

Flexibel of vast cameratoezicht: Wat past het best?

*Een onderzoek naar de omstandigheden
waaronder flexibel of vast cameratoezicht
het meest passend is in de gemeente
Rotterdam*



1

Auteur	Maurits Witvliet (578659)
Datum	18-5-2020 Rotterdam
Organisatie	Gemeente Rotterdam
Onderwijsinstelling	Hogeschool Inholland Rotterdam
Opleiding	HBO Integrale Veiligheidskunde
Begeleider/examinator	Manuel Lopez (Inholland)
Opdrachtgevers	Ralph van Merkesteyn & Erik Pover (gemeente Rotterdam)

Voorwoord

Bij het tot stand komen van dit rapport zijn een aantal mensen behulpzaam geweest. Graag dank ik Manuel Lopez voor zijn inzet en begeleiding gedurende het gehele traject. Suzanne van den Berge en Bram de Vries hielpen bij het opzetten van het onderzoek en voorzagen eerdere versies van het rapport van commentaar. Ik dank ook alle interviewrespondenten en gesprekspartners die mij de afgelopen maanden te woord hebben gestaan. Ten slotte bedank ik Ralph van Merkensteijn en Erik Pover, die mij de gelegenheid hebben gegeven dit interessante onderzoek met betrekking tot dit leuke onderwerp uit te voeren.

¹ Bronvermelding afbeelding voorblad. Itl.cat (2020, 11 mei). Cctv-surveillance-eye [illustratie]. Geraadpleegd van https://www.itl.cat/downwall/iRoTmox_cctv-surveillance-eye/

Management samenvatting

De doelstelling van dit onderzoek betreft het in kaart brengen van de voor- en nadelen van flexibel en vast cameratoezicht in de gemeente Rotterdam. Daarbij heeft de onderzoeker uitgezocht welke vorm van cameratoezicht in welke situatie het meest passend is. Met die informatie heeft de onderzoeker een aanwijzing opgesteld waaraan een later te ontwikkelen handreiking aan zou moeten voldoen om te komen tot een juiste afweging tussen beide vormen van cameratoezicht. De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

Onder welke omstandigheden is flexibel of vast cameratoezicht het meest passend in de gemeente Rotterdam?

Bovenstaande hoofdvraag is opgedeeld in vier onderzoeksvragen welke de elementen techniek, kosten, veiligheidsproblemen en wet- en regelgeving aan het licht brengen.

In dit rapport is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. De bevindingen zijn enerzijds opge maakt op basis van literatuuronderzoek in openbare bronnen. Met behulp van deze methode zijn vooral gemeentelijke beleidsstukken en particuliere evaluaties aangaande cameratoezicht ter kennis genomen. Anderzijds heeft de onderzoeker een aantal interviews afgenomen bij respondenten van diverse instanties die gezamenlijk het cameratoezicht in Rotterdam regelen. Tot slot heeft de onderzoeker met behulp van deze respondenten toegang gekregen tot een aantal interne documenten aangaande technische en financiële informatie.

De kracht van flexibele camera-units betreft de snelheid waarmee ze kunnen worden ingezet. Een flexibele camera-unit kan binnen 24 uur op een positie staan, terwijl de doorlooptijd van het gereedmaken van een vast cameragebied minimaal twaalf tot zestien weken duurt. Dit komt door vergunningaanvragen en werkzaamheden. Uit de financiële analyse blijkt dat vast cameratoezicht enkel financieel voordelig is indien men het cameratoezicht langer dan 5,5 jaar beoogt in te zetten. Flexibel cameratoezicht tot 5,5 jaar is altijd goedkoper. Cameratoezicht kan op basis van de Gemeentewet en de Politiewet. Men kan flexibel én vast cameratoezicht inzetten krachtens de Gemeentewet indien er incidenten hebben plaatsgevonden die de openbare orde hebben verstoord. Flexibel cameratoezicht krachtens deze grondslag is mogelijk tot twee jaar terwijl vast cameratoezicht voor een bepaalde periode kan worden ingezet. De Politiewet kan enkel als grondslag worden gebruikt voor flexibel cameratoezicht met een maximale inzetduur van veertien dagen indien men een verstoring van de rechtsorde verwacht.

Indien er sprake is van structurele problematiek is er sprake van een aanhoudende verstoring van de openbare orde. Hieronder vallen de categorieën uitgaansleven en horeca, drukke looproutes en vervoersknooppunten, winkelgebieden en focuswijken. In bovenstaande gevallen is vast cameratoezicht doorgaans het meest passend, aangezien dit problematiek betreft die vaak niet binnen twee jaar is verdwenen. Indien er sprake is van tijdelijke problematiek is er sprake van een kortstondige verstoring van de openbare orde. Hieronder vallen de categorieën seizoensgebonden problematiek, evenementen en demonstraties. Flexibel cameratoezicht is hier het meest passend omdat deze verstoringen van de openbare orde doorgaans niet langer dan twee jaar plaatsvinden.

Op basis hiervan wordt aanbevolen een beslismodel te ontwerpen welke onderdeel uit zou kunnen maken van de toetsing voor aanvragen van cameratoezicht. Het beslismodel geeft uitsluitend omtrent de keuze van flexibel of vast cameratoezicht. Geadviseerd wordt dat een dergelijk beslismodel een uitgewerkte en overzichtelijke categorisering bevat van structurele en tijdelijke problematiek. Alle deelcategorieën uit de conclusie zijn ook opgenomen en uiteengezet in het beslismodel. Daarnaast zullen de wettelijke grondslagen met bijbehorende inzetduur deel uitmaken van het beslismodel.

Abstract

The primary objective of this research concerns creating an overview of the pros and cons of flexible public camera surveillance and stationary public camera surveillance in the municipality of Rotterdam. The researcher investigated which form of public camera surveillance is the most suitable in which situation. With that information the researcher created an indication which the municipality of Rotterdam can use to develop a formal decision making instruction at a later time. This instruction will help in the decision making process considering flexible or stationary public camera surveillance. The main question of this research is:

Under which circumstances is flexible or stationary public camera surveillance the most suitable in the municipality of Rotterdam?

The question above is divided into four research questions which involve the elements technics, costs, safety problems and law.

In this report a qualitative research has been executed. The findings are based on a literature study in public sources. This method mainly concerns municipal policy documents and private evaluations about public camera surveillance. The researcher also used interviews with people who are part of organizations that organize the public camera surveillance in Rotterdam. Lastly, through these interviews the researcher gained access to internal documents about technical and financial information.

The strength of flexible camera surveillance is the speed in which it can be installed. A flexible camera-unit can be on its designated location within 24 hours. This in contrast to stationary camera surveillance units which have a preparation and installation time of twelve to sixteen weeks minimal, because of permit applications and other proceedings. When completing the financial analysis the researcher concluded that stationary camera surveillance is only financial beneficial if being used for more then 5,5 years on a location. Until this point of 5,5 years is reached, flexible camera surveillance is always more financial beneficial. Public camera surveillance can be used based on the municipality law and the police law. The municipality law states that flexible or stationary camera surveillance can be used if incidents have happened which have disturbed the public order. Flexible camera surveillance based on this law is possible for up to two years. Stationary camera surveillance on the contrary is possible for any particular time if needed. The police law can only be used for flexible camera surveillance with a maximum deployment time of up to fourteen days if a disturbance of the legal order is expected.

In the case of structural problems there is a persistent disturbance of the public order. Categories involved in these structural problems are nightlife and hospitality industry, crowded routes and transport nodes, shopping areas and focus neighborhoods. Stationary camera surveillance works the best in these situations because these problems do not disappear within two years. In the case of temporary problems there is a disturbance of the public order just momentarily. Categories involved in these temporary problems are season bound problems, events and demonstrations. Flexible camera surveillance is more suitable in these cases because these public order disturbances will not last for more than two years most of the time.

Based on the above it is recommended that the municipality of Rotterdam creates a decision making tree which will be a part of the review process of new camera applications. This decision making tree gives a decisive answer towards the consideration between flexible and stationary public camera surveillance. It is advised that this decision making model consists of an elaboration about structural

and temporary problems. The subcategories which are stated in the conclusion should also be included, as well as the law bases and the corresponding deployment time.

Inhoud

Voorwoord	1
Management samenvatting	2
Abstract	3
Inhoud	5
1 Probleemanalyse	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doelstelling	9
1.3 Probleemstelling	10
2 Theoretisch kader	11
2.1 Begripsbepaling	11
2.2 Literatuur	12
2.2.1 Algemene ontwikkelingen cameratoezicht	12
2.2.2 Slim cameratoezicht	12
2.2.3 Flexibel cameratoezicht	14
2.3 Designperspectief benadering	16
2.3.1 Designcriteria bereiken doelstellingen	16
2.3.2 Designcriteria praktische implementatie	17
2.4 Contextfactoren benadering	18
2.4.1 Macroniveau	18
2.4.2 Mesoniveau	18
2.4.3 Microniveau	18
2.5 Contextanalyse politieke omgeving	20
3 Onderzoeksaanpak	22
3.1 Soort onderzoek	22
3.2 Data methoden	22
3.2.1 Deskresearch	22
3.2.2 Interviews	22
3.2.3 Deelnemers aan het onderzoek	22
3.3 Data methoden per deelvraag	23
3.3.1 Methoden deelvraag 1 (beschrijvend)	23
3.3.2 Methoden deelvraag 2 (beschrijvend)	23
3.3.3 Methoden deelvraag 3 (verklarend)	23
3.3.4 Methoden deelvraag 4 (evaluerend)	24

3.4 Data-analyse	24
3.4.1 Analyse deskresearch	24
3.4.2 Analyse interviews.....	24
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid.....	24
3.6 Kostenraming.....	25
4 Bevindingen	26
4.1 Technische mogelijkheden en beperkingen van flexibel en vast cameratoezicht.....	26
4.1.1 Cameratechniek	26
4.1.2 Plaatsingstermijn	27
4.1.3 Vandalbestendigheid	28
4.2 Kosten flexibel en vast cameratoezicht.....	29
4.2.1 Kostenposten cameratoezicht	29
4.2.2 Kostenbedragen cameratoezicht	30
4.2.3 Kostenontwikkeling cameratoezicht	31
4.3 Veiligheidsproblematiek en cameratoezichtvormen	33
4.3.1 De inzet van vast cameratoezicht	33
4.3.2 De inzet van flexibel cameratoezicht.....	34
4.4 Wet- en regelgeving flexibel en vast cameratoezicht	36
4.4.1 Hogere wet- en regelgeving en rechtsbeginselen.....	36
4.4.2 Grondslagen cameratoezicht	37
4.4.3 De Rotterdamse situatie	39
5 Conclusie	41
5.1 Antwoord deelvraag 1	41
5.3 Antwoord deelvraag 2	42
5.4 Antwoord deelvraag 3	42
5.5 Antwoord deelvraag 4	43
5.6 Antwoord hoofdvraag	43
6 Aanwijzing.....	46
Literatuurlijst	48
Bijlagen	51
Bijlage 1. Topiclijst techniek flexibel en vast cameratoezicht	51
Bijlage 2. Topiclijst veiligheidsproblemen en inzet cameratoezicht	51
Bijlage 3. Transcript interview Rob Joosten	52
Bijlage 4. Transcript interview Sander Flight	55
Bijlage 5. Transcript interview Peter van der Spoel	57
Bijlage 6. Transcript interview Shota Dolidze	61

Bijlage 7. Codeboom	63
---------------------------	----

1 Probleemanalyse

1.1 Aanleiding

Met ingang van 1 juli 2016 is in de Gemeentewet artikel 151c het middel cameratoezicht verbreed. In de wet werd voorheen namelijk enkel gesproken van ‘vast’ cameratoezicht. Sinds 2016 mag de burgemeester ook flexibel cameratoezicht inzetten om aanhoudende, zich verplaatsende overlast effectiever te volgen en aan te pakken (kamerstukken II, 33582, nr. 2, 2014). Van deze mogelijkheid is in de jaren daarna uitvoerig gebruik gemaakt. In 2017 verscheen een artikel dat in Smitseveen overlast de kop in was gedrukt door gebruik te maken van flexibel cameratoezicht (Van Dijk, 2017). In Arnhem heeft de burgemeester in 2018 ook laten weten flexibel cameratoezicht te willen inzetten om bij aanhoudende overlast ergens tijdelijk cameratoezicht in te kunnen zetten (De Gelderlander, 2019). Bovenstaande artikelen geven aan dat flexibel cameratoezicht in bepaalde situaties als alternatief wordt gebruikt in plaats van vast cameratoezicht. In Rotterdam is dit eveneens het geval.

Onderstaande aanleidingen geven de redenen voor de groeiende inzet van flexibel cameratoezicht in Rotterdam. Allereerst blijkt uit de evaluatie cameratoezicht Rotterdam 2019 (Gemeente Rotterdam, 2019) dat er de afgelopen tijd een toenemende vraag is naar kortstondige inzet van flexibel cameratoezicht in de gemeente Rotterdam. Steeds meer is er de laatste jaren gebruik gemaakt van flexibel cameratoezicht. Bijvoorbeeld voor zaken als de jaarwisseling, waarbij in sommige drukke gebieden tijdelijk om toezicht gevraagd wordt (Gemeente Rotterdam, 2019).

Naast de grondslag van de Gemeentewet voor de inzet van flexibel cameratoezicht indien ergens de openbare orde reeds is verstoord, kan tevens de Politiewet toegepast worden bij de inzet van flexibel cameratoezicht. Hierbij kan voor een zeer korte periode een flexibele camera-unit worden geplaatst indien de verwachting is dat een verstoring van de rechtsorde gaat plaatsvinden. Deze mogelijkheid bestaat niet krachtens de Gemeentewet, aangezien hiervoor een stevig dossier moet zijn van politiemutaties. Omdat de Politiewet laagdrempeliger toepasbaar is, is burgemeester Aboutaleb eind november 2019 akkoord gegaan met de inzet van flexibele gemeentelijke camera-units krachtens deze grondslag. Dit blijkt uit een ‘gevraagde beslissing’ betreffende cameratoezicht op grond van Politiewet, van de directie veiligheid aan burgemeester Aboutaleb (Persoonlijke communicatie, 8 januari 2020)².

Naast bovenstaande actuele ontwikkelingen op het gebied van flexibel cameratoezicht en de daarbij horende wettelijke inzetprocedure, zou in mei 2020 het Eurovisie Songfestival gaan plaatsvinden in de accommodatie Ahoy in Rotterdam-Zuid. Het gebied van de evenementlocatie en de looproutes daar naartoe stonden nog niet goed in beeld van camera's. Uit een gesprek met de accounthouder cameratoezicht van de gemeente Rotterdam (Persoonlijke communicatie, 23 oktober 2019), blijkt dat de gemeente Rotterdam samen met partners, waaronder de organisatie van het Songfestival, in gesprek was over de mogelijkheden op het gebied van cameratoezicht. Hierbij werd ook de vraag gesteld of daar flexibel dan wel vast cameratoezicht zou moeten worden geïnstalleerd. Ook een camerawagen zou als nieuwe manier van mobiel cameratoezicht gaan rijden om de openbare orde rondom Ahoy te handhaven tijdens het Songfestival. Deze ‘mobiele’ vorm van cameratoezicht echter is verder geen onderdeel in deze rapportage.

In januari 2020 werd de accounthouder cameratoezicht van de directie Veiligheid gemeente Rotterdam geconfronteerd met facturen door de telecomafdeling van de gemeente Rotterdam. Zij hadden hem een factuur gezonden, waarbij uit zijn budget een bedrag aan datakosten zou moeten

² Bron betreft een intern document (niet publiekelijk toegankelijk) van de Gemeente Rotterdam.

worden betaald. Het blijkt dat de flexibele cameramasten zijn voorzien van een simkaart die enorm veel data verbruikt. Het gebruik van flexibel cameratoezicht is derhalve enorm prijzig. Aan de andere kant moet men voor de installatie van vast cameratoezicht, kabels onder de grond aanleggen en palen in de grond plaatsen, dit is een forse eenmalige investering.

Door het groeiend aantal mogelijkheden van de inzet van flexibel cameratoezicht, moet er in de toekomst steeds vaker een afweging worden gemaakt tussen flexibel en vast cameratoezicht. Uit de praktijk blijkt dat door verschillende inzetduren en financiële overwegingen men het een of het ander moet kiezen, een combinatie van beide vormen van cameratoezicht is doorgaans niet mogelijk. Door veranderingen in techniek, kosten, aard van veiligheidsproblemen en wet- en regelgeving, is die afweging tussen flexibel en vast cameratoezicht complex. Deze situatie bestaat sinds de eerdergenoemde wetswijziging in 2016. Burgemeester Aboutaleb is eindverantwoordelijk voor het dossier cameratoezicht en dient hierbinnen de juiste afweging te maken. Er zijn diverse mogelijkheden om cameratoezicht in te zetten (grondslagen en technieken). Daarvan is een inventarisatie nodig. De wens voor een aanwijzing wordt versterkt doordat in iedere wijk andersoortige problematiek speelt en maatwerk noodzakelijk is. Nu, vanuit de mogelijkheden die er zijn, moet overzicht worden gecreëerd om nog beter tot maatwerk in de wijken te komen. Dit probleem is nog niet eerder opgepakt, omdat veranderingen in techniek, kosten, aard van veiligheidsproblemen en wet- en regelgeving de laatste jaren versterkt zijn ontwikkeld.

Om de bovenstaande uitdagingen het hoofd te bieden, dient meer inzicht te worden verkregen in:

- ➔ Technische mogelijkheden flexibel en vast cameratoezicht;
- ➔ Kosten met betrekking tot flexibel en vast cameratoezicht;
- ➔ Aard en tijdsduur van veiligheidsproblemen en beoogde inzetduur flexibel en vast cameratoezicht;
- ➔ Wet- en regelgeving omtrent flexibel en vast cameratoezicht.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek is in de eerste plaats belangrijk voor de opdrachtgevers. Dit is de manager afdeling Veiligheid bij de afdeling Toezicht van de gemeente Rotterdam en de accounthouder cameratoezicht bij de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam. De doelstelling van het onderzoek voor de opdrachtgevers is om de voor- en nadelen van het gebruik van zowel flexibel als vast cameratoezicht in kaart te brengen en daarbij te kijken welke vorm van cameratoezicht het meest passend is in welke situatie. De onderzoeker schrijft bij de beantwoording van bovenstaand vraagstuk een aanwijzing waaraan een later te ontwikkelen handreiking aan zou moeten voldoen. De opdrachtgevers beogen het uiteindelijke voortvloeisel van deze aanwijzing te gebruiken in het toetsingsproces van aanvragen voor cameratoezicht. Het onderzoek geeft daarbij antwoord op de volgende vraag: 'Wat werkt en onder welke voorwaarden?'.

