



Sander Flight en Paul Hulshof

# Cameratoezicht moet volwassen worden

**Werd bij de introductie van cameratoezicht enkele jaren geleden nog wel eens getoetst tegen de inbreuk op de privacy van burgers, inmiddels kijken Nederlanders er niet meer van op als ze op straat door een camera in de gaten worden gehouden. Veel gemeenten maken gebruik van cameratoezicht in de strijd tegen onveiligheid. Dat is opvallend, want het staat niet vast dat cameratoezicht de veiligheid ook echt vergroot. Evaluaties laten verschillende en soms tegenstrijdige resultaten zien. Wel is duidelijk dat 'de mens achter de lens' bepalend is voor het succes van cameratoezicht. Dit aspect van cameratoezicht zou dan ook veel meer aandacht moeten krijgen.**

In 1997 was Ede de eerste Nederlandse gemeente waar cameratoezicht in de openbare ruimte werd ingezet in de strijd tegen criminaliteit en onveiligheid. Tot dan toe waren camera's eigenlijk alleen maar te vinden in bankgebouwen of bij een juwelier. Inmiddels gebruiken naar schatting meer dan honderd gemeenten (bijna een kwart van alle gemeenten) cameratoezicht in stadscentra en uitgaansgebieden, en op parkeerterreinen en stations. Het doel varieert van het verminderen van overlast tot het tegengaan van geweldsdelicten en diefstallen of het identificeren van personen die betrokken zijn bij strafbare feiten. Daarnaast wil men graag het veiligheidsgevoel vergroten, vandalisme voorkomen en veelvoorkomende criminaliteit aanpakken. Het aantal doelen per project is meestal niet op de vingers van een hand te tellen.

Na jarenlange onduidelijkheid zijn er in de Gemeentewet en de Wet Politierregisters begin 2006 eindelijk heldere regels vastgesteld voor cameratoezicht in de openbare ruimte. Een belangrijke verandering is dat de gemeenteraad nu bij verordening de burgemeester de bevoegdheid geeft om cameratoezicht in te stellen, terwijl elke burgemeester vroeger zelf kon bepalen of er cameratoezicht moest komen. De politie heeft er de belangrijke taak van de operationele regie bij gekregen en speelt een actieve rol bij het dagelijkse gebruik van het systeem en het terugzoeken en gebruiken van opgenomen beelden. Overigens hoeft de politie niet zelf achter de monitoren te gaan zitten. Dat mogen ook toezichthouders of particuliere beveiligers zijn. Daarnaast zijn er twee certificatieschema's opgesteld, één voor de toezichtcentrale en één voor het camerasysteem. Daarin wordt omschreven aan welke kwaliteitseisen men moet voldoen. Gemeenten die cameratoezicht willen invoeren moeten zich per direct aan de nieuwe regels houden, maar bestaande projecten hebben een jaar de tijd gekregen om aan de nieuwe regelgeving te voldoen.

Dit artikel bundelt de belangrijkste kennis over cameratoezicht. Eerst wordt een aantal resultaten van Nederlandse en buitenlandse evaluaties op een rij gezet. Vervolgens worden deze – vaak cijfermatige – uitkomsten aangevuld met een aantal opgedane praktijkervaringen van onderzoeks- en adviesbureau DSP-goep in verschillende gemeenten. Afsluitend komt de mens achter de lens aan bod: wil men met behulp van cameratoezicht een werkelijke bijdrage leveren aan de veiligheid, dan zullen degenen achter de monitor meer aandacht moeten krijgen dan nu het geval is.

## Evaluaties door gemeenten

Cameratoezicht is niet goedkoop. Uit een vergelijking van twaalf cameraprojecten in grote steden blijkt dat het gemiddelde cameraproject 580,000 euro kost. Overigens hangt de prijs natuurlijk samen met het aantal camera's. Het goedkoopste project met veertien camera's kostte 90,000 euro terwijl in het duurste project voor 78

camera's een slordige anderhalf miljoen euro is betaald. Gemiddeld kochten deze twaalf gemeenten 45 camera's inclusief verbindingen en een toezichtcentrale. De genoemde bedragen omvatten overigens niet de jaarlijks terugkerende kosten voor onderhoud en eventuele toezichthouders. Afhankelijk van het aantal uren dat er *live* wordt meegekeken, kunnen er enkele tonnen per jaar bijkomen aan personeelskosten. Voldoende reden dus om de opbrengsten van cameratoezicht eens kritisch tegen het licht te houden.

