaan van autokraken. De straat is al tijden een bekende hotspot voor dit delict. Sinds begin 2017 is het aantal autokraken flink toegenomen in Zuidwest; op de Aziëlaan en omgeving zagen we in de eerste helft van het jaar de hoogste piek in de gemeente Utrecht.

Een subdoel is de aanpak van jeugdoverlast. In de straat is vrijwel dagelijks overlast door een groep jongeren. De jongeren staan naast auto's van bewoners of zitten er zelfs op. Zij zorgen voor geluidsoverlast en laten veel troep achter. Verder gedragen zij zich asociaal in het verkeer.

De bedoeling was de pilot met drie flexibele camera's te laten lopen van 4 augustus tot en met 3 november. Door vertragingen (zie de paragraaf over ervaringen) waren de camera's pas op 27 augustus operationeel. Ze zijn op 3 november weer verwijderd, deze pilot duurde dus ruim twee maanden.

De beelden zijn dagelijks live uitgekeken in de cameracentrale in Utrecht van 15.00 tot 23.00 uur. In de centrale werd met name gelet op normafwijkend gedrag als verdachte situaties rond geparkeerde auto's en rondhangen.

4.2 Beoogde werkzame mechanismen

De doelen die vooraf zijn opgesteld, vallen binnen de twee beoogde werkzame mechanismen van het project:

- 1 Pro-actie (primair doel)
- 2 Afschrikking (secundair doel)

4.3 Doelbereik

4.3.1 Doelen pro-actie

1. Minimaal 3 eigen meldingen per week in de eerste maand, daarna minimaal 1 eigen melding per week.

Dit doel is niet behaald. De problematiek was na het plaatsen van de camera sterk gereduceerd en dus werd er weinig gezien door de cameraobservanten. In de hele pilotperiode zijn er drie eigen meldingen gedaan vanuit de uitkijkcentrale. Ook is er drie keer meegekeken.

2. 80% opvolging door politie ter plaatse na melding vanuit uitkijkcentrale

Dit doel is behaald. Bij vier van de zes meldingen is door de observanten iets gezien, zij gaven dit door aan de meldkamer en in alle gevallen is er opvolging geweest.

3. Informatie vanuit het cameratoezicht levert een bijdrage aan het uitgeven van minimaal 1 gebiedsverbod tijdens de pilot

Dit doel is niet behaald. Voor de start van de pilot waren er een paar jongeren die voor zoveel overlast hadden gezorgd dat er bijna voldoende dossier was om een gebiedsverbod voor hen in te stellen. Doordat de jongeren zich nog nauwelijks in het cameragebied ophielden, was er weinig te zien met de camera's en is er geen extra informatie verzameld voor een bijdrage aan het uitgeven van een dergelijk verbod.

4. Minimaal 1 bekeuring per week na melding uitkijkcentrale in de eerste 4 weken van de pilot

Niet behaald: tijdens de pilot is er niet één bekeuring geschreven. De afspraak was dat het bekeuren zich zou richten op de bekende overlastgevende groep jongeren en dat alle mogelijke feiten zouden worden aangegrepen, bijvoorbeeld ook vervuiling of rijden zonder helm.

4.3.2 Doelen afschrikking

Het doel is dat de jongeren afgeschrikt worden door de aanwezigheid van de camera's en dat de groep jongeren zich daardoor minder laat zien in het gebied dat in beeld is.

5. Het aantal meldingen jongerenoverlast daalt met 50% ten opzichte van het eerste half jaar van 2017⁶

Dit doel is behaald. In de eerste 34 weken van 2017 werden er dertien overlastmeldingen gedaan, tijdens de pilot waren dit er nul.

6. De jongeren laten zich niet meer zien in het gebied

Diverse bewoners en jongerenwerkers geven aan dat dit doel is behaald. Er zijn geen meldingen over verplaatsing van de overlast naar bijvoorbeeld andere bekende plekken in de omgeving als de Vasco da Gamalaan en de Stanleylaan. Wel zagen we een toename van het aantal autokraken op de Livingstonelaan tijdens de pilot, zie 4.4.

Bijvangst

Als bijvangst van dit project is genoemd dat beelden een bijdrage kunnen leveren aan opsporing en vervolging. Tijdens de pilot zijn een keer beelden veilig gesteld; na een melding van autokraak is in de beelden teruggekeken en werden twee verdachte personen gezien.

4.4 Cijfers autokraak

We kennen de beperkte waarde van de cijfers, maar duidelijk is dat er een afname is te zien in het aantal meldingen van autokraak gedurende de pilot.