De andere partijen die belang hebben bij dit onderzoek betreffen organisaties die onderdeel uit maken van publieke cameratoezichtcentrales. Dit zijn doorgaans gemeenten en Politie-Eenheden. Vragen over de beste afweging tussen flexibel en vast cameratoezicht spelen waarschijnlijk niet alleen in Rotterdam. Denkbaar is, dat de cameratoezichtcentrales van andere grote steden, zoals Amsterdam, Utrecht en Den-Haag ook baat hebben bij de uitkomsten van dit onderzoek. Binnen de cameratoezicht situatie in Rotterdam zijn de belanghebbenden: burgemeester Aboutaleb, de directie Veiligheid, Stadsbeheer (Toezicht en Handhaving), Team Technisch Toezicht (Politie-Eenheid Rotterdam) en Stadsontwikkeling. Dit onderzoek kan hen helpen bij de afweging tussen de

verschillende cameratoezichtvormen in diverse situaties, zo kunnen zij de burgemeester zo goed mogelijk adviseren.

De maatschappelijke relevantie is dat voor bewoners een zo passend mogelijk veiligheidsapparaat kan worden ingezet, om de veiligheid in wijken te waarborgen. Cameratoezicht is een sluitstuk van de veiligheidsaanpak dat zo effectief mogelijk moet worden ingezet en alleen in situaties waar het passend is.

De voor- en nadelen worden gekaderd binnen de elementen techniek, kosten, aard van veiligheidsproblemen en wet- en regelgeving. Uit het uitgevoerde vooronderzoek blijkt dat het bij de afweging van de twee cameratoezichtvormen in de praktijk om deze elementen gaat. De onderzoeker rapporteert de conclusies op basis van de bevindingen in welke situatie welke vorm van cameratoezicht het meest passend is en het meeste rendement behaald. Vervolgens is door de onderzoeker een aanwijzing geschreven, aan de hand waarvan men in een later stadium een handreiking kan creëren.

Door de verschillende cameratoezichtvormen met elkaar te vergelijken wordt het probleem geanalyseerd. Daarnaast wordt met dit onderzoek ook getracht een bepaald overzicht te creëren om daarmee houvast te bieden voor het maken van de afweging tussen flexibel of vast cameratoezicht. Dit wordt gedaan in de vorm van het schrijven van een aanwijzing voor een later te ontwikkelen handreiking.

1.3 Probleemstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Onder welke omstandigheden is flexibel of vast cameratoezicht het meest passend in de gemeente Rotterdam?

Bovenstaande hoofdvraag is verdeeld in onderstaande deelvragen:

D1: Wat zijn de technische mogelijkheden en beperkingen van flexibel en vast cameratoezicht?

D2: Wat zijn de kosten van flexibel en vast cameratoezicht?

D3: Wat is de gewenste vorm van cameratoezicht bij welk type veiligheidsprobleem?

D4: In hoeverre is flexibel en vast cameratoezicht inzetbaar binnen de huidige wet- en regelgeving?

2 Theoretisch kader

2.1 Begripsbepaling

Ter afbakening van het begrip cameratoezicht wordt in dit onderzoek de definitie gehanteerd uit het onderzoek van de DSP-groep naar het Nederlandse cameralandchap (Flight, 2013):

‘Het gebruik van camera’s voor toezicht, handhaving of opsporing door publieke instanties of door private partijen waarbij Politie of Justitie actief betrokken zijn als samenwerkingspartner’.

Met deze definitie worden bijna alle camera’s bedoeld in eigendom van de gemeente Rotterdam en camera’s die op basis van bepaalde samenwerkingsverbanden met externe partijen uitgekeken worden door de gemeente Rotterdam.

De enige uitzondering op bovenstaande betreft bewakingscamera’s op overheidsgebouwen en verkeerscamera’s. Deze zijn wel het eigendom van de gemeente Rotterdam, echter worden deze slechts gebruikt voor bewaking en beveiliging van panden of de bereikbaarheid van de stad. In dit rapport wordt met cameratoezicht niet bedoeld: camerabewaking, ook wel closed circuit television (CCTV). Bij camerabewaking gaat het om de opsporing van zaken naderhand. Beelden worden reactief bekeken op basis van alarmeringen. Cameratoezicht daarentegen is proactief van aard en gaat om het voorkomen van incidenten. Opsporing is bij cameratoezicht slechts een bijvangst. Bij cameratoezicht ligt de nadruk op toezicht: er wordt ook naar beelden gekeken als er geen incident gebeurt (Flight, 2013).

Cameratoezicht kent twee vormen: vast cameratoezicht en flexibel cameratoezicht. Met vast cameratoezicht bedoelt men camera’s die nagelvast zijn bevestigd. De camera’s zijn meestal bevestigd aan specifiek daarvoor geplaatste palen. Daarnaast worden vaste camera’s wel eens gemonteerd aan gevels of dakranden. Met het begrip vast wordt niet bedoeld dat de camera’s een vast gekaderd beeld weergeven. Vaste camera’s zijn verbonden met een netwerkkabel en stroomvoorziening. Men moet geregeld graafwerkzaamheden verrichten om dit aan te leggen bij de plaatsing van nieuwe vaste camera’s (Kamerdossier 33582, 2013).

Flexibel cameratoezicht wil zeggen dat de camera’s draadloos en makkelijk verplaatsbaar zijn. De camera’s zijn voorzien van een datachip waarmee ze draadloos met het netwerk verbonden zijn. De stroomvoorziening gebeurt op basis van een accu die maar voor een tijdelijke periode voorziet in stroom op basis van brandstof of elektriciteit. Bovenstaande beschreven vormen kennen zijn oorsprong in het kamerdossier 33582 (2013).

De onderzoeker heeft geconstateerd dat de termen flexibel cameratoezicht en mobiel cameratoezicht in de Nederlandse literatuur en in diverse gemeentelijke organisaties vaak door elkaar heen worden gehanteerd. Bij mobiel cameratoezicht echter, gaat het om camera’s op



Figuur 1. vast cameratoezicht (Gemeente Rotterdam, 2019).



Figuur 2. flexibel cameratoezicht (Gemeente Rotterdam, 2018).

of aan voer-/luchtvaartuigen. Dat is echt een andere vorm van cameratoezicht dan men met flexibel cameratoezicht probeert aan te duiden. Voor dit onderzoek wordt dan ook de term flexibel cameratoezicht gebruikt en niet mobiel cameratoezicht.

2.2 Literatuur

2.2.1 Algemene ontwikkelingen cameratoezicht

Cameratoezicht heeft de afgelopen jaren veel ontwikkelingen doorgemaakt. Niet alleen op het gebied van techniek en wetgeving, maar ook de manier waarop mensen naar cameratoezicht kijken is veranderd. Cameratoezicht wordt in veel gemeenten in Nederland ingezet als een aanvullende vorm van toezicht op openbare plaatsen (Dekkers & Homburg, 2006). Toegenomen onveiligheidsgevoelens onder burgers zorgen medio 2009 voor een steeds breder wordend draagvlak voor cameratoezicht blijkt uit een onderzoek (Schreijenberg, Koffijberg & Dekkers, 2009) uitgevoerd door Regioplan omtrent cameratoezicht in de openbare ruimte.

Een algemene trend op het gebied van cameratoezicht de afgelopen jaren betreft de centralisatie van het cameratoezicht. Zo blijkt dat in steeds meer steden, grote regionale uitkijkcentra worden opgezet. Het uitkijkcentrum in Rotterdam is een voorbeeld van zo'n groot regionaal uitkijkcentrum waar medewerkers van Stadsbeheer onder de regie van de Politie Eenheid Rotterdam de camerabeelden uitkijken (gemeente Rotterdam, 2019). Men tracht dit op steeds meer plekken in Nederland op dezelfde wijze vorm te geven. Zo bleek uit de evaluatie cameratoezicht in Utrecht, uitgevoerd door de DPS-groep (Flight & Van Egmond, 2018) dat aan de gemeente Utrecht werd geadviseerd dat men de toezichtcentrale verplaatst naar een gemeentelijk pand. Op deze manier kunnen gemeentelijke doelen meer worden nagestreefd en is er meer balans tussen belanghebbende partijen (Flight & Van Egmond, 2018).

Er zijn hoge verwachtingen van het inzetten van cameratoezicht. Hierbij moet niet uit het oog worden verloren dat alleen het inzetten van camera's niet voldoende is als men de objectieve en subjectieve veiligheid wil verbeteren. Van belang is om aandacht te besteden aan de organisatie en het beheer van cameratoezicht, als ook de handhaving op straat door Politie en gemeente. Een actuele trend omtrent de werkwijze van cameratoezicht is om steeds meer informatie gestuurd te gaan werken. Het gebruikmaken van bepaalde data om de toezichtpraktijken meer intensief in te zetten waar nodig. Doormiddel van data wordt bijvoorbeeld gekeken waar de grootste veiligheidsrisico's zitten, of bijvoorbeeld de meeste criminaliteit plaatsvindt, en op basis daarvan worden de toezichthoudende werkzaamheden afgestemd (Schinkelshoek, Welp, Clement, Huijser & Vlot, 2016).

Het steeds vaker gebruikmaken van cameratoezicht leidt tot een druk op regionale cameratoezichtcentrales. Dit betekent dat er steeds meer mensen nodig zijn om het werk te verrichten. Doordat men door de intensivering van cameratoezicht extra personeel nodig heeft, wordt gezocht naar manieren om het uitkijken van beelden efficiënter en slimmer te maken. Slim cameratoezicht wordt daarom een steeds belangrijker en groter fenomeen. De apparatuur wordt steeds geavanceerder (Schreijenberg, Koffijberg & Dekkers, 2009).

2.2.2 Slim cameratoezicht

Als gesproken wordt over slim cameratoezicht of slim camerabeheer, dan gaat het over alle technische toepassingen aan de camera's zelf of externe technische toepassingen gekoppeld aan de camera's. Hierdoor kent het cameratoezichtstelsel een aanzienlijke mate van zelfstandigheid. Operators worden door het cameratoezichtstelsel automatisch op afwijkende zaken geattendeerd. De beoordeling van beeldmateriaal, zowel realtime als achteraf, wordt nu altijd door mensen gedaan. Dit kost veel tijd en personeelskosten, blijkt uit een onderzoek naar Politie en

beeldtechnologie (Flight, 2016), in opdracht van justitiële verkenningen. Deze slimheid of intelligentie kan worden gezocht in aanpassingen van de hardware. Nieuwe hardware die nu actief wordt ingezet in het Nederlandse cameralandchap is bijvoorbeeld de digitalisering van camera's en hoge resolutiecamera's. In de afgelopen 15 jaar constateert men een verschuiving van analoge naar digitale camera's (IMS Research, 2013). Daarnaast blijkt uit een whitepaper over trends in cameratoezicht (Securitymanagement, 2017) dat men steeds meer hoge resolutiecamera's gebruikt. Deze leveren niet alleen hele hoge beeldkwaliteit, maar zorgen ook voor efficiënte opslag van beelden (Securitymanagement, 2017).

Naast de technologische trends die al worden ingezet, zijn er ook een hoop technologieën die zijn introductie nog kunnen vinden in het Nederlandse cameratoezichtdomein. Infraroodcamera's bijvoorbeeld, kunnen een waardevolle bijdrage aan cameratoezicht leveren. Deze infraroodcamera's hebben weinig tot geen last van duisternis, mist, regen of fel tegenlicht zo blijkt uit het onderzoek naar Politie en beeldtechnologie (Flight, 2016). Infraroodcamera's zijn slimmer dan normale camera's omdat ze meer zien, maar ze zijn niet slim in de zin dat ze automatisch werken. De camera's moeten nog steeds worden bekeken en bediend door een mens. Er is dan sprake van een lichte slimme toepassing van cameratoezicht. Men kan echter pas spreken van slim cameratoezicht als de hardware of software zelf kan beoordelen wat relevant is en daar geen mens aan te pas hoeft te komen (Flight, 2016).

Camera's die kunnen zien in het donker en gezichten kunnen detecteren zijn een trend van de laatste jaren. De technologische mogelijkheden met camera's maken de laatste jaren een grote sprong voorwaarts. Uit een rapport over de impact van deep learning (Securitymanagement, 2019) blijkt dat camera's tegenwoordig in staat zijn de analyse van gezichten zelf uit te voeren. Vroeger moesten beelden eerst doorgezonden worden naar een externe server die dat deed, nu is die rekenkracht in de camera zelf ingebouwd en verloopt alles veel sneller (Securitymanagement, 2019).

Naast geavanceerde camera's, is ook het gebruik van sensoren op camera's een trend van de afgelopen tijd, dit wordt 'sensing' genoemd. Sensing speelt een grote rol bij de uitvoering van slim cameratoezicht. Sensing is het gebruik van sensoren om te fungeren als een verlenging van de menselijk zintuigen. Sensoren kunnen bijvoorbeeld geluid, licht of beweging detecteren. Als dat gecombineerd wordt met camera's, dan ontstaat een systeem van intelligent camerabeheer. Individuele sensoren worden al erg lang gebruikt, echter het combineren en integreren van sensoren en camera's in steden is een nieuwe trend (Flight, 2016). Zo zijn er geluidssensoren in ontwikkeling met een algoritme dat bepaalt wanneer een waargenomen signaal afwijkt van het typische geluidssignaal in een bepaalde omgeving. Een langdurig hoog geluidsvolume kan bijvoorbeeld wijzen op een groepje schreeuwende of ruziënde mensen zo blijkt uit een whitepaper Securitymanagement (2018). Dit kan gebruikt worden om een opstootje in de stad te signaleren, en daarmee een risicovolle situatie op te sporen. De locaties waar de sensoren geplaatst worden zijn ook allen voorzien van een camera. Die systemen worden dan met elkaar gekoppeld zodat een niet-natuurlijk geluidssignaal er meteen voor zorgt dat de juiste camera opschakelt in de cameratoezichtruimte en de cameraoperator erop geattendeerd wordt dat er daar ergens iets aan de hand is. Dit is bijvoorbeeld ook mogelijk met beweging of licht.

Bovenstaande geluidssensor is in 2019 ook getest in Rotterdam, blijkt uit een artikel met betrekking tot datagedreven toezicht van Toezine (*Rotterdam proeftuin voor datagedreven toezicht*, 2019). Een uitgaansgebied rondom de West-Kruiskade is toen beschikbaar gesteld als proeftuin. Dertig lantarenpalen zijn daar negen weken lang voorzien van een prototype van een geluidssensor. Een operator cameratoezicht heeft een speciale training gekregen en kreeg de beschikking over een extra dashboard. Daar ontvingen de operators meldingen van normafwijkende geluiden. Vervolgens

konden ze de camera's op die betreffende locatie afstellen en bepalen of er daadwerkelijk sprake was van een situatie die om extra aandacht vroeg. De pilot leverde erg veel informatie op. Zo werd geconcludeerd dat de operators veel prikkels kregen, mede door de geluidssensoren. Tevens zorgden de geluidssensoren regelmatig voor loos alarm, men moet nog naar het juiste algoritme zoeken (*Rotterdam proeftuin voor datagedreven toezicht*, 2019). Sensoren maken in steeds meer gevallen deel uit van een netwerk en de waarneming wordt steeds vaker geautomatiseerd. Die netwerken zijn op hun beurt vaak gekoppeld aan een databank en aan een meldkamer. De sensoren geven dan een signaal door en zodra dat signaal opvallend of afwijkend is, wordt dat binnen het netwerk gesignaleerd. Als gevolg daarvan gaat meteen een alarmering naar de gebruiker. Daarmee is een sensornetwerk een geschikt instrument voor een real-time aanpak (Securitymanagement, 2018).

2.2.3 Flexibel cameratoezicht

Zoals eerder aangegeven is per 1 juli 2016 een wetswijziging doorgevoerd in de Gemeentewet. Het middel cameratoezicht is verbreed en de burgemeester is in staat gesteld om naast vast cameratoezicht nu ook flexibel of mobiel cameratoezicht in te zetten (kamerstukken II, 33582, nr. 2, 2014).

Bovenstaande wetswijziging heeft de afgelopen jaren gezorgd voor een sterke toename aan de inzet van flexibele cameratoezichtvormen. Er zijn verschillende soorten flexibel cameratoezicht, men kan onder andere denken aan drones, dashcams en bodycams (Flight, 2016). Het gebruik van drones als cameratoezichtmiddel is iets dat de laatste jaren getest is, blijkt uit een artikel over intelligente toepassingen op het gebied van toezicht (Custers, 2014). Drones zijn onbemande vliegtuigjes, ook wel unmanned aerial vehicles (UAV). Aan drones kunnen camera's worden bevestigd waardoor een helikopterview vanuit de lucht zorgt voor heel overzichtelijk toezicht. De gemeente Nissewaard experimenteert met drones als het gaat om toezicht. Zo zetten zij drones in bij het opsporen van asbest en drugstransporten. Drones kunnen ook effectief ingezet worden bij demonstraties, voetbalwedstrijden en festivals (Custers, 2014). De bodycam is ook een flexibel cameratoezichtmiddel dat heel actueel is. Een bodycam is een kleine, op het lichaam gedragen camera. Veel politieambtenaren zijn zeer enthousiast over een bodycam, omdat ze verwachten dat de bodycam op allerlei manieren kan bijdragen aan politiewerk. Niet alleen vanuit de Politie, maar ook voorvechters van burgerrechten zijn voorstanders van de bodycam. Dit omdat de transparantie en legitimiteit van het politiewerk erdoor zou worden vergroot. In Nederland worden bodycams vooral gebruikt om geweld tegen politieambtenaren in te dammen (Stanley, 2012). In november 2018 is de gemeente Rotterdam gestart met een pilot bodycams voor handhavers, zo blijkt uit het rapport 'geen woorden, maar beelden' (Van Rhee, Van Toorn & Flight, 2019), waarin deze pilot is geëvalueerd. In deze evaluatie heeft men gekeken naar het veiligheidsgevoel onder handhavers en het gedrag van burgers door de inzet van bodycams door handhavers. Uit de evaluatie blijkt onder andere dat het gebruik van bodycams een positieve invloed had op het gedrag van burgers. Bij een groot deel van de opnames werd een de-escalerend effect geconstateerd. Daarnaast voelen handhavers met een bodycam zich minder vaak onveilig, dan handhavers zonder bodycam (Van Rhee, Van Toorn & Flight, 2019). Uit een brief aan de Rotterdamse gemeenteraad (Roozen & Aboutaleb, 2020) blijkt dat sinds één januari 2020 in Rotterdam alle boa's zijn bemand met een bodycam.