Enkele jaren geleden is een vragenlijst over cameratoezicht opgestuurd naar alle Nederlandse gemeenten (Homburg & Dekkers, 2003). Daarin werd onder andere gevraagd of de gemeente cameratoezicht inzette en zo ja, wat de effecten daarvan waren. Het bleek dat een vijfde van alle gemeenten cameratoezicht had. De helft daarvan had geen idee wat de opbrengsten waren. In de ongeveer vijftig gemeenten die wel een evaluatie hadden uitgevoerd, was men gemiddeld zeer tevreden: in bijna de helft van de gevallen rapporteerde men een daling in vermogenscriminaliteit en in een derde van de gemeenten constateerde men een daling in geweldsdelicten. Tot slot stelde een kwart van de gemeenten dat er misdaden waren opgelost met behulp van opgenomen camerabeelden.

Het is echter de vraag hoe betrouwbaar gemeentelijke evaluaties zijn. Vorig jaar verscheen een artikel waarin de twaalf gemeentelijke evaluaties grondig tegen het licht werden gehouden (Geelhoed, 2005). In veel gevallen bleek dat er geen nulmeting was verricht voordat de camera's waren opgehangen, waardoor het eigenlijk onmogelijk was om een betrouwbare uitspraak te doen over eventuele veranderingen vanaf het moment dat de camera's waren opgehangen. Daarnaast was er in het merendeel van de evaluaties geen geld om ook onderzoek in een vergelijkbaar controlegebied te verrichten. Daardoor werd het onmogelijk om rekening te houden met en te corrigeren voor bredere trends in criminaliteit. Ten derde werd in de meeste

evaluaties nauwelijks rekening gehouden met het feit dat camera's meestal worden ingezet als onderdeel van een pakket van maatregelen, zoals extra politie op straat of betere straatverlichting. Eigenlijk moet in een evaluatie ook gekeken worden naar dat soort 'versturende' factoren. Tot slot bleek dat veel evaluaties gebruik maakten van politiecijfers om de hoeveelheid criminaliteit te meten. Politiecijfers zijn echter berucht bij onderzoekers omdat ze zo gevoelig zijn voor veranderingen in de aangiftebereidheid. Lang niet alle delicten worden immers aangegeven en als ergens een camera hangt, zou dat juist wel eens de aangiftebereidheid kunnen beïnvloeden. Kortom, het feit dat de meeste gemeentelijke evaluaties niet voldoen aan enkele basale eisen van wetenschappelijk evaluatieonderzoek maakt het onmogelijk om een uitspraak te doen over de vraag of cameratoezicht werkt.

### Buitenlandse evaluaties

In Nederland is er een kans dat je op straat wordt bekeken door een camera. In het Verenigd Koninkrijk is het juist bijzonder als je niet in beeld bent. Er hangen naar schatting vier miljoen camera's op straat wat neerkomt op één camera per veertien inwoners. Hier zijn dan ook de meest interessante en grondige onderzoeken naar de effecten van cameratoezicht gedaan.

Eén van de eerste en nog altijd meest lezenswaardige artikelen over cameratoezicht, probeerde de aandacht te vestigen op de mechanismen en de context van cameratoezicht (Tilley, 1993). Het gaat niet om de vraag: "Werkt cameratoezicht?", maar om de veel belangrijkere vraag: "In welke uitgangssituatie (context) en op welke wijze kan cameratoezicht worden gebruikt (mechanisme) om bepaalde delicten tegen te gaan en voor hoe lang (effect)?" Cameratoezicht blijkt niet op alle delicten evenveel effect te hebben en ook niet in alle situaties. Ook is het cruciaal dat het wordt ingezet naast andere maatregelen en dat het publiek (inclusief potentiële wetsovertreders) worden geïnformeerd over de aanwezigheid en de werking van camera's. Het effect van cameratoezicht



Bekeken of niet?

is namelijk in grote mate afhankelijk van bewustwording.

Van recentere datum is een grootschalig onderzoek naar dertien cameraprojecten in diverse settings (Gill & Spriggs, 2005). Dat onderzoek levert veel interessants op, zoals de opmerking dat cameratoezicht misschien wel positieve resultaten kan sorteren, maar dat het eigenlijk nog nooit op de perfecte manier onder de ideale omstandigheden is ingezet. Inmiddels zijn we honderden cameraprojecten en vele miljoenen ponden verder, maar het is kennelijk nog te vroeg om te kunnen concluderen of cameratoezicht werkt. De meeste aandacht moet volgens deze onderzoekers niet uitgaan naar het meten van effecten van cameratoezicht, maar naar procesevaluaties. Wat gebeurt er precies achter de schermen en zijn de camera's eigenlijk wel geschikt om de gestelde doelen te bereiken? Het onderzoek levert allerlei conclusies op die de hierboven aangehaalde Nederlandse bevin-

dingen bevestigen: teveel cameraprojecten worden opgestart zonder dat men heldere doelen voor ogen heeft. Ook kunnen maar weinig gemeenten goed antwoord geven op de vraag waarom juist cameratoezicht een oplossing voor de gesignaleerde problemen zou bieden. Het komt daarnaast regelmatig voor dat er een camerasysteem is aangeschaft dat eigenlijk niet geschikt is voor de gekozen doelen: de camera's hangen te hoog of juist te laag, er hangen er teveel of juist te weinig, er is niets meer te zien als het donker is of als het regent, of ze moeten worden bediend met een systeem waar de eindgebruikers eigenlijk niet mee kunnen werken. Ook blijkt nog veel te vaak dat de communicatie tussen toezichthouders achter de monitor en de politie op straat moeizaam verloopt, waardoor de motivatie van de toezichthouders achteruit gaat.