⁶ Het aantal meldingen wordt gewogen in verband met de kortere periode van de inzet van de camera's ten opzichte van de periode ervoor vanaf 1 januari 2017.

Meldingen autokraak	7 maanden voorafgaand aan pilot	Tijdens 2 maanden pilot
Aantal	39	2
Gemiddeld per maand	5,5	1

4.5 Ervaringen betrokkenen

Naar aanleiding van de pilot hebben professionals verschillende bewoners gesproken⁷. Zij zijn zeer positief over de pilot: de overlast is geminimaliseerd doordat de jongeren zich na de eerste dag niet meer op de vaste plek begaven. Bewoners geven ook aan dat zij zich serieus genomen voelen met de inzet van de camera's door de gemeente. Zij hebben begrip voor de tijdelijkheid van de inzet.

Het plaatsen van de camera's duurde langer dan gewenst. Het bleek niet toegestaan een zendmast te plaatsen op het meest voor de hand liggende gebouw en toen moest een ander geschikt gebouw gevonden worden. Dat kostte tijd. Toen de camera's eenmaal hingen moesten er nog bomen gesnoeid worden om het zicht te optimaliseren.

Er is tijdens de pilot een beperkt aantal storingen geweest, zo heeft het netwerk er twee dagen overdag uit gelegen vanwege werkzaamheden in de uitkijkcentrale, de camera's functioneerden wel tijdens de uitkijktijden.

4.6 Conclusie

Drie van de zes doelen zijn behaald. Dat er drie doelen niet behaald zijn lijkt, net als bij de pilot in Lombok, te komen door het succes van het tijdelijke cameratoezicht. Ook hier kunnen we dit niet 100 procent hard maken, omdat er nauwelijks directe resultaten van de inzet van de camera's zijn en we de relatieve rust daarom niet volledig kunnen koppelen aan de camera's.

4.7 Lessen

- 🕒 Bij dit pilotgebied zagen we dat de tijdelijke inzet van camera's zeer gewaardeerd wordt door bewoners die lange tijd in een gebied wonen met veel overlast. Naast het (tijdelijk) stoppen van de overlast is het voor bewoners prettig dat er duidelijk aandacht is voor hun problematiek.
- 🕒 Enkele professionals die betrokken waren bij deze pilot waren ook betrokken bij een aanvraag voor flexibel cameratoezicht op een andere plek in de stad. Zij geven aan het onwenselijk te vinden dat de aanvraag voor een deel gebaseerd moet zijn op cijfers (politieregistraties en meldingen). Er zijn namelijk plekken in de stad waar bewoners al lange tijd overlast ondervinden en waar zij inmiddels 'meldingsmoe' zijn. De betrokkenen geven aan dat het het overwegen waard is de onderbouwing (ook) te baseren op het oordeel van professionals.

⁷ Een daarvan zit in een buurt WhatsApp-groep en geeft aan ook meningen van anderen te verwoorden.

5 Draagvlak en privacy

5.1 Draagvlak

In ons vorige evaluatieonderzoek in Utrecht⁸ hebben we via het bewonerspanel een draagvlakmeting voor vast cameratoezicht gehouden. Dat hebben we in november 2017 weer gedaan en toen hebben we ook het draagvlak voor *flexibel* cameratoezicht gemeten⁹.

Tabel 5.1 Hoe staat u tegenover vast, langdurend gemeentelijk cameratoezicht? Ik vind cameratoezicht...

	Meting 2013	Meting 2017
Zeer positief	17%	18%
Positief	42%	42%
Neutraal	23%	23%
Negatief	12%	11%
Zeer negatief	4%	5%
Weet ik niet/geen mening	3%	2%
Totaal	100%	100%

Het draagvlak voor vast, langdurend gemeentelijk cameratoezicht is gelijk gebleven, namelijk een ruime meerderheid (60 procent) vindt dit positief. Zeer opvallend is de grote consistentie in de twee metingen die vier jaar uit elkaar liggen.

Tabel 5.2 Hoe staat u tegenover flexibel, kortdurend gemeentelijk cameratoezicht? Ik vind cameratoezicht..

Meting 2017	
Zeer positief	22%
Positief	51%
Neutraal	18%
Negatief	5%
Zeer negatief	2%
Weet ik niet/geen mening	1%
Totaal	100%

Het draagvlak voor flexibel, kortdurend gemeentelijk cameratoezicht is zeer ruim (73 procent) en ook groter (+13%) dan het draagvlak voor vast, langdurend cameratoezicht.