De afgelopen jaren zijn er in diverse plaatsen in Nederland pilots gedaan met flexibel cameratoezicht in de vorm van flexibele cameramasten. Zo heeft men in Utrecht in een winkelgebied een pilot gedraaid met drie flexibele camera's om daar autokraak, overlast en criminaliteit aan te pakken (Van Egmond & Bloeme, 2018). Ondanks dat men een daling in de bovenstaande meldingen zag na plaatsing van flexibele camera's, is niet met zekerheid te zeggen in hoeverre de flexibele camera's

daar een bijdrage aan hebben geleverd. Gesteld kan wel worden dat de problemen zijn verminderd na de inzet van flexibel cameratoezicht. Uit deze pilot bleek tevens dat de effectiviteit van flexibel cameratoezicht zit in een goede organisatie achter de lens. Zaken als uitkijkinstructie, communicatie en opvolging van meldingen zijn erg belangrijk (Van Egmond & Bloeme, 2018). In Rotterdam heeft men ook een pilot gedaan. Tijdens die pilot bleek dat de flexibele masten niet hufterproof genoeg waren (Gemeente Rotterdam, 2019). Tijdens de pilot zijn de masten middels veiligheidsstrips en een glaskoepel meer hufterproof gemaakt en nadien zijn de flexibele masten niet meer vernield. Tevens bleek uit de pilot dat het veiligheidsgevoel in het pilotgebied steeg, echter constateerde men ook een verschuiving van de problematiek. Criminele jeugd verdween van een bepaalde plek, maar dook ergens anders weer op. Voor beide pilots geldt dat men erg tevreden was over de beeld- en bedieningskwaliteit van de camera's (Gemeente Rotterdam, 2019).

2.3 Designperspectief benadering

In deze paragraaf wordt een theoretische benadering besproken die beleidsmakers kan helpen het juiste beleidsinstrument te kiezen. Deze benadering is door de onderzoeker gekozen, omdat cameratoezicht een fysiek beleidsinstrument van de overheid is dat twee vormen kent: flexibel en vast. Men moet tussen die twee vormen een complexe afweging maken om vervolgens tot de meest optimale keuze te komen. Deze designperspectief benadering geeft beleidsmakers handvaten om vanuit meerdere beleidsopties, aan de hand van criteria, het beste en meest praktisch inzetbare beleidsinstrument te kiezen.

Beleidsinstrumenten zijn een centraal aspect van het beleidsproces (Howlett & Ramesh, 1995). Er zijn diverse benaderingen voor de keuze van beleidsinstrumenten. Een benadering die gehanteerd wordt in dit rapport is de designperspectief benadering. Deze benadering zegt dat beleidsinstrumenten worden gekozen door bepaalde criteria ten opzichte van elkaar af te wegen en de beste, of meest optimale optie te kiezen.

Uit een rapport omtrent theoretische perspectieven en keuzemodellen van beleidsinstrumenten (Fobé, Brans & Wayenberg, 2014), blijkt dat men er bij deze benadering van uit gaat dat beleidsmakers de alternatieven kennen, objectief analyseren en aan de hand van bepaalde criteria de beste optie kiezen. Vanuit het designerperspectief is het belangrijk dat oplossingen aansluiten op de problemen die ze verondersteld worden te adresseren.

Er zijn twee types designcriteria. Deze sturen het keuzeproces voor beleidsinstrumenten vanuit het brede perspectief van een optimaal beleidsdesign, maar hanteren een verschillende invalshoek:

1. Een eerste set van designcriteria heeft betrekking op de beleidsdoelstellingen die beleidsinstrumenten trachten te vervullen. Het gaat hier om de vraag wat het beste instrument is in een bepaalde situatie (Fobé, Brans & Wayenberg, 2014).
2. Een tweede type designcriteria gaat om de praktische implementatie van beleidsinstrumenten door de overheid. Hier wordt onder andere gekeken of instrumenten vlot of snel inzetbaar zijn, daarnaast gaat het om de vraag wat praktisch het beste werkbaar is (Fobé, Brans & Wayenberg, 2014).

Indien men bovenstaande afwegingen niet zorgvuldig maakt, kan 'design failure' ofwel een ontwerpfout optreden. Er is dan onvoldoende rekening gehouden met verschillende alternatieven om een bepaald probleem op te lossen. De organisatie of doelgroep heeft dan het instrument gekozen dat mogelijk als wenselijk wordt geacht in plaats van goed te kijken wat er beleidsmatig nodig is om een probleem op te lossen (Linder & Peters, 1987; 1998). Hieronder worden de designcriteria beschreven. Eerst gaat het om het inzetten van de beste instrumenten afhankelijk van de te bereiken doelstellingen en vervolgens wordt gekeken naar de meest praktische implementatie ervan.

2.3.1 Designcriteria bereiken doelstellingen

Doelbereiking geldt als het belangrijkste en meest gehanteerde criterium op basis waarvan uit meerdere instrumenten, het beste alternatief kan worden afgewogen (Duncan & Graham, 2013). Daarnaast is ook kosteneffectiviteit van belang. Dit is de verhouding tussen de resultaten die bereikt worden en de middelen die daarvoor worden ingezet. Een ander belangrijk criterium betreft rechtvaardigheid. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om een heffing van de belasting om wegen op te knappen: het zou rechtvaardig zijn als alleen weggebruikers deze heffing moeten betalen. Tot slot

gaat het bij het bereiken van de doelstellingen om het criteria legitimiteit. Hier gaat het om de verantwoording van overheidshandelen (Salamon, 2002).

2.3.2 Designcriteria praktische implementatie

Voorgaande criteria passen in het streven naar betere instrumenten in het kader van de te bereiken beleidsdoelstellingen. In het komende stuk staat de overweging centraal om de implementatie van beleidsinstrumenten te vergemakkelijken. Deze criteria zijn hoofdzakelijk op basis van het boek 'Tools of Governance' van Lester Salamon (2002). Het eerste criterium in dit type designcriteria is dwang. Dit geeft aan in welke mate de doelgroep tegenover de te bereiken beleidsdoelstellingen staat. Naarmate de doelgroep meer weerstand biedt of een instrument minder zal aanvaarden, zal een keuze voor dwingende instrumenten nodig zijn. Directheid is ook een criterium dat gehanteerd wordt. Het gaat hierbij om de mate van zelfstandigheid die de overheid heeft in de implementatie van het beleidsinstrument. Tevens zijn zaken als flexibiliteit en beheersbaarheid hierbij van belang. Tot slot heeft men het over zichtbaarheid. Dit heeft met transparantie van het beleidsinstrument te maken, zowel op begrotingsvlak als met betrekking tot de besluitvorming erover (Salamon, 2002).

Beide typen criteria houden een optimaal design van beleidsinstrumenten voor ogen vanuit verschillende, aanvullende perspectieven. Een eerste set van designcriteria helpt voor het inzetten van betere instrumenten, terwijl een tweede set van designcriteria is gericht op het beter implementeren van die instrumenten. Beide typen criteria behelzen belangrijke aandachtspunten die voor beleidsmakers belangrijk zijn in hun afweging tussen diverse beleidsinstrumenten (Fobé, Brans & Wayenberg, 2014).

Niet alle bovenstaande individuele criteria zijn bruikbaar in deze rapportage. Echter sluiten zaken als doelbereiking, effectiviteit en kosteneffectiviteit, zoals genoemd in 2.3.1 voldoende aan bij de onderzoeksfactoren aard van veiligheidsproblemen en kosten. Daarnaast zijn zaken als flexibiliteit en zelfstandigheid erg goed te koppelen aan de snelle inzet van flexibel cameratoezicht krachtens de huidige wet- en regelgeving. Dit zijn deelcriteria onder de tweede set designcriteria in het kader van praktische implementatie.

2.4 Contextfactoren benadering

Naast het feit dat instrumenten worden gekozen omwille van hun designkenmerken, vanuit de gedachte van het beste of meest geschikte instrument, moeten ze ook passen binnen de inhoudelijke, organisatorische en politieke context (Weimer, 1992). Linders & Peters (1998) stellen een kader op waarin allerlei contextfactoren de keuze voor beleidsinstrumenten sturen en verklaren. Linders & Peters (1998) onderscheiden drie soorten contextfactoren die de beleidsinstrumentkeuze kunnen beïnvloeden. Dit zijn factoren op macro-, meso- en microniveau.

2.4.1 Macroniveau

Als macrofactoren verwijzen Linders en Peters (1998) naar diverse aspecten van het maken van beleid die vaak historisch bepaald zijn. Ten eerste gaat het om zaken als de nationale politieke beleidsstijlen en politieke culturen die hierin een grote rol spelen. In bepaalde systemen wordt bijvoorbeeld de voorkeur gegeven aan marktgerichte instrumenten (Verenigde Staten), terwijl in andere systemen men vaker kiest voor dwingende, directe overheidsvoorziening (Scandinavische landen) om beleidsproblemen aan te pakken. Ten tweede bestaan er maatschappelijke politieke breuklijnen die de beleidsinstrumentenkeuze kunnen sturen. Denk bijvoorbeeld aan het klassieke onderscheid tussen meer pluralistische modellen van besluitvorming, waar de overheid de belangrijkste actor is, tegenover neocorporatisme, waar grote maatschappelijke organisaties vaak de beslissingsmacht in handen hebben (Linders & Peters, 1998).

2.4.2 Mesoniveau

Bovenstaande macrofactoren spelen veel minder een rol wanneer de beleidsinstrumentenkeuzes binnen een specifiek land of een groep van vergelijkbare politieke systemen bekeken wordt. Linders en Peters (1998) stellen dat organisatorische en probleem-specifieke variabelen van groter belang zijn voor de keuze van beleidsinstrumenten binnen een soortgelijke politieke setting. Men kan bij organisatorische variabelen denken aan de organisatiecultuur. De organisatorische variabelen wijzen op verschillen tussen organisaties in de cultuur en de wijze waarop gewerkt wordt. Dat kan een gevolg zijn van de periode waarin de organisatie werd opgericht, of de opleiding van de personen die er werken en de interne cultuur mede vormgeven. Bijkomend spelen daarbij tradities en gewoontes een rol. De aard van relaties tussen de overheidsorganisatie die over het beleidsinstrument de verantwoordelijkheid draagt en andere overheidsorganisaties of haar doelgroep zal bepalend zijn voor de beleidsinstrumentenkeuze. De probleem-specifieke variabelen zijn ook van belang. Zo kan de timing van een beleidsprobleem en de dringendheid waarmee beleidsinstrumenten moeten worden ingezet ervoor zorgen dat alternatieven op een beperkte wijze ten opzichte van elkaar worden afgewogen. Dit geldt ook voor de mate van kennis en informatie over het beleidsprobleem bij de beleidsmakers. Tot slot stellen Linders en Peters (1998) dat de doelstellingen van de implementerende organisatie zoveel mogelijk in overeenstemming moeten zijn met de betrokken actoren en de verwachting van de doelgroep als men de alternatieve beleidsinstrumenten goed wil meewegen (Linders & Peters, 1998).

2.4.3 Microniveau

Op microniveau sturen de subjectieve preferenties van beleidsmakers de beleidsinstrumentenkeuze. Factoren als opleidingsachtergrond of leeftijd van beleidsmakers spelen daarbij een rol (Linders & Peters, 1998). Beleidsmakers met een economische achtergrond zullen vaker gebruikmaken van economische instrumenten in vergelijking met beleidsmaker die jurist zijn geweest bijvoorbeeld. De leeftijd van de beleidsmaker zal medebepalend zijn voor de mate waarin andere, nieuwere beleidsinstrumenten worden overwogen. Daarnaast kunnen opvattingen over instrumenten beïnvloed worden door de positie van individuele actoren in een specifieke organisatie, of door de eigen persoonlijke ideologie. De geldende opvattingen van beleidsmakers over de effectiviteit van

specifieke beleidsinstrumenten zijn microfactoren die ervoor zorgen dat hun keuzes voor het inzetten van instrumenten niet per definitie optimaal zullen zijn voor het bereiken van vooropgestelde beleidsdoelstellingen (Linders & Peters, 1998).

Bovenstaande aanvullende contextfactoren benadering van Linders en Peters (1998) is zeer van toepassing in dit onderzoek. Zoals reeds genoemd in dit onderzoek zorgen de politieke en organisatorische factoren van de cameratoezicht situatie in Rotterdam voor andere kansen en mogelijkheden met betrekking tot de inzet van het beleidsinstrument cameratoezicht dan elders in Nederland. In de volgende paragraaf wordt dit nader toegelicht.

2.5 Contextanalyse politieke omgeving

Niet alleen de feitelijke veiligheid bepaalt hoeveel cameratoezicht er in een gemeente is. Het aantal camera's per gemeente hangt ook samen met de samenstelling van de gemeenteraad. Sander Flight, onderzoeker op het gebied van cameratoezicht, constateert dat gemeentes met veel partijen ter rechterzijde van het politieke spectrum doorgaans meer cameratoezicht inzetten, dan gemeenten met meer links georiënteerde partijen in de raad. De politieke constellatie bepaalt ook grotendeels de ruimte die de burgemeester kan nemen voor de inzet van cameratoezicht. Onderstaand overzicht laat zien dat Rotterdam in absolute aantallen, maar ook per 10.000 inwoners de meeste camera's heeft van de vier grootste steden in ons land (Bijlage 4).

Figuur 3. Aantal inwoners en camera's grootste Nederlandse steden.

gegevens tabel uit: evaluatie cameratoezicht Utrecht (Van Egmond & Flight, 2018).

	inwoners	camera's	per 10.000
Amsterdam	853.000	203	2,4
Rotterdam	640.000	281	4,4
Den Haag	526.000	155	2,9
Utrecht	344.000	78	2,3

In de Rotterdamse gemeenteraad wordt meer dan de helft van de in totaal 45 zetels bekleed door centrumrechts dan wel rechtse partijen (Figuur 4). In de drie andere grote steden, en dan met name in Amsterdam en Utrecht, is het aandeel van linkse partijen in de raad aanzienlijk groter en is het aantal camera's per 10.000 inwoners fors lager.

Dat de politieke kleur van partijen veel zegt over hun houding ten opzichte van cameratoezicht blijkt uit een radio-interview dat de burgemeester van Rotterdam gaf aan Rijnmond in november 2019. Daarin verdedigde hij zijn veiligheidsbeleid en de inzet van cameratoezicht in het centrum na kritiek van de lokale D66-fractie:

"Als het gaat om veiligheidsbeleid weet ik natuurlijk dat een aantal partijen structureel moeite heeft met cameratoezicht. D66 en GroenLinks willen geen cameratoezicht. We hebben nu al vijftig politiemensen op vrijdag, zaterdag en zondag in het centrum actief. Er kan er niet een bij, want die moet ik dan uit een andere wijk halen om in het centrum te dienen. Ik weet niet hoe repressief je kunt zijn in een stad waar bijna zestig schietpartijen hebben plaatsgevonden, waar jongeren op Zuid elkaar te lijf gaan met messen, ik weet niet of je dat vriendelijk kunt oplossen" (*Aboutaleb verdedigt zijn harde aanpak*, 2019).

Figuur 4. Aantal zetels per fractie gemeenteraad Rotterdam (Rotterdam, 2020).

Fractie	Aantal zetels
Leefbaar Rotterdam	11 zetels
VVD	5 zetels
D66	5 zetels
GroenLinks	5 zetels
PvdA	5 zetels
DENK	4 zetels
NIDA Rotterdam	2 zetels
SP	2 zetels
CDA	2 zetels
PVV	1 zetel
Partij voor de Dieren	1 zetel
50PLUS	1 zetel
ChristenUnie-SGP	1 zetel

Bovenstaande maakt duidelijk dat het antwoord op de vraag of ergens cameratoezicht moet worden ingezet niet kan worden beantwoord door alleen maar te kijken naar de feitelijke onveiligheid en de objectieve bijdrage die cameratoezicht kan leveren. De keuze om wel of geen camera's te plaatsen is óók een politiek-ideologische keuze.

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Soort onderzoek

In dit rapport is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. De resultaten zijn enerzijds beschrijvend van aard en richten zich op interpretaties, ervaringen en betekenis. In deze rapportage wordt een aanwijzing geschreven welke gebruikt kan worden om in de toekomst een succesvolle handreiking mee te ontwikkelen. Het eindproduct betreft een onderzoeksrapport waarin de deelvragen worden beantwoord door de data-analyse en de hoofdvraag wordt beantwoord middels een geschreven aanwijzing.

3.2 Data methoden

3.2.1 Deskresearch

Literatuur is gezocht middels het gebruik van geoperationaliseerde kernbegrippen op fora als google scholar en google books. Tevens is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van Nederlandse gemeenten en de landelijke overheid. De kernbegrippen die hierbij gehanteerd zijn betroffen onder andere: *cameratoezicht*, *flexibel cameratoezicht*, *vast cameratoezicht*, *kosten cameratoezicht*, *kosten toezicht*, *aanpak veiligheidsproblemen*, *inzet cameratoezicht* en *evaluatie cameratoezicht*.

3.2.2 Interviews

De onderzoeker heeft in het voortraject geïnventariseerd welke respondenten bruikbare informatie konden verschaffen. Deze respondenten zijn door de onderzoeker in de beginfase van het onderzoek via de mail en/of telefoon gecontacteerd voor een afspraak. Deze respondenten waren direct of indirect al bekend bij de onderzoeker en men kon middels korte lijnen snel met elkaar in contact komen. De onderzoeker heeft bij de interviews de ongestructureerde interviewvorm gehanteerd waarbij met behulp van een topiclijst diverse onderwerpen ter sprake kwamen. Een globale aanduiding van interviewtopics is geschetst in bijlage één en twee van dit rapport. Zaken die daarin terugkwamen zijn onder andere: *cameratechniek*, *beeldkwaliteit*, *kosten huidige camera's*, *afwegingskader flexibel en vast cameratoezicht* en *veiligheidsproblematiek in relatie tot cameratoezicht*.

3.2.3 Deelnemers aan het onderzoek

- Rob Joosten - projectleider stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam
- Sander Flight - onderzoeker op het gebied van cameratoezicht
- Shota Dolidze - accounthouder Veiligheid Prins Alexander, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
- Peter van der Spoel - operationeel expert beveiliging, team technisch toezicht, nationale Politie

Met bovenstaande personen is uitgebreid contact geweest tijdens dit onderzoek. Rob Joosten, Shota Dolidze en Peter van der Spoel zijn respondenten die allen werken aan het cameratoezicht in Rotterdam vanuit hun eigen expertise. Rob Joosten gaat namens stadsontwikkeling over de opdrachtverstrekking van cameratoezicht aan de aannemer. Hij overziet het aanvraagproces vanuit de technische en financiële invalshoek. Sander Flight is een zelfstandige onderzoeker en expert op het gebied van cameratoezicht. Hij heeft zijn eigen onderzoeksbureau en adviseert gemeenten door heel Nederland op het gebied van toezicht. Shota Dolidze is accounthouder bij de directie Veiligheid. Naast het feit dat hij vanuit de gemeente verantwoordelijk is voor de veiligheidsaanpak in een bepaald gebied, is hij mede dossierhouder op het dossier cameratoezicht en heeft hij uitgebreide ervaring met de inzet van cameratoezicht in de stad. Peter van der Spoel is namens de Politie verantwoordelijk voor cameratoezicht in Rotterdam. Samen met de opdrachtgevers van dit rapport probeert hij sturing te geven aan een effectieve inzet van cameratoezicht in de stad. Bovenstaande

respondenten zijn via de e-mail of telefonisch benaderd voor een gesprek. Aan hen is het belang en het onderwerp van het onderzoek uitgelegd en zij stonden allen enthousiast open voor deelname. Naast bovenstaande respondenten die deel hebben genomen aan diverse interviews, zijn met onderstaande deelnemers informatieve gesprekken gevoerd welke in het onderzoek zijn verwezen met 'persoonlijke communicatie'.