### Praktijkvoorbeelden

Uit onze ervaringen als adviseur of onderzoeker in vijftien cameraprojecten in binnen- en buitenland (zie bijvoorbeeld Flight & Van Heerwaarden, 2003; Flight & Hulshof, 2005), blijkt keer op keer hoe belangrijk het is om te kijken naar de mens achter de lens. Het is niet zozeer de technische hardware, maar de menselijke software die bepaalt wat de opbrengst is van cameratoezicht. In één evaluatie van cameraproject bleek bijvoorbeeld dat het geld op was toen de camera's er eenmaal hingen. Men was vergeten om geld te reserveren voor het live bekijken van de beelden. Gelukkig hebben camera's ook een preventieve werking, redeneerde men, dus daders zullen zich wel twee keer bedenken voordat ze onder het oog van de camera iets zullen uithalen. In het begin leek het ook zo te werken. De *criminal fraternity*, zoals dat zo mooi heet in het Engels, gedroeg zich aanvankelijk vrij afwachtend, waardoor het aantal zichtbare delicten iets daalde. Lang duurde dat overigens niet. Toen een dakloze zich had genesteld onder het oog van een camera en daar een week kon bivakkeren zonder dat er een reactie kwam, bleek dat de beelden niet werden bekeken. Al snel wisten alle drugsdealers en -verslaafden dat ze zonder risico hun oude plekken weer

konden innemen midden op straat en in het volle zicht van de 'blinde' camera's. Inmiddels is besloten extra geld uit te trekken om in elk geval tijdens de zogenaamde hete uren live mee te gaan kijken.

In een ander project besloot de gemeente expliciet om niet live mee te gaan kijken. Beelden zouden alléén worden opgenomen en achteraf worden bekeken als iemand aangifte deed. Dit bleek echter niet goed te werken. Niet iedereen bij de politie was op de hoogte van de camera's en er werd in de praktijk nauwelijks van opgenomen beelden gebruik gemaakt. Als men de beelden wel bekeek, waren ze vaak onbruikbaar. Ze waren te donker, te licht, te algemeen of juist te specifiek. Meestal hadden de camera's het incident helemaal niet in beeld gebracht, omdat de te verkeerde kant uit keken. Het systeem was flexibel genoeg om dit op te lossen, maar de meeste politiemensen wisten gewoon niet aan welke knoppen ze moesten draaien. Elke keer de leverancier bellen is natuurlijk ook niet ideaal. Op dit moment worden zes politiemensen opgeleid om het systeem te kunnen bedienen.

Een derde voorbeeld is een project in een treinstation, waar men er in slaagde om in het recordtempo van een paar maanden een volledig draadloos systeem met twintig camera's opgeleverd en operationeel te krijgen. Toen de camera's eenmaal waren opgeleverd, bleek dat er een technisch beheerder voor het systeem ontbrak. Zo kon het gebeuren dat binnen een paar weken de helft van de camera's niet meer werkte. Daardoor raakten de toezichhouders zo gedemotiveerd dat ze nog maar met een half oog keken naar de camera's die het wel deden. De problemen zijn hier opgelost door een half jaar na oplevering dan maar een externe technisch beheerder in de arm te nemen.

Kortom, cameratoezicht is een uitdaging voor technenuten, maar minstens zo belangrijk is de gebruiker en de organisatorische aanpak. Er zijn zoveel manieren waarop cameraprojecten mis kunnen

gaan dat het eigenlijk een wonder mag worden genoemd dat er nog cameraprojecten zijn die wel goed werken. Zo is er een cameraproject in een grote stad waar vanaf het begin goed is nagedacht over de techniek, maar ook over de aard van de criminaliteitsproblemen en de bijdrage die cameratoezicht zou kunnen leveren en de samenwerking tussen politie, gemeente en toezichthouders. Voordat de camera's werden opgeleverd, was er al een afspraak over het technische en operationele beheer en was er sprake van vertrouwen tussen de politie en de toezichthouders. De resultaten waren hier zeer bemoedigend: een forse afname van verbale agressie, zakkenrol-