⁸ Evaluatie gemeentelijk cameratoezicht Utrecht 2013 (DSP-groep, 2013)

⁹ Het Bewonerspanel telt 4.887 leden. Daarvan hebben 2.728 leden de vragenlijst volledig ingevuld, wat neerkomt op een respons van 56%. Vergelijken met de Utrechtse bevolking heeft het Bewonerspanel een oververtegenwoordiging aan hoog opgeleiden en Utrechters zonder migratieachtergrond. Jongeren zijn juist ondervertegenwoordigd. De resultaten zijn daardoor niet zondermeer te vertalen naar de (gemiddelde) mening van de Utrechter, maar geven wel een goede indicatie.

Toelichtende tekst bij de vragenlijst: De gemeente Utrecht maakt op diverse plekken in de stad gebruik van cameratoezicht op straat met als doel de handhaving van de openbare orde. Op dit moment onderzoekt de gemeente de werking van kortdurend, flexibel cameratoezicht tegenover vast, langdurend cameratoezicht. In dat kader willen wij u graag een aantal vragen stellen.

De volgende vragen gaan over gemeentelijk cameratoezicht. Er zijn twee soorten openbare orde cameratoezicht. Vast of flexibel. Vast cameratoezicht is voor lange tijd op een vaste plek in de stad. Dit is bijvoorbeeld in de binnenstad en rond het stationsgebied. Tijdelijk, kortdurend cameratoezicht is flexibel in te zetten voor een korte periode op een bepaalde plek. Bijvoorbeeld bij plotselinge problemen in een buurt of tijdens de jaarwisseling.

5.2 Privacy

In het vorige onderzoek in 2013 hebben we de aantasting van de privacy onderzocht en dat hebben we dit keer weer gedaan, zowel voor vast als voor flexibel cameratoezicht.

Vast cameratoezicht

In 2013 was ruim een derde (37%) van de respondenten het (zeer) eens met de stelling 'Vast, langdurend gemeentelijk cameratoezicht is een aantasting van de privacy'. In 2017 zien we een soortgelijke uitkomst: 39 procent is het (zeer) eens met deze stelling.

Flexibel cameratoezicht

Met de stelling 'Flexibel, kortdurend gemeentelijk cameratoezicht is een aantasting van de privacy' was 28 procent van de respondenten het (zeer) eens.

Flexibel cameratoezicht is dus voor minder respondenten een aantasting van de privacy dan vast cameratoezicht.

In de 'open antwoorden' geven veel mensen aan dat cameratoezicht per definitie een aantasting van de privacy is, maar dat dat niet opweegt tegen het belang van de veiligheid.

6 Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

In deze paragraaf geven we antwoord op de onderzoeksvragen.

6.1.1 Voor wat voor problemen in wat voor gebieden kan flexibel cameratoezicht in de toekomst effectief ingezet worden?

De kracht van flexibel cameratoezicht zit in de korte klap die je hiermee kan uitdelen. Bij hardnekkige problemen kan snel voor verlichting gezorgd worden, mits aan een aantal randvoorwaarden voldaan wordt (zie 6.1.2).

In deze pilot is flexibel cameratoezicht ingezet tegen autokraak, drugsoverlast en jongerenoverlast en -criminaliteit. Over het algemeen lijkt de inzet in korte tijd voor vermindering van de problematiek gezorgd te hebben. In de korte periode van twee à drie maanden is er geen tijd voor gewenning aan de camera's. In andere cameraprojecten zagen we namelijk dat de camera's in het begin van het project voor gedragsverandering (minder overlast/criminaliteit) in de openbare ruimte konden zorgen, maar dat dit effect na verloop van tijd wegebde: de camera's werden onderdeel van het straatmeubilair. Effectieve inzet kan verwacht worden bij de bestrijding van zichtbare problemen in een overzichtelijke openbare ruimte. Zaken als geluidsoverlast of huiselijk geweld vallen daarmee logischerwijs buiten de boot, maar verder komen er uit deze evaluatie geen beperkingen voor soorten veiligheidsproblemen.

6.1.2 Aan welke randvoorwaarden moet de organisatie rond flexibel cameratoezicht voldoen?

Uit de pilot komt naar voren dat er heldere afspraken gemaakt moeten worden op de volgende punten:

- 🕒 Doelen.
- 🕒 Opdracht voor cameraobservanten.
- 🕒 Communicatie tussen uitkijkcentrale en de straat.
- 🕒 Capaciteit voor opvolging.
- 🕒 Communicatie richting doelgroep en bewoners: iedereen moet weten dat er camera's zijn.