- Piet Andeweg - coördinator beeldopsporing, team technisch toezicht, nationale Politie
- Diverse operators cameratoezicht [anoniem], afdeling toezicht, gemeente Rotterdam

3.3 Data methoden per deelvraag

3.3.1 Methoden deelvraag 1 (beschrijvend)

Wat zijn de technische mogelijkheden en beperkingen van flexibel en vast cameratoezicht?

De onderzoeker heeft Rob Joosten geïnterviewd met betrekking tot deelvraag één. Een transcript met betrekking tot dit interview is bijgevoegd in de bijlage (Bijlage 3). Daarnaast heeft Rob Joosten aan de onderzoeker een intern document overhandigd. Dit betrof het camerabestek waarin alle technische informatie is opgenomen. Dit document is vertrouwelijk en daarmee niet beschikbaar voor de lezer en derhalve gebruikt als bron in de vorm van persoonlijke communicatie. Met behulp van deze informatie kon de bovenstaande deelvraag voldoende worden beantwoord.

3.3.2 Methoden deelvraag 2 (beschrijvend)

Wat zijn de kosten van flexibel en vast cameratoezicht?

De onderzoeker heeft eerst de evaluatie pilot mobiel cameratoezicht Rotterdam geanalyseerd, waarin men het een en ander constateerde met betrekking tot de financiële ontwikkelingen tussen flexibel en vast cameratoezicht. Uit dat document bleek dat Rob Joosten in 2018 een financiële vergelijking had gemaakt tussen flexibel en vast cameratoezicht. Op basis van bovenstaande heeft de onderzoeker contact opgenomen met Rob Joosten en een update gevraagd van de actuele kostenontwikkeling. De informatie voor de beantwoording van deze deelvraag komt deels uit de reeds genoemde evaluatie en uit een eerder uitgevoerde financiële analyse die niet openbaar is. Derhalve is naar deze analyse verwezen in de vorm van persoonlijke communicatie. Gesteld kan worden dat een combinatie van deze informatie de deelvraag afdoende heeft kunnen beantwoorden.

3.3.3 Methoden deelvraag 3 (verklarend)

Wat is de gewenste vorm van cameratoezicht bij welk type veiligheidsprobleem?

De onderzoeker heeft met betrekking tot bovenstaande deelvraag interviews gehouden met Sander Flight, Shota Dolidze en Peter van der Spoel. De interviews zijn gehouden op basis van de topiclijsten uit de bijlage (Bijlage 1 & 2). Echter, afhankelijk van de geïnterviewde zijn er ook andere onderwerpen ter sprake gekomen die hebben bijgedragen aan het onderzoek. Alle interviewtranscripten zijn opgenomen in de bijlagen van dit rapport (Bijlagen 3, 4, 5 & 6). Deze interviews zijn vervolgens nauwkeurig handmatig gecodeerd met behulp van de codeboom (Bijlage 7). Vervolgens heeft de onderzoeker op basis van het vooronderzoek diverse evaluaties, beleidsdocumenten en andere onderzoeken gelezen en geanalyseerd aangaande de inzet van flexibel en vast cameratoezicht. De onderzoeker stuitte op terugkerende constatering en informatie en derhalve was het punt van saturatie bereikt. De onderzoeker laat deze informatie met elkaar in discussie gaan in hoofdstuk drie van de bevindingen.

3.3.4 Methoden deelvraag 4 (evaluerend)

In hoeverre is flexibel en vast cameratoezicht inzetbaar binnen de huidige wet- en regelgeving?

De onderzoeker heeft met betrekking tot bovenstaande deelvraag gebruik gemaakt de deskresearch methode. Nationale, internationale en lokale wet- en regelgeving met betrekking tot de inzet van cameratoezicht zijn geanalyseerd en uiteengezet om te komen tot een beantwoording van de deelvraag.

3.4 Data-analyse

3.4.1 Analyse deskresearch

De gevonden gegevens uit de deskresearch zijn op basis van een stappenplan uit het boek 'Wat is onderzoek?' (Verhoeven, 2014) verwerkt en geanalyseerd. De gegevens zijn uiteengezet en de gebruikte termen zijn geëvalueerd. Vervolgens zijn de fragmenten waarin kernbegrippen terugkomen gecodeerd en is er een hiërarchie aangebracht tussen deze fragmenten. Op deze wijze kan men belangrijke informatie van minder belangrijke informatie onderscheiden. Tot slot zijn er verbanden tussen de fragmenten gezocht welke iets zeggen over de probleemstelling dan wel de deelvragen. De fragmenten zijn gedocumenteerd in Microsoft Word en gecategoriseerd weggezet in een bestandmap.

3.4.2 Analyse interviews

De opgehaalde informatie uit de interviews is geanalyseerd op basis van het coderen van het gemaakte interviewtranscript. Er wordt een samenvattend transcript gehanteerd: niet alle besproken tekst is genoteerd en enkel de kerninformatie uit het interview is samengevat. Deze vorm van transcriberen is gekozen zodat op een snelle wijze de meest belangrijke informatie boven water komt. Voor het coderen stelt de onderzoeker een topiclijst op en gebruikt de onderzoeker een handmatige wijze van coderen. De transcripten zijn uitgeprint en middels markeerstiften zijn tekstfragmenten voorzien van een code. Deze codes zijn opgesteld op basis van de topiclijst. Op deze wijze zijn de gegevens uit de interviews inzichtelijk gemaakt en gecategoriseerd. De gecodeerde fragmenten zijn vervolgens gedocumenteerd en in Microsoft Word bestanden weggezet in een bestandmap.

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Ten behoeve van de interne validiteit, externe validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek, is door de onderzoeker een logboek bijgehouden waarin beschreven staat hoe het literatuuronderzoek is uitgevoerd. De onderzoeker heeft tijdens het onderzoek in de gaten dat de gebruikte bronnen helpen bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. De onderzoeker toont de validiteit van de gebruikte bronnen aan door aan te geven op welke manier de betreffende bronnen relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. In het kader van de betrouwbaarheid heeft de onderzoeker getracht zoveel mogelijk wetenschappelijke literatuur te gebruiken. Bij niet-wetenschappelijke bronnen is extra goed gekeken naar de betrouwbaarheid door te kijken naar de auteur(s), organisatienamen en publicatiedata.

De validiteit wordt tevens verhoogd doordat in de interviews concrete vragen gesteld zijn en de informatie op is gehaald die echt essentieel is. Dit heeft de onderzoeker getracht te doen door een topiclijst te hanteren (Bijlage 1 & 2) waarmee ingezoomd wordt op de essentiële onderwerpen. Vanwege het de COVID-19 maatregelen zijn de interviews digitaal gehouden met behulp van skype, zoom of Microsoft Teams. Er is gebruikt gemaakt van videobellen, omdat op die wijze de interview- en gesprekstechnieken zo goed mogelijk konden worden toegepast. De respondenten zijn nauwkeurig gekozen op basis van het vooronderzoek. Hierin is bij de respondenten gekeken welke

functie zij hebben, welke werkzaamheden zij verrichten en over welke kennis zij beschikken met betrekking tot het onderwerp. Er is samen met de opdrachtgevers nauwkeurig gekeken welke respondenten over veel kennis en kunde beschikken op de diverse onderzoeksthema's om een nuttige bijdrage aan het onderzoek te kunnen leveren. Op basis daarvan zijn de respondenten geselecteerd.

In het kader van de risico's van het onderzoek heeft de onderzoeker ervoor moeten waken dat niet enkel informanten die te dicht bij de opdrachtgevers lagen werden gebruikt, maar dat ook bijvoorbeeld externen betrokken werden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een externe onderzoeker als Sander Flight, die over enorm veel kennis beschikt met betrekking tot cameratoezicht, maar ook medewerkers van de Politie. Een ander risico betreft het gebruik van deugdelijke literatuur. De onderzoeker moet ervoor waken dat met name de niet-wetenschappelijke bronnen deugdelijk zijn en verantwoord kunnen worden.

3.6 Kostenraming

In dit onderzoek worden er door de onderzoeker geen kosten gemaakt. De onderzoeker maakt gebruik van vrij toegankelijke onderzoeksmethoden- en middelen.

4 Bevindingen

4.1 Technische mogelijkheden en beperkingen van flexibel en vast cameratoezicht

In dit hoofdstuk is door de onderzoeker beschreven wat de technische verschillen zijn tussen flexibel en vast cameratoezicht. Deze verschillen worden uiteengezet in drie paragrafen. In paragraaf één staat het onderwerp cameratechniek centraal. Hier komen onder andere zaken als beeld- en bedieningskwaliteit en netwerken aan de orde. Paragraaf twee staat in het teken van plaatsingstermijnen. Onderwerpen die in deze tweede paragraaf centraal staan zijn onder andere vergunningen en plaatsingswerkzaamheden. Tevens wordt dit ondersteund met een casusvoorbeeld. In paragraaf drie wordt tot slot gesproken over de vandaalbestendigheid van vaste en flexibele camera's.

4.1.1 Cameratechniek

De camera's die standaard worden ingezet bij vast cameratoezicht betreffen de op afstand bedienbare high speed pan-tilt-zoom (PTZ) dome camera's (Figuur 5). De camera's worden standaard op een kantelbare mast gemonteerd in verband met de bereikbaarheid voor onderhoud. Indien noodzakelijk kunnen camera's in overleg met de opdrachtgever worden gemonteerd op een muurbeugel of een vaste, niet kantelbare mast. Uit het bestek cameratoezicht van de gemeente Rotterdam blijkt dat de masten voldoende stevig moeten zijn om rustig beeld te geven bij wind (Persoonlijke communicatie, 23 maart 2020)³. Uit het interview met Rob Joosten, projectleider bij Stadsontwikkeling, bleek dat in de flexibele camera-units andere camera's worden toegepast dan in de vaste camera-units (Bijlage 3). In de flexibele camera-units zijn naast een standaard high speed PTZ dome camera tevens vier vaste camera's gemonteerd die continu een 360 graden beeld opnemen. Een PTZ camera kijkt altijd maar naar één kant en mist daardoor het zicht naar achteren. Met deze vier extra vaste camera's worden ondanks de kijkrichting van de PTZ camera, alle zichtlijnen 360 graden rondom opgenomen. Hier is voor gekozen omdat flexibele camera-units doorgaans als enkele unit worden geplaatst en door de continu 360 graden functie hebben ze als het ware meer visueel rendement. Er kan namelijk continu een groot gebied worden bekeken. Bij vast cameratoezicht is er altijd sprake van een cameragebied waarin meerdere camera's zijn opgenomen die gezamenlijk een gebied in beeld brengen. Hier is bij flexibel cameratoezicht geen sprake van, deze flexibele camera-units worden doorgaans niet met meerdere tegelijk in eenzelfde omgeving geplaatst. In sommige vaste cameramasten worden net als bij flexibele cameramasten ook vier extra vaste camera's gemonteerd die zorgen voor continu 360 graden opname. Dit omdat de Politie stelde dat grote open omgevingen, zoals pleinen, zich perfect lenen voor deze techniek (Bijlage 3). In dergelijke vallen kan dat een meerwaarde zijn en afhankelijk van de omgeving kunnen er dan wat minder vaste masten gebruikt worden, omdat men met een dergelijke mast erg veel kan zien.



Figuur 5. Een high speed PTZ dome camera (Gemeente Rotterdam, 2017).

Uit de evaluatie mobiel cameratoezicht Rotterdam (2018) blijkt dat de beeld- en bedieningskwaliteit van de flexibele camerasystemen minder van niveau is dan die van de vaste camerasystemen. Dit wordt ook onderschreven door diverse operators, die aangeven dat flexibele camerasystemen doorgaans wat trager reageren en af en toe wat mindere kwaliteit beeld leveren (Persoonlijke communicatie, 20 februari 2020). Dit heeft niets vandoen met het verschil in camera's die

³ Bron betreft een intern document (niet publiekelijk toegankelijk) van de Gemeente Rotterdam.

gehanteerd worden, geeft Rob Joosten aan (Bijlage 3). Tevens laten de flexibele camera-units zich op dezelfde manier bedienen als de vaste camera-units. De reden van kwaliteitsvermindering heeft te maken met het netwerk waaraan de flexibele camera's zijn verbonden. Vaste camerasystemen zijn verbonden met het bekabelde glasvezelnetwerk van de gemeente Rotterdam. Flexibele camera's echter, functioneren draadloos op het 4G netwerk. Afhankelijk van het gebruik van het mobiele netwerk in de omgeving van de MCU's is er sprake van een wisselende bandbreedte, die soms te beperkt kan zijn. Dit wil zeggen dat het 4G gebruik rond de omgeving van de flexibele camera-unit de beeld- en bedieningskwaliteit van de camera kan beïnvloeden. Een flexibele camera plaatsen in een drukke dataomgeving kan zorgen voor kwaliteitsvermindering van beelden en vertraging in de bediening. Op elke MCU zit een antenne voor beeld en stuurcommando's via radiogolven, echter moet deze een directe vrije zichtlijn hebben met een steunzender op een hoog punt. Indien dat het geval is heeft men geen last van beperkte bandbreedte. In de praktijk lukt dat meestal niet, omdat er vaak gebouwen in de weg staan. Er wordt geprobeerd een zo hoog mogelijke kwaliteit te leveren, maar dit is een externe factor waar men op dit moment niet veel aan kan veranderen (Bijlage 3). Echter, ondanks deze kwaliteitsvermindering bleek uit de evaluatie mobiel cameratoezicht Rotterdam (2018) dat de mobiele cameramast een meer dan voldoende beeld en functionaliteit gaf (gemeente Rotterdam, 2018).

4.1.2 Plaatsingstermijn

Uit het interview met Rob Joosten (Bijlage 3) blijkt dat de fysieke plaatsingsprocedure van de flexibele camera's vrij kort van duur is. Krachtens een contractuele overeenkomst met de onderhoudspartij Securitas moeten de flexibele camera's binnen 24 uur kunnen worden ingezet. Joosten (Bijlage 3) geeft aan dat vaste camerasystemen daarentegen veel meer tijd vragen om geïnstalleerd te worden. Hierbij is de doorlooptijd na opdracht aan Securitas minimaal twaalf tot zestien weken afhankelijk van de complexiteit. De complexiteit wordt vaak veroorzaakt door de infrastructurele impact die het gevolg is van de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd. Voor alle in te graven kabels moeten vergunningen aangevraagd worden. Daarnaast kan het voorkomen dat er kabels getrokken moeten worden onder hoofdwegen door of langs trambanen. Voor al die werkzaamheden moeten vergunningen worden aangevraagd en dat neemt veel tijd in beslag (Bijlage 3). Diverse partijen moeten een oordeel vellen over de vergunningaanvraag. Indien men langs of onder een trambaan door moet bijvoorbeeld, dan moet de Rotterdamse Elektrische Tram (RET) betrokken worden in het kader van de risico's voor de tramrails of de elektrische bovenleiding. Tevens moeten er tijdelijke verkeersmaatregelen worden getroffen, zodat geen onnodige hinder wordt veroorzaakt door de werkzaamheden en de aannemer veilig kan werken.

Het proces zoals dat doorlopen wordt qua buitenwerk betreft als eerst het trekken van voeding- en netwerkkabels en het plaatsen van de sectiekast. De sectiekast is de plek van waaruit de elektrische energie verdeeld wordt en de beeld- en stuursignalen van de camera's worden doorgezonden. Deze kasten hebben een eigen voedingsaansluiting blijkt uit het bestek cameratoezicht (Persoonlijke communicatie, 23 maart 2020)⁴. Vervolgens worden de camera-units in de grond geplaatst en gekoppeld met de voedings- en signaalkabels. Tot slot worden alle camera's gemonteerd, aangesloten en meteen ingeschakeld. Het is namelijk niet de bedoeling dat de camera's worden achtergelaten terwijl ze niet aan staan. Dit om te voorkomen dat ze gestolen worden en er geen beeldmateriaal is. Het softwarematige werk betreft het inkopen van cameralicenties en het invoeren van de IP-adressen van de nieuwe camera's in het centrale video managementsysteem (VMS).

⁴ Bron betreft een intern document (niet publiekelijk toegankelijk) van de Gemeente Rotterdam.

In 2019 is in Zuidwijk een omvangrijk cameraproject uitgevoerd met veertien nieuwe vaste camera-units in een vast cameragebied. Het cameragebied en de bijbehorende cameralocaties liepen langs allerlei hoofdwegen en er moesten een aantal boringen onder wegen door gemaakt worden. Dit zorgde voor een groot aantal vergunningen. Doordat er in dit project steeds weer in andere straten werd gewerkt zijn er wel twintig tijdelijke verkeersmaatregelen ingesteld. Dit geeft aan, hoe complex de situatie kan zijn. Er moet tijdens zo'n project ook goed worden afgestemd met de leden van de gebiedscommissie. Tijdens het cameraproject in Zuidwijk wilde het gebied namelijk een nieuw fietspad aanleggen, dus gedeeltes van de wegen moesten sowieso opengebroken worden. Er wordt in een dergelijke situatie dan gekeken hoe men gezamenlijk de hinder van een zo kort mogelijke duur kan laten zijn (Bijlage 3).

De snelheid van het hele proces bij vast cameratoezicht hangt in hoge mate af van het uitgebreide voorbereidingstraject om de afstemming van de buitenruimte te regelen.

4.1.3 Vandalbestendigheid

Uit de evaluatie mobiel cameratoezicht Rotterdam (2018) blijkt dat bij de start van de pilot flexibel cameratoezicht in 2017 de flexibele camera-units in eerste instantie niet vandalbestendig genoeg waren. De pilotmast op het Driehoekspein in de Rösener Manzstraat – Van Duylstraat is toen op twee momenten door vanden vernield middels zwaar vuurwerk.

Vanaf dat moment zijn de daaropvolgende flexibele masten extra uitgerust met veiligheidsmaatregelen. Onder andere veiligheidsstrips op de omkasting van de apparatuur en een 'smoked glass' glaskoepel zijn ingezet. De veiligheidsstrips zijn in de voet gemonteerd, ter voorkoming dat men gemakkelijk de voet kan openbreken met een koevoet. De glaskoepel zorgt ervoor dat niet te zien is waar de lens naartoe kijkt. Dit beschermt de lens beter en wekt over het algemeen wat minder agressie op. Op de figuur hiernaast (Figuur 6) is de inklimbeveiliging van de mast zichtbaar.



Figuur 6. Inklimbeveiliging cameramast (Gemeente Rotterdam, 2017).