Het bekijken waard

lerij, inbraken, voertuigcriminaliteit, mishandeling en straatroof. Er zijn meer dan tweeduizend incidenten waargenomen in een jaar tijd en in maar liefst 120 zaken kon de politie camerabeelden veilig stellen en gebruiken als bewijsmateriaal. Ook in een andere stad bleek cameratoezicht goed te werken. Hier namen criminaliteit en overlast af en voelden mensen zich veiliger. De kracht van dit project is gelegen in de samenwerking tussen gemeente, politie

en bewoners. Hierdoor kon men een goede probleemanalyse maken voordat de camera's werden opgehangen. De camera's maakten deel uit van een uitgekiend pakket aan maatregelen, waarin ook dagopvang voor drugsverslaafden was geregeld. Het aantal geweldsdelicten en diefstallen bleek na een jaar fors te zijn gedaald, terwijl de veiligheidsgevoelens van bewoners, ondernemers en bezoekers van het gebied waren gestegen. Van verplaatsing van criminaliteit en overlast naar andere plekken 'buiten beeld' was geen sprake.

## Mens achter de lens

Het beeld dat tot nu toe is geschetst, is niet erg rooskleurig: cameratoezicht kost veel geld en tijd en het is nog maar de vraag of het iets oplevert. Toch is er hoop, want hoewel we nog niet kunnen zeggen dat cameratoezicht werkt, kunnen we ook niet concluderen dat het niet werkt. De praktische voorbeelden laten het belang zien van de organisatie van cameratoezicht: het is zeker geen wondermiddel voor alle kwalen, maar met een goede organisatie kan het grote effecten sorteren. Pas als er een cameraproject komt dat onder ideale omstandigheden op basis van een goede probleemanalyse en goed draaiend geen enkel effect heeft gesorteerd, kunnen we conclusies over de effecten van cameratoezicht trekken.

Omdat gemeenten daar niet op willen wachten, zit er tot die tijd niets anders op dan te roeien met de riemen die we hebben. Er moet meer aandacht worden besteed aan de strategie achter cameraprojecten en dan vooral aan de mens achter de lens. In Groot-Brittannië is men bezig met het opstellen van een nationale strategie voor cameratoezicht waarbij aanvragen voor cameratoezicht pas worden gehonoreerd als men glashelder antwoord kan geven op de volgende vragen: "Wat is het probleem? Wat is de rol van cameratoezicht bij dit probleem? Welke andere maatregelen worden er ingezet en wat is de werking van cameratoezicht binnen dit pakket aan maatregelen?" Vervolgens moet er een heldere managementstructuur worden opge-

zet, waarin de rol van politie, gemeente en toezichthouders precies wordt beschreven. Tot slot moet er een projectleider worden aangenomen die ervoor kan zorgen dat het gehele proces goed blijft lopen – ook als de camera's er eenmaal hangen.

In Nederland is een nationale strategie veel moeilijker te realiseren omdat het geld voor cameratoezicht niet van de landelijke overheid afkomstig is, maar door gemeenten zelf wordt opgebracht. De ervaring leert dat er op landelijk niveau weinig initiatieven worden ontplooid om cameratoezicht verder te helpen. Den Haag beperkt zich feitelijk tot het opstellen van het wettelijke kader en gemeenten moeten zelf zorgen voor technische, juridische en inhoudelijke ondersteuning. Het is echter ook mogelijk om zonder nationale strategie slimmer om te gaan met cameratoezicht. Gemeenten moeten serieus stilstaan bij de vraag wat precies het probleem is dat men met cameratoezicht wil aanpakken en hoe dat in zijn werk moet gaan. Technische expertise is daarbij noodzakelijk, maar het is niet genoeg: cameratoezicht is vooral mensenwerk. Als men er in slaagt om dat aspect van cameratoezicht goed te organiseren, kunnen de resultaten er ook naar zijn. De jaren van experimenteren zijn voorbij; hoog tijd dat cameratoezicht volwassen wordt.

Sander Flight (sflight@dsp-groep.nl) en Paul Hulshof (phulshof@dsp-groep.nl) zijn werkzaam bij onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep.

## Literatuur

- Flight, S. & Y. van Heerwaarden (2003) *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam: effectmeting August Allebéplein*. Belgiëplein en Kraaiennest. DSP-groep. Amsterdam
- Flight, S. & P. Hulshof (2005) *Evaluatie draadloos cameratoezicht Amsterdam-Noord: effecten en geleerde lessen*. DSP-groep. Amsterdam
- Geelhoed, F. (2005) *Verbeelde veiligheid: over effecten van cameratoezicht in het publieke domein*. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 4, p. 3-28
- Homburg, G.H.J. & S. Dekkers (2003) *Cameratoezicht in de openbare ruimte*. College Bescherming Persoonsgegevens. Den Haag
- Tilley, N. (1993) *Understanding Car Parks. Crime and CCTV: Evaluation Lessons from Safer Cities*. Home Office. London