6.1.3 In welke mate kunnen flexibele camera's in de toekomst vaste camera's vervangen?

Vaste camera's hangen over het algemeen in gebieden met functies die kwetsbaar zijn voor overlast en criminaliteit, denk aan uitgaansgebieden of een stationsgebied. Deze gebieden hebben hierdoor te maken met een structurele problematiek. Het heeft daarom geen zin daar vaste camera's te vervangen voor flexibele. Er zijn ook gebieden waar de problemen niet uitsluitend gerelateerd zijn aan de functies die er

gevestigd zijn, denk aan gebieden met jongerenoverlast, autokraak of autobrand. Deze gebieden kennen vaak pieken in de overlast en criminaliteit, bijvoorbeeld tijdens de donkere dagen van het jaar (autokraak) of juist opduiken in de warmere maanden (jongerenoverlast). In dit soort gebieden is vast cameratoezicht niet proportioneel, maar kunnen flexibele camera's wel kortdurend en effectief ingezet worden.

Flexibele camera's kunnen vaste camera's dus niet vervangen, omdat deze effectief zijn in andersoortige gebieden met andere problemen.

Qua aan te pakken problemen heeft deze evaluatie uitgewezen dat flexibel cameratoezicht effectief ingezet kan worden tegen autokraak en drugsoverlast. Op het gebied van jeugdoverlast en –criminaliteit is wisselend succes behaald.

6.1.4 In hoeverre is er draagvlak voor flexibel cameratoezicht in de gemeente Utrecht?

Het draagvlak onder bewoners voor flexibel, kortdurend gemeentelijk cameratoezicht is zeer ruim (73 procent) en is daarmee groter dan het draagvlak voor vast, langdurend cameratoezicht (60 procent). Ook onder de professionals die betrokken waren bij de pilotprojecten is het draagvlak groot.

6.1.5 In welke mate beïnvloeden de flexibele camera's de privacy van bewoners en andere aanwezigen in de betreffende gebieden?

Aantasting van privacy wordt bepaald door het middel én de duur van de inzet van het middel. Per definitie is aantasting van de privacy bij flexibel, kortdurend gemeentelijk cameratoezicht daardoor kleiner dan bij vast, langdurend cameratoezicht. 28 procent van de respondenten vindt flexibel, kortdurend gemeentelijk cameratoezicht een aantasting van de privacy. Dit is minder dan de 37 procent die die mening voor vast cameratoezicht is toegedaan.

6.2 Aanbevelingen

Continueer

De uitkomsten van deze evaluatie zijn positief: het is mogelijk met de inzet van flexibel cameratoezicht tijdelijk een probleem terug te dringen. Het dient daarom aanbeveling hiermee door te gaan, mits een aantal randvoorwaarden in het oog gehouden wordt. Wij raden aan hier een praktisch protocol voor op te stellen en daarin de randvoorwaarden zoals genoemd in 6.1.2 te beschrijven. Hierin moet ook een praktisch stappenplan opgenomen worden voor het technisch realiseren van flexibel cameratoezicht.

Een punt van aandacht is het gewicht dat bij aanvragen voor een flexibel project ligt op de veiligheidscijfers. Het gaat bij flexibele cameraprojecten enerzijds namelijk om relatief kleine gebieden (en dus lage cijfers) en anderzijds om gebieden die vaak al langere tijd onder druk staan door criminaliteit en overlast waardoor bewoners mogelijk 'meldingsmoe' zijn. Vaak geeft in dergelijke gevallen een kwalitatieve, integrale probleemanalyse een beter beeld van de veiligheidssituatie en dus van de noodzaak van het inzetten van

camera's.

Communiceer

Besteed ruim aandacht aan communicatie. Bij vast cameratoezicht zien we dat camera's na verloop van tijd hun 'lading' kunnen verliezen. Uit veel onderzoeken blijkt dat mensen snel vergeten dat er camera's hangen en dat potentiële daders snel denken dat camera's niet werken of niet uitgekeken worden. Een mogelijk preventief effect ebt hiermee weg. Wij raden daarom aan bij de plaatsing van flexibele camera's veel hierover te communiceren en dat ook tijdens het project te blijven doen. Het is belangrijk de camera's te blijven laden, door er aandacht op te vestigen, bijvoorbeeld door handhavers op straat, en ook successen te vieren.

Monitor

Deze pilot heeft inzicht gegeven in een aantal problemen waarbij flexibel cameratoezicht effectief ingezet kan worden. Het is belangrijk te blijven leren over effectiviteit en de wijze waarop deze geoptimaliseerd kan worden. Daarom is het belangrijk de effecten te blijven monitoren zoals dat tijdens de pilot is gebeurd.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 368
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

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

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

Dienstverlening

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

Expertise

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

Meer weten?

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



DSP-groep is ISO 9001:2008 (kwaliteitsmanagement) en 14001:2004 (duurzaamheid) gecertificeerd en aangesloten bij VBO en OOA.