Rob Joosten geeft aan dat flexibele masten minder 'hufterproof' zijn dan vaste cameramasten (Bijlage 3). Dit komt doordat de onderkant van de flexibele camera unit altijd open is. Het gevolg hiervan is dat men daar altijd iets onder kan gooien (vuurwerk of molotovcocktail) wat de apparatuur kan beschadigen. Tevens kan een flexibele mast worden omgetrokken met een voertuig en een touw of kabel. Een vaste cameramast is in die zin veel minder kwetsbaar, want die zit stevig vast in de grond en kwetsbare apparatuur is niet blootgesteld.

4.2 Kosten flexibel en vast cameratoezicht

Om tot een goede beleidsinstrumentenkeuze te komen is de kosteneffectiviteit van belang. Salamon (2002) stelt dat de verhouding tussen de resultaten die bereikt worden en de middelen die daarvoor worden ingezet onderdeel uitmaakt van een goede afweging tussen beleidsinstrumenten. Daarom is in dit hoofdstuk een financiële vergelijking gemaakt tussen flexibel en vast cameratoezicht. Allereerst worden alle kostenposten weergegeven en uitgelegd waarvoor ze staan. Vervolgens worden alle bedragen horende bij de kostenposten in een tabel weergegeven zodat men een beeld heeft bij de kostbedragen. Tot slot wordt in een grafiek aangetoond hoe de kostenbedragen zich ontwikkelen over een periode van 5,5 jaar en hoe de verschillende cameratoezichtmethoden zich dan tot elkaar verhouden.

4.2.1 Kostenposten cameratoezicht

Het uitgangspunt dat is gekozen bij deze vergelijking betreft 6 vaste camera-units tegenover 2 flexibele camera-units. Dit uitgangspunt is gekozen omdat uit de praktijk blijkt dat een vast cameragebied gemiddeld gesproken uit 6 camera-units bestaat. Flexibel cameratoezicht wordt doorgaans niet ingezet met meer dan 2 camera-units.

Aangaande stroomvoorziening zijn er twee soorten flexibele camera-units die worden gebruikt in de gemeente Rotterdam. Men heeft flexibele camera-units die werken op een brandstofcel en men heeft flexibele camera-units die werken op een elektrische voeding. Beide vormen zijn in de financiële vergelijking meegenomen. De units met de brandstofcel had men eerst aangeschaft. De elektrische voeding is een nieuwe techniek en die units later zijn ingekocht. Deze units met elektrische voeding zijn voordeliger als het gaat om de totale inzetkosten. Dat wordt in de komende paragrafen uiteengezet.

De onderzoeker weergeeft hieronder in een tabel allereerst alle meegenomen kosten waarna de kosten uiteengezet zullen worden:

Alle gebruikte kostenposten en kostenbedragen blijken uit een eerder gecreëerd financieel overzicht (persoonlijke communicatie, 30 maart 2020)⁵.

Figuur 7. Kostenposten vast en flexibel cameratoezicht.

Vast cameratoezicht	Flexibel cameratoezicht (brandstof)	Flexibel cameratoezicht (elektrische voeding)
Installatiekosten	Investeringskosten	Investeringskosten
Beheerkosten	Plaatsingskosten	Plaatsingskosten
	Brandstofkosten	Elektrische voeding
	Nieuwe brandstofcel	Brandstofkosten
	Beheerkosten	Beheerkosten
	Datatransportkosten	Datatransportkosten

Vast cameratoezicht 6 stuks

De kosten betreffen de installatie van alle 6 camera's in het aangewezen cameragebied en de kosten voor het beheer.

⁵ Bron betreft een intern document (niet publiekelijk toegankelijk) van de Gemeente Rotterdam.

Flexibel cameratoezicht (brandstof) 2 stuks

De kosten betreffen allereerst de investering van 2 flexibele camera-units en de kosten voor het plaatsen van de units. De plaatsingskosten keren elke twee jaar terug aangezien de brandstofcel dan vervangen dient te worden. Het vervangen van de brandstofcel om de jaar is op zichzelf ook een kostenpost. De brandstofkosten betreffen de kosten voor levering van de brandstof. De beheerkosten behelzen het periodiek preventief onderhoud. De datatransportkosten betreffen de kosten voor het datagebruik op het 4G netwerk door de camera-units.

Flexibel cameratoezicht (elektrische voeding) 2 stuks

De kosten betreffen allereerst de investering van 2 flexibele camera-units en de kosten voor het plaatsen van de units. Het duurt doorgaans een maand voordat de elektrische aansluiting gereedgemaakt is, derhalve draait de camera-unit de eerste maand nog op een brandstofcel met de gemoeide brandstofleveringskosten. De elektrische aansluiting zelf is ook een kostenpost. Deze kosten voor het leveren van brandstof voor de eerste maand en de kosten voor de elektrische aansluiting in de tweede maand zijn terugkerend om de twee jaar. De beheerkosten behelzen het periodiek preventief onderhoud. De datatransportkosten betreffen de kosten voor het datagebruik op het 4G netwerk door de camera-units.

4.2.2 Kostenbedragen cameratoezicht

In de tabel hieronder worden de daadwerkelijke kostenbedragen horende bij de zojuist besproken kostenposten weergegeven. Een aantal kostenbedragen veranderen diverse malen naar gelang het cameratoezicht voortduurt. Een compleet overzicht van de ontwikkeling van alle kosten is derhalve lastig overzichtelijk in een tabel te weergeven. Daarom treft u in de tabel hieronder de kostenbedragen in de eerste 5 jaar:

Figuur 8. Kostenbedragen per vast en flexibel cameratoezicht.

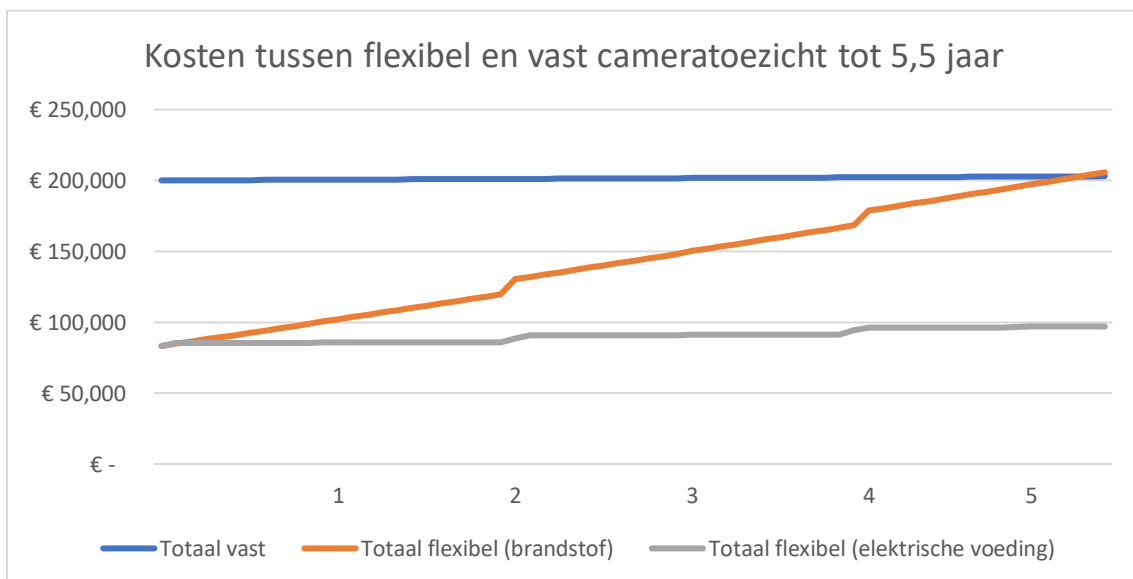
Vast cameratoezicht 6 stuks	Flexibel cameratoezicht (brandstof) 2 stuks	Flexibel cameratoezicht (elektrische voeding) 2 stuks
Installatiekosten € 200.000,- eenmalig	Investeringskosten € 80.000,- eenmalig	Investeringskosten € 80.000,- eenmalig
Beheerkosten € 45,- maandelijks (in jaar 1) € 46,- maandelijks (in jaar 2) € 47,- maandelijks (in jaar 3) € 48,- maandelijks (vanaf jaar 4)	Plaatsingskosten € 676,- eenmalig (in jaar 1 en 2) € 703,- eenmalig (in jaar 3 en 4) € 732,- eenmalig (in jaar 5 en 6)	Plaatsingskosten € 676,- eenmalig (in jaar 1 en 2) € 703,- eenmalig (in jaar 3 en 4) € 732,- eenmalig (in jaar 5 en 6)
	Brandstofkosten € 1.536,- maandelijks (in jaar 1) € 1.567,- maandelijks (in jaar 2) € 1.598,- maandelijks (in jaar 3) € 1.630,- maandelijks (in jaar 4) € 1.663,- maandelijks (in jaar 5)	Brandstofkosten € 1.536,- eenmalig (in jaar 1 en 2) € 1.598,- eenmalig (in jaar 3 en 4) € 1.663,- eenmalig (in jaar 5 en 6)
	Nieuwe brandstofcel € 8.000 terugkerend (om de 2 jaar)	Elektrische voeding € 2.000,- terugkerend (om de 2 jaar)

	Beheerkosten € 15,- maandelijks (in jaar 1 en 2) € 16,- maandelijks (vanaf jaar 3) € 407,- eenmalig (in jaar 1) € 423,- eenmalig (in jaar 2) € 432,- eenmalig (in jaar 3)	Beheerkosten € 15,- maandelijks (in jaar 1 en 2) € 16,- maandelijks (vanaf jaar 3) € 407,- eenmalig (in jaar 1) € 423,- eenmalig (in jaar 2) € 432,- eenmalig (in jaar 3) € 441,- eenmalig (in jaar 4) € 449,- eenmalig (in jaar 5)
	Datatransportkosten € 1.000,- maandelijks	Datatransportkosten € 1.000,- maandelijks
Totaal vast 5 jaar	Totaal flexibel brandstof 5 jaar	Totaal flexibel elektrische voeding 5 jaar
€ 202.799,-	€ 197.181,-	€ 96.911,-

4.2.3 Kostenontwikkeling cameratoezicht

Indien men de diverse kostenbedragen over een periode van 5,5 jaar vergelijkt constateert de onderzoeker dat tot de 65^e maand / 5,5 jaar van de inzet, beide flexibele cameratoezicht modellen goedkoper zijn dan vast cameratoezicht. De grafiek hieronder geeft weer dat vanaf dit punt (5,5 jaar) de kosten van flexibele cameratoezicht met brandstofcellen de kosten van vast cameratoezicht overstijgen.

Figuur 9. Vergelijking kostenbedragen vast en flexibel cameratoezicht.



Uit de financiële analyse blijkt dat een vaste cameratoezicht opstelling enkel financieel voordelig is indien men het cameratoezicht langer dan 5,5 jaar beoogt in te zetten. Tot dat moment namelijk is flexibel cameratoezicht altijd goedkoper. Na 5,5 jaar zijn enkel de flexibele camera-units met elektrische voeding nog goedkoper dan vast cameratoezicht (Figuur 9). Een flexibele camera-unit met elektrische aansluiting is al na twee tot drie maanden goedkoper dan een flexibele camera-unit met brandstofcel.

Verderop in dit onderzoek zal nader toegelicht worden dat flexibel cameratoezicht krachtens bepaalde randvoorwaarden echter niet voor een periode van langer dan twee jaar ingezet kan worden. Bovenstaande inzetscenario's van flexibel cameratoezicht van 5,5 jaar, welke financieel

voordeling zijn, zijn conform de huidige regeling niet toegestaan. Desalniettemin is het van belang helder te hebben wat de exacte kosten zijn bij welke inzetduur van beide methoden.

Geconcludeerd wordt dat de kosten voor twee jaar cameratoezicht veel lager zijn bij flexibele camera-units, dan bij vaste camera-units.

4.3 Veiligheidsproblematiek en cameratoezichtvormen

In dit hoofdstuk is door de onderzoeker beschreven bij welk type veiligheidsproblemen welke vorm van cameratoezicht, flexibel of vast, gewenst is. In de eerste paragraaf staat de onderzoeker stil bij vast cameratoezicht en de problematiek die de inzet daarvan passend maakt. Vervolgens gaat de onderzoeker in paragraaf twee in op de inzet van flexibel cameratoezicht.

4.3.1 De inzet van vast cameratoezicht

Uit de evaluatie pilot flexibel cameratoezicht Utrecht, uitgevoerd door van Egmond en Bloeme (2018), blijkt dat vaste camera-units over het algemeen hangen in gebieden met functies die kwetsbaar zijn voor overlast en criminaliteit. Men kan hierbij denken aan uitgaansgebieden en transportknooppunten zoals centraal stations. Volgens hen hebben deze gebieden te maken met structurele problematiek en daarom zou de inzet van flexibel cameratoezicht daar niet effectief zijn. Peter van der Spoel, operationeel expert beveiliging bij de nationale Politie, onderschreef dit. In een interview (bijlage 5) gaf hij aan dat locaties zoals bijvoorbeeld stations omgevingen zijn waar structureel veel mensen bij elkaar komen en waar relatief veel incidenten die de openbare orde en veiligheid verstoren bij voortduring plaatsvinden. Aanvullend daarop stelde Peter van der Spoel dat in horecagebieden vast cameratoezicht doorgaans het meest geschikt is, aangezien dat gebieden zijn waar de lichamelijke integriteit vaak wordt aangetast en vermogensdelicten worden gepleegd (Bijlage 5).

In de evaluatie cameratoezicht Utrecht (Van Egmond & Flight, 2018) wordt gesteld dat flexibel cameratoezicht niet geschikt is voor plekken waar overlast en criminaliteit structurele problemen zijn zoals in uitgaansgebieden of andere hotspots. Op deze locaties is er altijd aanleiding voor structurele onrust, omdat er steeds weer nieuwe potentiële daders komen die vaak ook nog onder invloed zijn van drugs of alcohol. Zij trekken zich dan minder aan van cameratoezicht en laten zich niet afschrikken. Bovenstaande is onderschreven door het huidige afwegingskader dat gehanteerd wordt in Rotterdam, zoals beschreven in de evaluatie pilot mobiel cameratoezicht Rotterdam (2018). Beschreven staat daar met name, dat vast cameratoezicht wordt ingezet bij problematiek die een geruime tijd blijft bestaan. Als voorbeelden worden daarna achtereenvolgens genoemd: strategische punten, uitgaansleven en focuswijken. Aanvullend daarop geeft Shota Dolidze, accounthouder directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam, in een interview (Bijlage 6) aan dat bij de inzet van vast cameratoezicht de problematiek echt vasthoudend van aard moet zijn, zoals op hotspotlocaties als het stadscentrum, rondom het centraal station en de drukke winkelgebieden.

In het Nationaal Programma Rotterdam Zuid zijn een aantal focuswijken opgenomen. Het gaat onder andere om de Afrikaanderwijk, Bloemhof, Hillesluis, Feijenoord, Oud-Charlois, Carnisse en de Tarwewijk. Zoals in de vorige alinea beschreven wordt vast cameratoezicht ook ingezet in focuswijken. Uit de Evaluatie Cameratoezicht 2019 (Gemeente Rotterdam, 2019) blijkt dat in deze focuswijken sprake is van vast cameratoezicht. In de evaluatie wordt aangegeven dat in bovenstaande wijken een diversiteit aan problemen speelt. Vooral druggerelateerde strafbare feiten komen veelvuldig voor en drukken zwaar op de veiligheidsbeleving van de bewoners. Ook de grote concentratie jeugdige bewoners in combinatie met slecht ingevulde vrijetijdsbesteding levert de nodige overlast en spanning op. In toenemende mate wordt dit versterkt door het soms onaangepaste en criminele gedrag. Derhalve zijn dergelijke gebieden waar een combinatie van veiligheidsproblemen aanwezig zijn, aangewezen als veiligheidsrisicogebieden (Gemeente Rotterdam, 2019) en wordt vast cameratoezicht daar doorgaans ingezet. Geïnterviewde Peter van der Spoel (Bijlage 5) stelt dat bij de overweging van plaatsing van cameratoezicht in de basis wordt gekeken of er sprake is van een veiligheidsrisicogebied. Hij vult aan dat een veiligheidsrisicogebied

een gebied is met een verhoogd risico op basis van enerzijds de Politie informatie die bekend is over het gebied en anderzijds de informatie uit het wijkprofiel van de gemeente (Bijlage 5).

4.3.2 De inzet van flexibel cameratoezicht

Sander Flight, onderzoeker op het gebied van cameratoezicht, geeft in een interview (Bijlage 4) aan, dat flexibel cameratoezicht toepasselijk is op plekken waar tijdelijke problemen spelen. Dit noemt hij probleemgestuurd tijdelijk cameratoezicht. Van Egmond en Bloeme (2018) stellen in de evaluatie pilot flexibel cameratoezicht, dat problemen met jongerenoverlast, autokraak of autobrand niet zoveel te maken hebben met de functies in een gebied. Gebieden waar dit plaatsvindt kennen vaak pieken en dalen in de overlast en criminaliteit en men kan deze problemen derhalve bestempelen als tijdelijk of seizoensgebonden. Dit komt bijvoorbeeld voor tijdens de donkere dagen van het jaar met autokraak of woningdiefstal en in de warmere maanden met jongerenoverlast. In gebieden waar dit plaatsvindt is het niet proportioneel om vast cameratoezicht in te zetten, maar juist flexibel cameratoezicht dat tijdelijk inzetbaar is kan daar effectief zijn (van Egmond & Bloeme, 2018). Peter van der Spoel gaf aan dat hoewel seizoensgebonden problematiek tijdelijk van aard is, deze problematiek wel een zekere mate van consistentie met zich meebrengt. Oud- en nieuw is altijd op dezelfde dag en de donkere dagen zorgen vaak in dezelfde wijken voor veel inbraken. In aanvulling op bovenstaande blijkt uit een beleidsnotitie (Persoonlijke communicatie, 8 januari 2020)⁶ dat flexibel cameratoezicht tevens effectief kan worden ingezet bij maatschappelijke onrust en demonstraties.

In Rotterdam heeft men enkel ervaring met flexibel cameratoezicht als het gaat om de inzet bij jongerenoverlast. Geïnterviewde Shota Dolidze (Bijlage 6) gaf aan dat jongeren zich bij Delfshaven verplaatsten tussen diverse nabij gelegen pleinen. De problematiek was verplaatsend van aard en men heeft toen flexibel cameratoezicht ingezet om de problemen als het ware te achtervolgen. De kracht van de inzet van flexibel cameratoezicht zit hem volgens Shota Dolidze bij dergelijke momenten in de snelheid en de flexibiliteit van de inzet van het instrument.

Van Egmond en Bloeme (2018) stellen in de evaluatie pilot flexibel cameratoezicht Utrecht dat met flexibel cameratoezicht een 'korte klap' gegeven kan worden, waar met name seizoensgebonden problemen zich goed voor lijken te lenen. Deze korte klap betreft de snelle inzetbaarheid en de mate van opvallendheid die ervoor zorgen, dat betreders van het gebied waar een flexibele camera opgesteld staat ineens verrast zijn en worden afgeschrikt. Deze korte klap gaat gepaard met een zogeheten 'shokeffect' blijkt uit de evaluatie cameratoezicht Utrecht door van Egmond en Flight (2018). Sander Flight geeft in een interview (Bijlage 4) een nadere toelichting op dat schokeffect:

"Het is van belang bij verplaatsbaar of tijdelijk cameratoezicht dat men veel meer moet doen aan communicatie, dat is echt essentieel. Het gaat erom dat je duidelijk maakt: kijk eens! – er staat ineens een camera! Dat is echt anders dan bij vast cameratoezicht. Mensen moeten bij flexibel cameratoezicht ineens worden afgeschrikt en dat is dat schokeffect dat je creëert."

Sander Flight stelt op basis van zijn ervaring en onderzoeken, dat door het tijdelijke karakter van de problemen het cameratoezicht van korte duur is en dat maakt het blinkbaar opvallend onder mogelijke daders. Mensen verwachten de camera-units niet en die staan er dan ineens (Bijlage 4). In de evaluatie cameratoezicht Utrecht (van Egmond & Flight, 2018) wordt gesteld dat vaste camera-units na verloop van tijd normaal worden en dat schokeffect dan niet meer hebben. Aan flexibele camera-units echter kan men niet wennen en precies dat is de kracht van flexibel cameratoezicht. In bovengenoemde evaluatie wordt aangegeven dat flexibel cameratoezicht enkel effectief is bij

⁶ Bron betreft een intern document (niet publiekelijk toegankelijk) van de Gemeente Rotterdam.

plekken als woonwijken waar plotseling overlast of criminaliteit de kop opsteekt gepleegd door daders die rekening houden met de consequenties van hun gedrag en de pakkans rationeel meewegen. Zij laten zich namelijk afschrikken door de plotselinge aanwezigheid van een flexibele camera-unit (van Egmond & Flight, 2018). De evaluatie in Utrecht wees uit dat de overlastgevers zich minder lieten zien en problematiek verminderde na de inzet van flexibel cameratoezicht. Echter bleek ook, dat overlastgevers zich niet laten afschrikken als de opvolging niet geregeld is (van Egmond & Flight, 2018).

Peter van der Spoel herkent dit schokeffect, blijkt uit een interview (Bijlage 5), echter plaatst hij ook een kanttekening. Hij geeft aan dat de veronderstelling dat iedere dader een afweging maakt op basis van een weloverwogen beslisboom te kort door de bocht is. Niet elke dader laat zich afschrikken, niet elke dader maakt een dergelijke afweging als hij of zij stuit op een flexibele camera-unit. Hij stelt dat cameratoezicht zelf geen delicten voorkomt en geen boeven vangt. Camera-units kunnen invloed hebben op het gedrag van mensen, maar dat is geen vaststaand gegeven (Bijlage 5).

Naast alle hierboven genoemde inzet van flexibel cameratoezicht krachtens bepaalde veiligheidsproblematiek, zijn er ook een aantal praktische inzetscenario's van flexibel cameratoezicht. Geïnterviewde Peter van der Spoel (Bijlage 5) gaf aan, dat er wel eens technische problemen zijn en onderhoud is aan vaste camera-units en dat in die gevallen flexibele camera-units dan tijdelijk ingezet worden, zodat een locatie toch in beeld kan worden gebracht. Wat ook voorkomt is dat de flexibele camera-units een strategische positie opvullen in een vast cameragebied, waar men het gevoel heeft dat er een belangrijke invalshoek of gebied buiten beeld is door de huidige opstelling en het aantal vaste camera-units in dat gebied (Bijlage 5). Deze camera kan dan later worden vervangen indien de flexibele camera-unit ergens nodig is. Deze uitzonderingen zijn het enige moment waarin een combinatie van flexibel en vast cameratoezicht tijdelijk mogelijk is.

4.4 Wet- en regelgeving flexibel en vast cameratoezicht

4.4.1 Hogere wet- en regelgeving en rechtsbeginselen

Allereerst wordt in het kader van privacy stilgestaan bij artikel 8 van het EVRM en artikel 10 van de Grondwet. Het EVRM is een Europees Verdrag waarin de rechten van de mens voor alle inwoners van de verdragsluitende staten zijn geregeld. Artikel 8 van het EVRM biedt regels omtrent de privacy van mensen, welke bij cameratoezicht van belang zijn. Hieronder wordt achtereenvolgens artikel 8 van het EVRM en artikel 10 van de Grondwet beschreven:

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens - artikel 8 (art. 8 EVRM)

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Nederlandse Grondwet – artikel 10 (art. 10 GW)

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

Cameratoezicht staat altijd op gespannen voet met het grondrecht op privacy. Zoals hierboven in de wetgeving wordt geduid biedt zowel het EVRM als de Grondwet ruimte voor inmenging van openbaar gezag mits deze inmenging bij wet is voorzien en noodzakelijk is voor een legitiem doeleinde. Bovenstaande ‘hogere’ wetgeving stelt in feite drie eisen voordat de inmenging van de privacy door een openbaar gezag gerechtvaardigd is: Men moet allereerst bij wet hebben geregeld hoe deze inperking plaatsvindt. Ten tweede moet er sprake zijn van een belang genoemd in lid twee artikel 8 van het EVRM: veiligheid, economisch welzijn, voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, gezondheid, goede zeden of rechten en vrijheden van anderen. Tot slot moet de inperking van de privacy noodzakelijk zijn om dit doel te bereiken (van Egmond en Flight, 2018).

Noodzakelijkheid hangt af van de rechtsbeginselen subsidiariteit en proportionaliteit. Cameratoezicht is proportioneel als het gerechtvaardigd wordt door het doel en niet verder gaat dan nodig is voor dat doel. Wil men bijvoorbeeld geluidsoverlast aanpakken in een gebied, dan is het niet nodig daar cameratoezicht voor in te zetten. Het aantal camera's, de plekken die in beeld worden gebracht en de bewaartermijn van de beelden zijn ook zaken die samenhangen met het rechtsbeginsel proportionaliteit (van Egmond en Flight, 2018). Van subsidiariteit is sprake als er geen andere, minder ingrijpende, middelen voorhanden zijn waarmee het doel bereikt kan worden. Cameratoezicht moet echt de sluiting zijn van een aanpak. Alles moet geprobeerd zijn voordat men overgaat tot het inzetten van cameratoezicht.

4.4.2 Grondslagen cameratoezicht

Eerder in dit hoofdstuk is beschreven dat een inperking van de privacy toegestaan is, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Naast het feit dat men met de inperking een bepaald belang moet dienen en moet voldoen aan de voorwaarden van subsidiariteit en proportionaliteit, moet men cameratoezicht ook bij wet hebben geregeld. De drie wettelijke grondslagen voor cameratoezicht door de overheid staan hieronder weergegeven in figuur tien.

Figuur 10. Drie wettelijke grondslagen voor cameratoezicht door de overheid.

Wet	Wat	Wie
Gemeentewet – artikel 151c	Openbare Orde	Burgemeester
Politiewet – artikel 3	Rechtsorde en hulpverlening	Politie
Strafvordering – div. artikelen	Opsporing	Openbaar Ministerie

Gemeentewet – artikel 151c (art. 151c Gemw)

Een van de meest expliciete wettelijke grondslagen voor cameratoezicht in de openbare ruimte is artikel 151c van de Gemeentewet. Dat artikel biedt gemeenten een wettelijke grondslag voor cameratoezicht met als doel handhaving van de openbare orde. Op grond van deze wet kan een gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid geven om cameratoezicht in te stellen. Het wetsartikel beschrijft op welke wijze en onder welke voorwaarden een gemeente cameratoezicht mag inzetten. Samenvattend stellen Van Egmond en Flight (2018) dat de belangrijkste voorwaarden zijn:

- Het gaat om toezicht op openbare plaatsen, dus niet binnen in gebouwen;
- Het doel moet zijn de handhaving van de openbare orde, dus niet bewaking of beveiliging;
- Gemeentelijke camera's mogen alleen voor een bepaalde duur worden ingezet, dus niet permanent;
- De burgemeester moet in elke aanwijzingsbesluit bekend maken waar de gemeentelijke camera's komen en hoe lang ze worden geplaatst;
- Als gemeentelijke camera's niet meer noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde moet de burgemeester het aanwijzingsbesluit intrekken;
- De beelden van gemeentelijk cameratoezicht moeten rechtstreeks worden bekeken. Dat hoeft niet permanent te gebeuren: de burgemeester kiest na overleg met de officier van justitie de dagen van de week en de uren van de dag waarop de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en rechtstreeks worden bekeken;
- De gemeente werkt bij gemeentelijk cameratoezicht nauw samen met de Politie: de Politie moet het cameratoezicht uitvoeren ('de burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het besluit van de onder zijn gezag staande Politie');
- De opnames mogen worden gebruikt voor opsporing van strafbare feiten als er een concrete aanleiding is te vermoeden dat ze noodzakelijk zijn voor een opsporingsonderzoek. Door deze extra eis wordt opsporing vaak 'bijvangst' genoemd om het te onderscheiden van het primaire doel: het handhaven van de openbare orde.

Politiewet – artikel 3 (art. 3 Politiewet 2012)

Artikel drie van de Politiewet betreft een impliciete grondslag voor cameratoezicht. In artikel drie staat dat de Politie datgene mag doen wat nodig is voor de handhaven van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven. Uit de evaluatie cameratoezicht Utrecht (van Egmond en Flight, 2018) blijkt dat de Politie deze politiecamera's alleen voor korte duur mogen inzetten, bijvoorbeeld bij evenementen of demonstraties. Uit de jurisprudentie blijkt namelijk dat de Politie deze camera's enkel mag inzetten als de inperking van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer 'van geringe betekenis' is. Vervolgens moeten ze weer worden weggehaald. In de praktijk houdt dat in dat de inzet van cameratoezicht krachtens de Politiewet alleen geldt voor vormen van mobiel dan wel flexibel cameratoezicht (van Egmond en Flight, 2018).

Strafvordering – diverse artikelen

Indien men bepaalde personen stelselmatig moet observeren in het kader van bepaalde opsporingsonderzoeken, dan bieden bepaalde artikelen in het Wetboek van Strafrecht daar wettelijke grondslag voor. Onder het gezag van het Openbaar Ministerie is dit een mogelijkheid. Deze grondslag betreft een heel andere dan de hierboven genoemde twee grondslagen. Zowel de Gemeentewet als de Politiewet bieden geen grondslag voor stelselmatige observatie (van Egmond en Flight, 2018).

Openbare orde verstoring

De Gemeentewet (artikel 151c) biedt een grondslag voor cameratoezicht met als doel de handhaving van de openbare orde. Uit de evaluatie cameratoezicht Utrecht (van Egmond en Flight, 2018) blijkt dat er geen eenduidige definitie is van openbare orde. Uit de jurisprudentie blijkt dat burgemeesters een grote beleidsvrijheid krijgen bij het bepalen wanneer bevoegdheden voor openbare orde moeten worden toegepast. Uit de jurisprudentie blijkt in ieder geval onderstaande met betrekking tot de openbare orde:

- Bij verstoring van de openbare orde is in elk geval ook altijd sprake van een verstoring van de rechtsorde. Als er niets strafbaars is gebeurd, kan de openbare orde ook niet zijn verstoord. Maar andersom is dat niet altijd het geval: er zijn strafbare feiten zoals inbraken, autokraken, vernielingen of zelfs geweldsdelicten, die geen verstoring van de openbare orde opleveren. Alleen als de normale gang van zaken in het openbare leven er betekenisvol door wordt verstoord zijn dit soort strafbare feiten ook een verstoring van de openbare orde;
- Het gaat bij openbare orde niet zozeer om strafbare feiten zelf, maar om het effect van die feiten op het openbare leven;
- Er moet een fysiek effect van hinder of gevaar zijn voor het normale openbare leven wil je mogen spreken van een openbare orde verstoring;
- Tot slot blijkt dat het bij openbare orde altijd moet gaan om het algemeen belang dat is geschaad. Als alleen individuele belangen zijn geschaad, zoals bij een inbraak, autokraak of diefstal, is dat wel heel vervelend voor de betrokkenen, maar nog geen verstoring van de openbare orde.

Ter verduidelijking van het begrip 'openbare orde en veiligheid', blijkt uit een kamerbrief (Opstelten, 2011) van de minister van Veiligheid en Justitie (nu Justitie en Veiligheid te noemen) dat gemeenten cameratoezicht ook mogen inzetten voor het aanpakken van leefbaarheidsovertredingen. Opstelten (2011) stelt in die brief namelijk dat onder leefbaarheidsovertredingen relatief kleine ergernissen worden verstaan die de onveiligheidsbeleving van bewoners sterk beïnvloeden, zoals het illegaal storten van vuilnis en het spuiten van graffiti. Overtredingen die krachtens de Algemene Plaatselijke

Verordening (APV) strafbaar zijn gesteld worden aangemerkt als strafbare feiten. Derhalve vallen deze strafbare feiten onder de handhaving van de openbare orde en is cameratoezicht gerechtvaardigd.

4.4.3 De Rotterdamse situatie

Na een wetswijziging van artikel 151c van de Gemeentewet in 2016, welke het vereiste van vast cameratoezicht uit artikel 151c van de Gemeentewet heeft geschrapt, heeft de burgemeester de noodzakelijke handvatten gekregen om cameratoezicht sindsdien flexibeler, doelmatiger en effectiever, in te zetten in de publieke ruimte. De mogelijkheid is toen ontstaan om naast vast cameratoezicht ook flexibel cameratoezicht in te zetten en problematiek beter te kunnen volgen met flexibel cameratoezicht (kamerstukken II, 33582, nr. 2, 2014). De gemeente Rotterdam heeft sindsdien regelmatig gebruik gemaakt van flexibel cameratoezicht en doet dat nog steeds. Een randvoorwaarde voor de inzet van flexibel cameratoezicht krachtens de Gemeentewet is echter dat de inzet enkele maanden tot maximaal twee jaar kan duren (Gemeente Rotterdam, 2018). Daarnaast heeft met betrekking tot de inzetbaarheid van flexibel cameratoezicht een interessante recente ontwikkeling plaatsgevonden welke hieronder nader uiteengezet is.

In Rotterdam werken gemeente en Politie erg nauw samen op het gebied van cameratoezicht. Dit blijkt wel na een intern document (Persoonlijke communicatie, 8 januari 2020) met een akkoord van burgemeester Aboutaleb eind november 2019, waarna het mogelijk is gemeentelijke flexibele camera-units in te zetten op basis van artikel drie van de Politiewet. Dit is tevens aangehaald in het theoretisch kader en betreft een recente ontwikkeling op het gebied van de inzetbaarheid van flexibel cameratoezicht. De reden hiervoor betreft een bredere gezamenlijke inzetbaarheid van flexibele camera-units. In Rotterdam beschikt de Politie over zes flexibele camera-units en de gemeente over veertien flexibele camera-units. De Politie heeft niet altijd genoeg camera-units beschikbaar, de gemeente kan dan ondersteunen met de inzet van gemeentelijke flexibele camera-units op grond van de Politiewet.

Er zijn tests uitgevoerd met de inzet van gemeentelijke flexibele camera-units op grond van de Politiewet, blijkt uit interne documenten (Persoonlijke communicatie, 8 januari 2020). Uit de praktijk blijkt dat deze inzet naast bovenstaande, nog een aantal andere voordelen heeft. Zo kan er bijvoorbeeld snel worden ingezet bij verwachte maatschappelijke onrust of demonstraties. Hierin is een wezenlijk verschil ten opzichte van cameratoezicht krachtens artikel 151c van de Gemeentewet. Dit verschil heeft te maken met de aanvraagprocedure. Nieuwe cameragebieden moeten altijd volgens een strikte procedure aangevraagd worden bij de directie Veiligheid. Een aanvraag van een nieuw cameragebied gaat altijd langs de adviesgroep cameratoezicht. Dit is een multidisciplinaire groep die voorgezeten wordt door een functionaris van de directie Veiligheid. In deze adviesgroep zitten medewerkers van toezicht & handhaving, Politie en gebiedscommissies. Zij gaan met elkaar in overleg over de aanvragen en besluiten uiteindelijk gezamenlijk. Alvorens men krachtens artikel 151c van de Gemeentewet cameratoezicht kan inzetten, moet in het kader van de cameratoezicht aanvraag een fors dossier zijn opgebouwd van politiemutaties. Daarnaast moeten reeds lichtere maatregelen zijn toegepast en gedocumenteerd. Dit geldt voor zowel flexibel als vast cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet (Persoonlijke communicatie, 8 januari 2020).

De Politiewet is laagdrempeliger toepasbaar, omdat de inzet van flexibele camera-units krachtens deze wet al mogelijk is indien men een verstoring van de rechtsorde verwacht. In het kader van de criteria van een praktische inzet van beleidsinstrumenten, blijkt uit de designperspectief benadering die is aangehaald in het theoretisch kader, dat bovenstaande ontwikkeling bijdraagt aan de flexibiliteit en directheid van de inzet van beleidsinstrumenten. Dankzij het akkoord van burgemeester Aboutaleb, is tevens de zelfstandigheid van de beleidsmakers cameratoezicht

vergroot. Bovenstaande draagt bij aan een betere afweging tussen de diverse beleidsinstrumenten flexibel en vast cameratoezicht.

Een aanvraag voor flexibel cameratoezicht krachtens deze wet kan intern worden ingediend bij de Politie of de gemeente. Na onderlinge afstemming kan er een akkoord worden gegeven. Bij de inzet van flexibele camera-units krachtens de Politiewet gelden de eisen van 'nut en noodzaak', blijkt uit een interview met Peter van der Spoel (Bijlage 5). Met noodzaak bedoeld men de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Nut wil eigenlijk zeggen: in hoeverre kan cameratoezicht bijdragen aan het handhaven van de verstoring van de rechtsorde. Daarnaast geldt als randvoorwaarde bij de inzet van flexibel cameratoezicht krachtens de Politiewet een inzetduur van maximaal veertien dagen met de mogelijkheid dit te verlengen als dit echt noodzakelijk wordt geacht (Gemeente Rotterdam, 2018).

5 Conclusie

Na een wetswijziging in 2016 is de inzet van flexibel cameratoezicht in gemeenten mogelijk gemaakt. In de daarop volgende jaren is een sterke toename van de inzet van flexibel cameratoezicht geconstateerd. Ook in Rotterdam is er een toenemende vraag naar kortstondige inzet van flexibel cameratoezicht ontstaan. Daar komt bij dat er in Rotterdam recent verruiming is gecreëerd op de inzetmogelijkheden van flexibel cameratoezicht, nadat burgemeester Aboutaleb akkoord gaf op de inzet van gemeentelijke flexibele camera-units krachtens de Politiewet. Wel is de gemeente Rotterdam onlangs geconfronteerd met hoge datakosten vanwege de inzet van flexibel cameratoezicht. Door het groeiend aantal mogelijkheden van de inzet van flexibel cameratoezicht, moet er in de toekomst steeds vaker een afweging worden gemaakt tussen flexibel en vast cameratoezicht. Door veranderingen in wet- en regelgeving, aard van veiligheidsproblemen, kosten en techniek, is die afweging complex.

Bovenstaande leidt tot de volgende prangende onderzoeksvraag:

Onder welke omstandigheden is flexibel of vast cameratoezicht het meest passend in de gemeente Rotterdam?

Deze probleemstelling is opgedeeld in vier deelvragen die elk afzonderlijk betrekking hebben op een bepaald element. Deze vier elementen komen voort uit het vooronderzoek, waaruit is gebleken dat deze elementen praktisch relevant zijn bij de afweging tussen de cameratoezichtvormen. Het gaat om de elementen techniek, kosten, aard van veiligheidsproblemen en wet- en regelgeving. De deelvragen van dit onderzoek zijn:

- *Wat zijn de technische mogelijkheden en beperkingen van flexibel en vast cameratoezicht?*
- *Wat zijn de vaste en variabele kosten van flexibel en vast cameratoezicht?*
- *Wat is de gewenste vorm van cameratoezicht bij welk type veiligheidsprobleem?*
- *In hoeverre is flexibel en vast cameratoezicht inzetbaar binnen de huidige wet- en regelgeving?*

5.1 Antwoord deelvraag 1

Wat zijn de technische mogelijkheden en beperkingen van flexibel en vast cameratoezicht?

Bij flexibel cameratoezicht gebruikt men naast een 'dome' camera die ook bij vast cameratoezicht standaard wordt ingezet, nog vier additionele camera's die zorgen voor een 360 graden beeld rondom. Dit zorgt ervoor dat flexibele camera-units individueel meer visueel rendement behalen dan een individuele vaste camera. Wel moet de kanttekening geplaatst worden dat vaste camera-units altijd deel uit maken van een cameragebied met meerdere vaste camera-units. Dit in tegenstelling tot flexibele camera-units, waarvan er doorgaans 1 of 2 op eenzelfde locatie worden ingezet. Een flexibele camera-unit werkt draadloos op het 4G netwerk. De consequentie hiervan is, dat de operators van cameratoezicht geconfronteerd kunnen worden met een verminderde beeld- en bedieningskwaliteit bij het gebruik van flexibele camera-units. Vaste camera-units kampen niet met dit probleem aangezien deze zijn aangesloten op een glasvezelnetwerk. Wat flexibel cameratoezicht echter heel aantrekkelijk maakt, is de snelle inzetmogelijkheid. Flexibele camera-units kunnen binnen 24 uur worden ingezet. Dit is een groot voordeel ten opzichte van vaste camerasystemen, die langs een heel proces van vergunningen, graafwerkzaamheden en installatie moeten. De doorlooptijd van een vast cameraproject is al snel minimaal 12 tot 16 weken. Tot slot moet worden opgemerkt dat de 'vandalbestendigheid' van flexibele camera-units minder goed is dan die van vaste camera-units. Het statief van flexibele camera-units is makkelijker toegankelijk en hierdoor is kwetsbare apparatuur blootgesteld. Een flexibele camera-unit kan tevens met een voertuig en een touw of kabel omver

worden getrokken. Een vaste camera-unit is veel minder kwetsbaar, want die zit stevig verankerd in de grond en kwetsbare apparatuur is niet blootgesteld.

5.3 Antwoord deelvraag 2

Wat zijn de kosten van flexibel en vast cameratoezicht?

Vast cameratoezicht heeft installatiekosten en beheerkosten. Bij flexibel cameratoezicht heeft men te maken met veel verschillende kostenposten. Flexibel cameratoezicht kan op twee manieren. Enerzijds heeft men flexibele camera-units met een brandstofcel. Anderzijds heeft men flexibele camera-units met een elektrische voeding. De units met brandstofcel kennen naast de investeringskosten, plaatsingskosten, beheerkosten en datatransportkosten ook nog kosten voor een brandstofcel. De alternatieve elektrische masten hebben de elektrische voeding als vervangende kostenpost in plaats van de brandstofcel. Indien men de inzet van beide methoden bekijkt gedurende een periode van 5,5 jaar dan constateert men dat tot dat moment flexibel cameratoezicht vrijwel altijd goedkoper is dan vast cameratoezicht. De inrichting van een vast cameragebied behelst al snel minimaal 6 camera-units. Daaromtrent zijn de installatiekosten van zo'n gebied al minimaal € 200.000,-. Flexibel cameratoezicht wordt doorgaans in kleinere getalen ingezet, daarnaast maakt men geen kosten voor allerlei graaf- en installatiewerkzaamheden. Vast cameratoezicht is enkel financieel voordeliger indien men het cameratoezicht langer dan 5,5 jaar beoogt in te zetten. Indien men de verschillende flexibele camera-units elektrisch en brandstof met elkaar vergelijkt, wordt geconstateerd dat een flexibele camera met elektrische aansluiting al na twee tot drie maanden goedkoper is dan een flexibele camera met brandstofcel.

5.4 Antwoord deelvraag 3

Wat is de gewenste vorm van cameratoezicht bij welk type veiligheidsprobleem?

Gebieden met functies die kwetsbaar zijn voor overlast en criminaliteit lenen zich doorgaans het best voor vast cameratoezicht. De gebieden of locaties die hieronder worden verstaan betreffen uitgaansgebieden, vervoersknooppunten, winkelgebieden, strategische punten en focuswijken. Dit zijn gebieden die kampen met structurele problemen die niet op korte termijn verdwijnen. Een verstoring van de openbare orde en veiligheid vindt voortdurend plaats. Bij uitgaansgebieden gaat het vaak om schendingen van de lichamelijke integriteit en vermogensdelicten. Vervoersknooppunten en winkelgebieden hebben vaak te maken met zaken die de openbare orde en veiligheid voortdurend verstoren. Men beoogt op deze locaties 24/7 live toezicht te houden en ordeverstoringen te voorkomen. Gebieden met problematiek die niet zozeer te maken heeft met de functies van een gebied, lenen zich vaak beter voor flexibel cameratoezicht. Dit zijn gebieden waar problemen ineens opspelen met pieken en dalen. Deze gebieden hebben vaak te maken met seizoensgebonden problematiek. Seizoensgebonden problematiek betreft zaken als overlastgevende hangjongeren tijdens de warmere maanden van het jaar of inbraakgolven tijdens de donkere maanden. Seizoensgebonden problematiek is weliswaar tijdelijk, echter kent het wel een zekere mate van consistentie aangezien enkele problematiek jaarlijks terugkomt op eenzelfde locatie. Desondanks zal kortstondig cameratoezicht daar doorgaans passender zijn dan vast cameratoezicht. Daarnaast lenen demonstraties en evenementen waarvan wordt verwacht dat deze de rechtsorde gaan verstoren zich doorgaans ook het best voor flexibel cameratoezicht, aangezien dit tijdelijke en plotselinge problematiek betreft die niet structureel van aard is.

5.5 Antwoord deelvraag 4

In hoeverre is flexibel en vast cameratoezicht inzetbaar binnen de huidige wet- en regelgeving?

Krachtens artikel 151c van de Gemeentewet bestaat er een wettelijke grondslag voor cameratoezicht in de openbare ruimte. Gemeenten krijgen de mogelijkheid met behulp van dit middel de openbare orde te handhaven. Doorgaans wordt er gesproken van een verstoring van de openbare orde als de normale gang van zaken in het openbare leven betekenisvol wordt verstoord en het algemeen belang wordt geschaad. In het kader van deze openbare orde kunnen gemeenten op openbare plaatsen camera's ophangen. De burgemeester moet in een aanwijzingsbesluit bekend maken waar camera's komen te hangen en voor hoe lang. Na een wetswijziging van artikel 151c van de Gemeentewet in 2016, waarbij de vereiste van vast cameratoezicht in dit artikel is geschrapt, heeft de burgemeester krachtens dit artikel de mogelijkheid gekregen om naast vast cameratoezicht ook flexibel cameratoezicht in te zetten. Hierdoor kan cameratoezicht doelmatiger en effectiever worden ingezet bij kortstondige of verplaatsende problematiek. Tot slot heeft de gemeente Rotterdam nog een extra mogelijkheid om flexibel cameratoezicht in te zetten. Na een akkoord van burgemeester Aboutaleb eind november 2019 is de mogelijkheid ontstaan voor de inzet van flexibele camera-units krachtens de Politiewet grondslag. Deze grondslag is laagdrempeliger toepasbaar, waardoor de aanvraagprocedure sneller is dan flexibel cameratoezicht krachtens de Gemeentewet. Men kan flexibel cameratoezicht op deze wijze al inzetten, indien men een verstoring van de rechtsorde verwacht. Dit in tegenstelling tot inzet op basis van artikel 151c van de Gemeentewet, waar men in de aanvraagprocedure een dossier met reeds voorgevallen feiten nodig heeft, alvorens de inzet van flexibel cameratoezicht mogelijk is. Dit zorgt ervoor dat de gemeente en de Politie gezamenlijk beschikken over meer flexibele camera-units en dat de inzetcapaciteit logischerwijs vergroot is. Daarnaast kan men bij verwachte verstoringen van de rechtsorde op een snelle wijze preventief flexibele camera-units inzetten.

5.6 Antwoord hoofdvraag

Onder welke omstandigheden is flexibel of vast cameratoezicht het meest passend in de gemeente Rotterdam?

Alvorens de onderzoeker antwoord tracht te geven op bovenstaande vraag volgt nu eerst een uiteenzetting met betrekking tot de voor- en nadelen van flexibel en vast cameratoezicht.

De voordelen van flexibel cameratoezicht:

- Snelle inzet, flexibele camera-unit kan binnen 24 uur worden geplaatst;
- Problematiek kan worden gevolgd indien een verplaatsing van het probleem als gevolg van de inzet zich voordoet;
- Inzet kan krachtens Gemeentewet én Politiewet, dit draagt bij aan een laagdrempelige en snelle inzet;
- Flexibel cameratoezicht is binnen de eerste twee jaar altijd een financieel voordelige optie ten opzichte van vast cameratoezicht;
- Naast het proberen te bereiken van de doelstelling, de handhaving van de openbare orde, met behulp van live toezicht, werkt de inzet van flexibel cameratoezicht afschrikwekkend.

De nadelen van flexibel cameratoezicht:

- De beeld- en bedieningskwaliteit is van minder niveau dan bij vast cameratoezicht;
- Flexibele camera-units zijn minder vandaalbestendig ten opzichte van vaste camera-units.

De voordelen van vast cameratoezicht:

- Men kan vast cameratoezicht voor lange duur inzetten indien er sprake is van structurele problematiek;
- Vaste camera-units laten een positief consistente beeld- en bedieningskwaliteit zien;
- Vaste camera-units zijn zeer vandaalbestendig ten opzichte van flexibele camera-units.

De nadelen van vast cameratoezicht:

- Inzet gaat via een strikte en intensieve aanvraagprocedure die niet laagdrempelig is;
- Installatie heeft een lange oplevertermijn vanwege vergunningen en werkzaamheden;
- Vaste camera-units werken minder of vrijwel niet afschrikwekkend ten opzichte van flexibele camera-units.

Nu de voor- en nadelen van beide cameratoezichtvormen in kaart zijn gebracht is de vraag in welke omstandigheden men hier rekening mee moet houden en een afweging moet maken. Dit heeft altijd te maken met de reden tot plaatsing van cameratoezicht. *De aard van de problematiek is dus altijd leidend.* Op basis van dit onderzoek heeft de onderzoeker onderstaand kader opgesteld:

De omstandigheden van een toekomstige camera-aanvraag dienen gecategoriseerd te worden in **tijdelijke problematiek** of **structurele problematiek**.

Indien er sprake is van structurele problematiek is er sprake van een **aanhoudende verstoring van de openbare orde**. Hieronder vallen de deelcategorieën:

- Uitgaansleven en horeca;
- Drukke looproutes en vervoersknooppunten;
- Winkelgebieden;
- Focuswijken.

In bovenstaande gevallen is vast cameratoezicht doorgaans het meest passend. De verklaring hiervoor is dat dergelijke problematiek meestal niet binnen twee jaar is verdwenen. De maximum inzetduur van flexibel cameratoezicht krachtens welke wetgeving dan ook, zou dan overschreden worden. Een vervanging van flexibel cameratoezicht door vast cameratoezicht is niet kosten efficiënt en vergt ook tijd. Daarnaast zit het in de definitie van het woord flexibel dat de flexibele camera van plek kan wisselen. Voor structurele problematiek heeft een flexibele camera-unit inhoudelijk ook geen meerwaarde. Flexibele camera-units kunnen flexibel ingezet worden om de problematiek te volgen.

Indien er sprake is van tijdelijke problematiek is er sprake van een **kortstondige verstoring van de openbare orde**. Hieronder vallen deelcategorieën:

- Seizoensgebonden problematiek;
- Evenementen;
- Demonstraties.

In bovenstaande gevallen is flexibel cameratoezicht het meest passend. Kortstondige verstoringen van de openbare orde zijn doorgaans van korte duur en vinden logischerwijs niet langer dan twee jaar plaats. Derhalve is de inzet van flexibel cameratoezicht het meest passend. Daarnaast blijkt dat seizoensgebonden problemen een verplaatsend karakter hebben. Dit maakt de inzet van flexibel cameratoezicht om deze problemen te achtervolgen de beste keuze.

Gesteld wordt dat indien bovenstaande categorisering gehanteerd wordt voor de keuze tussen vast of flexibel cameratoezicht, men tegelijkertijd altijd de meest financieel verstandige keuze maakt en conform de juiste wet- en regelgeving gebruikt maakt van cameratoezicht.

6 Aanwijzing

Nu de conclusie van dit onderzoek is geformuleerd volgt het advies in de vorm van een aanwijzing. De onderzoeker zal eerst kort terugblikken op de uitgewerkte designperspectief benadering uit het theoretisch kader en aangeven waarom deze theorie de basis vormt voor de advisering. Vervolgens volgt de advisering met een praktisch voorbeeld van hoe men deze aanwijzing kan invullen.

De designperspectief benadering stelt dat het keuzeproces van beleidsinstrumenten enerzijds gestuurd wordt vanuit het bereiken van de doelstellingen. Daarbij speelt ook de kosteneffectiviteit een rol. Dit is de verhouding tussen de resultaten die bereikt worden en de middelen die daarvoor worden ingezet. Anderzijds is de praktische implementatie van belang en staat flexibiliteit, snelheid en zelfstandigheid centraal.

Men stelt in de designperspectief benadering dat indien bovenstaande zaken niet zorgvuldig worden afgewogen er ontwerpfouten kunnen optreden. Men heeft dan onvoldoende rekening gehouden met verschillende alternatieven om een bepaald probleem op te lossen. Men heeft dan het instrument gekozen dat als wenselijk wordt geacht, in plaats van goed te kijken wat er beleidsmatig nodig is en effectief werkt. Uit de inleiding van dit onderzoek blijkt dat men behoefte heeft aan een verduidelijking, omdat flexibel cameratoezicht een relatief nieuw middel is waar men nog weinig ervaring mee heeft. Er is een gedegen handreiking nodig op basis waarvan de keuze gemaakt kan worden.

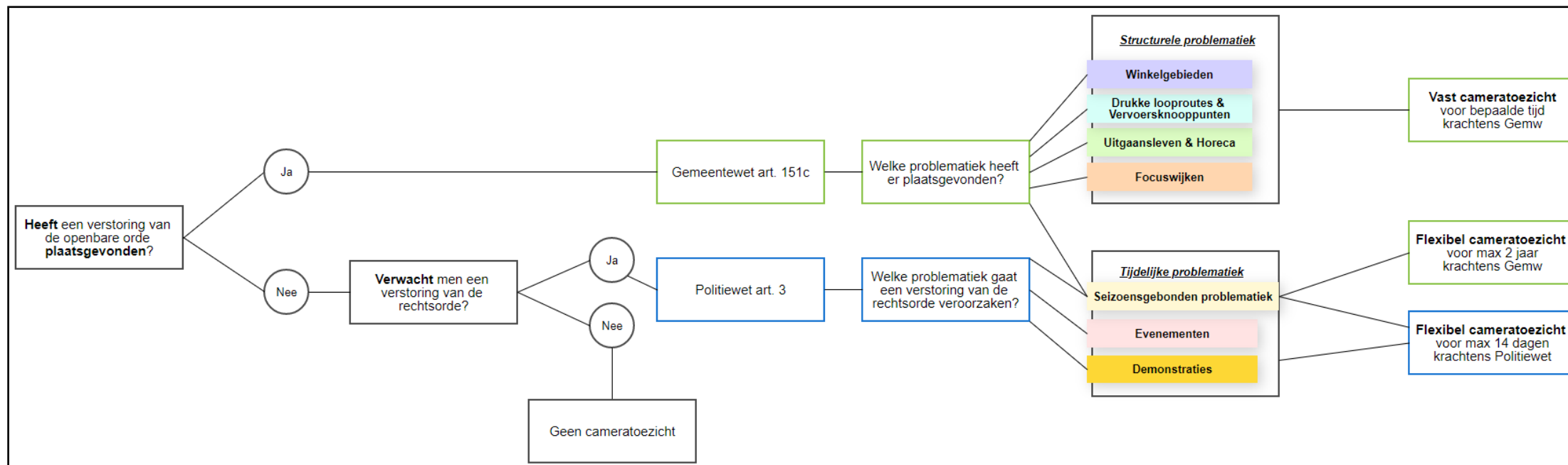
Uit de designperspectief benadering blijkt dat de beleidsdoelstellingen het keuzeproces gedeeltelijk sturen. De beleidsdoelstelling voor cameratoezicht betreft op basis van de wet in beginsel altijd de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Indien men deze doelstelling wil behalen staat volgens de onderzoeker de analyse van het veiligheidsprobleem en bijbehorende kenmerken centraal om ontwerpfouten te voorkomen.

Aan de gemeente Rotterdam wordt geadviseerd conform een bepaald beslismodel de beleidsinstrumentenkeuze tussen flexibel en vast cameratoezicht in te richten. Dit model zal onderdeel uit moeten maken van de toetsing voor aanvragen van cameratoezicht. Het model moet aan een aantal voorwaarden voldoen welke hieronder zijn opgesomd:

- Men moet uiteindelijk uitkomen op of flexibel of vast cameratoezicht, een combinatie van beide is niet mogelijk;
- Een categorisering tussen structurele problematiek en tijdelijke problematiek is noodzakelijk, omdat uit de praktijk is gebleken dat dit doorgaans leidt tot de beste instrumentkeuze;
- De categorisering van de veiligheidsproblematiek in structureel en tijdelijk moet gedetailleerd zijn en alle deelcategorieën uit de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek moeten daarin zijn opgenomen en uiteengezet;
- De wettelijke grondslag op basis waarvan het cameratoezicht ingezet gaat worden en de daarbij horende inzetduur, moeten zijn opgenomen in het beslismodel.

Hoewel een vervolgonderzoek uit zou moeten wijden hoe een dergelijke beslisboom kan worden ontworpen zodat deze praktisch inzetbaar is, heeft de onderzoeker op de volgende pagina desondanks een voorbeeld weergegeven van hoe een dergelijk beslismodel eruit zou kunnen komen te zien.

Figuur 11. concept beslisboom flexibel of vast cameratoezicht.



Bovenstaand is zichtbaar hoe een mogelijke beslisboom conform de aanwijzing van dit onderzoeksrapport er uit zou kunnen komen te zien. Men doorloopt een proces met diverse stappen en komt uiteindelijk uit bij de gewenste vorm van cameratoezicht. Seizoensgebonden problematiek kan men hebben geconstateerd of verwacht. Afhankelijk van de situatie kan flexibel cameratoezicht daar krachtens beide grondslagen toegepast worden. Men kan afhankelijk van de wensen van de organisatie de beslisboom op een andere wijze vormgeven of zaken nader uitwerken.

Inzetvoorbeeld:

Als voorbeeld kan de beleidsmaker cameratoezicht een aanvraag krijgen waarin men aangeeft dat er nu in de afgelopen twee weken al zes maal sprake is geweest van jongerenoverlast. In de toelichting van de aanvraag zijn tevens politieregistraties bijgevoegd. De beleidsmaker cameratoezicht pakt na de aanvraag te hebben doorgenomen het beslismodel erbij. Antwoord op de eerste vraag betreft ja, want er zijn politie- en incidentregistraties van overlast. Iemand heeft zich blijkbaar gestoord aan het gedrag van de jongeren en dit is herhaaldelijk gemeld bij de politie. Een verstoring van de openbare orde heeft dus plaatsgevonden. In dat geval gaat cameratoezicht plaatsvinden krachtens de Gemeentewet. Indien men de uiteenzetting van de structurele en tijdelijke problematiek uit de conclusie volgt, concludeert men bijvoorbeeld dat plotselinge jongerenoverlast binnen een periode van twee weken valt onder de seizoensgebonden problematiek. Men kan het best voor een korte periode van enkele maanden tot maximaal twee jaar flexibel cameratoezicht inzetten en kijken wat het effect is.

Literatuurlijst

- *Aboutaleb verdedigt zijn harde aanpak tegen schietpartijen*. Rijnmond nieuws. (2019, 5 november). Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://www.rijnmond.nl/nieuws/188125/Aboutaleb-verdedigt-zijn-harde-aanpak-tegen-schietpartijen>
- Custers, B. (2014, 30 april). *Cameratoezicht: 8 trends in intelligente toepassingen*. Secondant CCV. Geraadpleegd van <https://ccv-secondant.nl/platform/article/cameratoezicht-8-trends-in-intelligente-toepassingen/>
- De Gelderlander. (2019, 16 september). *Burgemeester Ahmed Marcouch wil mobiel cameratoezicht in Arnhem*. Algemeen Dagblad. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/arnhem/burgemeester-ahmed-marcouch-wil-mobiel-cameratoezicht-in-arnhem~acd76048/>
- Dekkers, S., & Homburg, G. (2006). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen*. Nulmeting.
- Duncan, D. & Graham J. (2013) *Road User Fees Instead of Fuel Taxes: The Quest for Political Acceptability*. Public Administration Review. 73(3). pp.415-428.
- EVRM. (1954, 20 oktober). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2010-06-10>
- Flight, S. (2013). *Cameratoezicht in Nederland*. Amsterdam: DSP-groep.
- Flight, S. (2016). *Politie en beeldtechnologie: gebruik, opbrengsten en uitdagingen*. Justitiële Verkenningen, 42(3).
- Fobé, E., Brans, M., & Wayenberg, E. (2014). *Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen*.
- Gemeente Rotterdam. (2018). *Evaluatie Mobiel Cameratoezicht*. Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2019). *Evaluatie Cameratoezicht 2019*. Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (z.d.). *Fracties en raadsleden | Rotterdam.nl*. Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://www.rotterdam.nl/gemeenteraad/fracties-en-raadsleden/>
- Gemw. (1993, 27 januari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01>
- Grondwet. (1840, 4 september). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21>
- Howlett M. & Ramesh M. (1995). *Studying Public Policy. Policy Cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.

- IMS Research. (2013). *CCTV Tipping Point still coming in 2014: Network video surveillance gear sales to surpass analog next year* (ontleend aan www.imsresearch.com).
- Itl.cat (2020, 11 mei). *Cctv-surveillance-eye* [illustratie]. Geraadpleegd van https://www.itl.cat/downwall/iRoTmox_cctv-surveillance-eye/
- Kamerdossier, 33582. (2013, 25 maart). Geraadpleegd op 28 februari 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33582-3.html>
- Kamerstukken II, 33582, nr 2. (2014, 1 april). Geraadpleegd op 10 december 2019, van https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33582_verruiming_bevoegdheid
- Linder, S. & Peters, G. (1987). *A design perspective on policy implementation the fallacies of misplaced prescription*. *Policy Studies Review*, 6(3), pp.459-475.
- Linder, S. & Peters, G. (1998). *The study of policy instruments: four schools of thought*. In Linder S. & Peters G., *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*.
- Opstelten, I.W. (2011, 1 december). *Naar een veiliger samenleving* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/230649/Kamerbrief-cameratoezicht-in-de-openbare-ruimte.pdf>
- Politiewet 2012. (2012, 12 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2020-01-01>
- Roozen, V.J.M., & Aboutaleb, A. (2020, 14 januari). *Aanpak geweld tegen en discriminatie van hulpverleners* [Raadsbrief]. Geraadpleegd van <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/8351260/1#search=%22bodycams%22>
- *ROTTERDAM PROEFTUIN VOOR DATAGEDREVEN TOEZICHT*. (2019, 5 maart). Geraadpleegd op 6 januari 2020, van <https://www.toezine.nl/artikel/303/rotterdam-proeftuin-voor-datagedreven-toezicht/>
- Salamon L. (2002) *The tools of government*. A guide to the new governance. Oxford: Oxford University Press.
- Schinkelshoek, J., Welp, P., Clement, J., Huijser, J., & Vlot, T (2016). *Toekomst van toezicht. Een verkenning van wat nodig is*. Inspectieraad: Den Haag
- Schreijenberg, A., Koffijberg, J., & Dekkers, S. (2009). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen*. Driemeting. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Securitymanagement. (2017). *Trends in cameratoezicht cctv*.
- Securitymanagement. (2018). *Cameratoezicht: de impact van deep learning*.
- Securitymanagement. (2019). *Cameratoezicht: 6 technologie trends in de beveiliging*.

- Stanley, J. (2012). *Sympathizing with the police (up to a point) on photography*. American Civil Liberties Union (ACLU).
- Van Dijk, P. (2017, 26 januari). 'Overlast Smitsveen veel minder dankzij mobiele camera'. Algemeen Dagblad. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/amersfoort/overlast-smitsveen-veel-minder-dankzij-mobiele-camera~a9c609ad/>
- Van Egmond, P., & Bloeme, R. (2018). *Evaluatie pilot flexibel cameratoezicht Utrecht; drie pilotprojecten in 2017*. Amsterdam: DSP-groep.
- Van Egmond, P., & Flight, S. (2018). *Evaluatie cameratoezicht Utrecht 2018*. Amsterdam: DSP-groep.
- Van Rhee, M., Van Toorn, M., & Flight, S. (2019). *Geen woorden, maar beelden*. Gemeente Rotterdam.

Bijlagen

Bijlage 1. Topiclijst techniek flexibel en vast cameratoezicht

- Netwerk (glasvezel)
- Soorten/type camera's
- Beeldkwaliteit
- Bedieningskwaliteit
- Hufterproofheid
- Sensoren
- Installatie
- Verplaatsing/bijplaatsing (procedure)

Bijlage 2. Topiclijst veiligheidsproblemen en inzet cameratoezicht

- Soorten veiligheidsproblemen
- Categorisering veiligheidsproblemen
- Duur van veiligheidsproblemen
- Verplaatsing veiligheidsproblemen
- Inzet flexibel cameratoezicht
- Inzet vast cameratoezicht
- Effectieve inzet flexibel en vast cameratoezicht
- Ervaringen met flexibel cameratoezicht

Bijlage 3. Transcript interview Rob Joosten

Interviewer: Maurits Witvliet

Respondent: Rob Joosten

Datum: 30-3-2020 (13:30)

Interviewtijd: 30 minuten en 42 seconde.

I: Interviewer

R: Respondent

Start interview:

I: Betreffen de camera's die worden gebruikt in mobiele masten de standaard ingezette 'High speed PTZ dome camera' die tevens gehanteerd wordt bij vast cameratoezicht?

R: *Nee, in de mobiele masten (MCU's) worden andere camera's toegepast dan bij vaste systemen.*

I: En wat maakt ze anders dan?

R: *In de MCU's worden camera's toegepast die zowel een PTZ-camera hebben als 4 vaste camera's die continu een 360 graden beeld opnemen.*

I: Waarom is daar voor gekozen?

R: *Dit is gedaan omdat de MCU's vaak los worden geplaatst en door de 360 graden functie hebben ze als het ware meer visueel rendement, doordat er continu een groot gebied bekeken kan worden. Bij vast cameratoezicht is er sprake van een cameragebied waar heel veel camera's zijn die een gebied gezamenlijk op beeld kunnen zetten. Doordat MCU's niet met heel veel tegelijk in eenzelfde omgeving worden geplaatst, kunnen we door deze 360 graden functie een heel groot gebied met één camera in beeld brengen. Een gewone PTZ-camera kijkt altijd maar naar één kant en mist daardoor het zicht naar achteren.*

I: Maar bij de koopgoot bijvoorbeeld staan toch ook vaste camera's met een 360 graden beeld?

R: *Dat klopt, inmiddels hebben we in sommige vaste cameragebieden ook 360 graden camera's. Waar het vandaan komt is eigenlijk dat we het voor het eerst zijn gaan doen bij mobiele camera's. Toen zag Piet Andeweg van de politie dat en die zei van hey, kunnen we dat niet op sommige vaste locaties ook toepassen. Want grote open omgevingen, zoals pleinen, kunnen op die manier perfect in beeld worden gebracht. Sindsdien gebruiken we op sommige locaties ook 360 graden camera's bij vast cameratoezicht.*

I: Duidelijk. Ik lees in evaluatierapporten dat de beeld- en bedieningskwaliteit van mobiele cameramasten minder is, dan die van vaste masten. Dit hoor ik tevens ook van operators cameratoezicht, klopt dit wat jou betreft en hoe komt het?

R: *De MCU's werken anders dan vaste cameramasten op een 4G verbinding. Aan de hand van de omgeving hebben deze MCU's soms wisselende brandbreedtes. Dit hangt af van het 4G gebruik rond de omgeving van de mast. De camera heeft daar last van. Dit kan voor bedieningsvertraging zorgen of verminderde beeldkwaliteit. Dat klopt inderdaad ja. Er wordt geprobeerd een zo hoog mogelijke kwaliteit te leveren, maar dit is op dit moment een factor waar je van afhankelijk bent en je niet zoveel aan kunt doen.*

I: Helder, dan nu even over de plaatsingsprocedure en termijn, in hoeverre verschilt vast cameratoezicht daar van mobiel?

R: Mobiele camera's kunnen binnen 24 uur worden ingezet. Dit is krachtens een contractuele overeenkomst met Securitas. Vaste camera'systemen vragen veel meer tijd om geïnstalleerd te worden. Hierbij is de doorlooptijd na opdracht aan Securitas minimaal 12 tot 16 weken afhankelijk van de complexiteit. Daarvoor zit er nog een periode van besluitvorming, goedkeuring door de burgemeester en planvorming, bijvoorbeeld plaatsbepaling van de cameraposities, in onze eigen organisatie en het opstellen en beoordelen van een offerte en opdrachtverstrekking. Daar gaan vaak ook nog diverse weken overheen.

I: Je geeft aan dat het afhankelijk is van de complexiteit, waar zit hem die complexiteit in? Kan je aangeven welke elementen of factoren daar een rol spelen?

R: Nou complexiteit zou ik het niet willen noemen, eerder tijdsbestek of tijdsduur. Het meeste tijd kost met name de vergunningsaanvragen. Je moet het zo zien dat voor elke handeling die je gaat doen, daar moet een partij wat van vinden. Als ik je even meeneem in de processtappen die doorlopen worden moet je het zo zien dat voordat we gaan starten we een vergunning aanvragen voor de installatie. Vervolgens hebben we vergunning nodig om kabels te trekken en te graven. Wat je gaat doen heeft natuurlijk een infrastructurele impact, daarvoor heb je allerlei vergunningen nodig. Soms moeten tijdelijke verkeersmaatregelen worden ingesteld, omdat we een weg moeten open breken of iets dergelijks. Dat komt er allemaal bij kijken.

Het proces dat we doorlopen qua buitenwerk is het trekken van de kabels. De sectiekast wordt geplaatst. De masten worden in de grond gezet en gekoppeld met alle kabels. Vervolgens worden de camera's gemonteerd en meteen aangesloten. Dit werk laten we in principe allemaal door de aannemer doen. Het binnenwerk, dus het softwarematige, betreft voornamelijk het inlezen van de nieuwe camera's in het systeem en het aanschaffen van nieuwe cameralicenties.

De snelheid van dit hele proces, hangt allemaal af van de vergunningaanvraag. Veel partijen moeten er iets van vinden.

I: Dat klinkt om eerlijk te zijn als een heel gedoe en een hoop werk, kan je een voorbeeld noemen van zo'n project en waar jullie tegen aan liepen bijvoorbeeld?

R: Ja natuurlijk, vorig jaar in Zuidwijk, bij Pendrecht. Daar hadden we een heel groot project met 14 camera's in een vast cameragebied. Dat cameragebied en de daarbij behorende camera's liepen langs allemaal grote hoofdwegen dus we zaten met allerlei vergunningaanvragen. Het voordeel daar was dat het stadsdeel een nieuw fietspad ging aanleggen, dus gedeeltes van de weg moesten sowieso opengebroken worden. Dan kijk je gezamenlijk hoe je de hinder zo kort mogelijk kan laten duren, dus dan kan je profiteren van een ander project dat al loopt. Tijdens dit project waren er erg veel tijdelijke verkeersmaatregelen, omdat we vaak wegen moesten oversteken met graafwerkzaamheden en bekabeling.

I: En hoe doe je dat dan met trambanen en dergelijken?

R: Bij trambanen heb je weer extra vergunningen nodig, ook de RET moet er dan wat van vinden, want die kijken of hun trambaan niet wordt aangetast, voor de veiligheid van de reizigers en het personeel. Dus daar heb je allemaal mee te maken.

I: Helder, hoe zit het met de vandaalbestendigheid van cameramasten? Zijn mobiele masten even 'hufferproof' als vaste cameramasten?

R: *Nee, mobiele masten zijn minder hufferproof dan vaste camera's, dit komt doordat de onderkant van de unit open moet zijn. Hier kan dan altijd iets worden onder gegoooid (vuurwerk of een molotovcocktail) wat de apparatuur kan beschadigen. Een mobiele mast kan ook worden omgetrokken met een voertuig en een touw/kabel. Een vaste mast is in die zin veel minder kwetsbaar, die zit stevig vast in de grond. Een van de eerste masten die is gesloopt van ons is door een brandbom gebeurd tijdens oud- en nieuw. Er is ook wel eens met een vuurwapen door de lens geschoten.*

I: Ik las ook in de evaluaties dat de mobiele masten nu beter vandaalbestendig zijn, klopt dit?

R: *Dat klopt inderdaad. Bij de mobiele masten hebben we tegenwoordig veiligheidsstrips waardoor je er niet zomaar in kan klimmen naar de camera's, tevens zijn de lenzen beschermt door een glaskoepel, hierdoor is niet te zien waar de lens naartoe kijkt en dat wekt over het algemeen wat minder agressie op. Daarnaast wordt de lens zo goed beschermd.*

Bijlage 4. Transcript interview Sander Flight

Interviewer: Maurits Witvliet

Respondent: Sander Flight

Datum: 3-4-2020 (10:00)

Interviewtijd: 60 minuten

I: Interviewer

R: Respondent

Start interview:

I: Sander, ik heb je per mail een beetje op de hoogte gebracht over mijn onderzoek en wat de bedoeling is. Ik vroeg me af of er wat dingen zijn die je meteen te binnenschoten waar ik echt rekening mee moet houden. Bepaalde tips of adviezen aangaande dit onderwerp.

R: Nou waar ik meteen aan dacht is dat in Rotterdam sprake is van een unieke situatie, omdat de burgemeester zelf zo actief is in het ophangen en inzetten van camera's. In andere gemeenten is dat veel moeilijker. In andere gemeenten, zoals Amsterdam, is er zelfs gezeur over bijvoorbeeld camera's van de NS of het GVB die worden doorgeschakeld naar de regionale centrale, want dat zou volgens de gemeenteraad een manier zijn van de burgemeester om de raad buitenspel te zetten en zijn camera-arsenaal uit te breiden. Dus ik zou dat zeker meenemen in je onderzoek en echt wel bespreken, want men moet wel begrijpen dat de situatie zoals in Rotterdam niet vanzelfsprekend is voor elders in het land.

I: Helder, en jij geeft aan dat de actieve rol van de burgemeester erg belangrijk is, wat zijn nog meer aspecten die bijdragen aan die mogelijkheden voor cameratoezicht in Rotterdam?

R: Nouja wat ik ook constateer in veel van mijn onderzoeken de afgelopen jaren is dat steden met veel rechtse partijen in de gemeenteraad doorgaans meer camera's hebben dan gemeenteraden met meer linkse partijen. Dus die politieke contextfactor maakt weldegelijk uit bij dit onderwerp.

Daarnaast, even over het onderwerp flexibel cameratoezicht waar jij in je onderzoek eigenlijk voornamelijk onderzoek naar gaat doen. De discussies binnen het toezichtdomein gaan vaak over de definitie van flexibel of mobiel cameratoezicht. Het is belangrijk dat je in een stuk echt heel duidelijk aangeeft wat je eronder verstaat en welke definitie geldt voor jouw onderzoek. Daar worden vaak fouten in gemaakt en men spreekt niet dezelfde taal. Wat ik bijvoorbeeld constateer is dat de discussies over flexibel cameratoezicht heel vaak gaan over mobiel cameratoezicht. Terwijl mobiel cameratoezicht echt iets anders is. Mobiel cameratoezicht moet je zien als iets met wieltjes eronder of met vleugels er aan.

Men heeft in 2016 een wetswijziging doorgevoerd met betrekking tot cameratoezicht. Het idee van de wetswijziging is niet dat men ineens tijdelijk cameratoezicht kan inzetten, dat kon al, het idee is juist dat je problemen kan volgen, camera's van A naar B verplaatsen. Maar eigenlijk kon dat ook al als je een gebied aanwees.

I: Dank voor de tip. Even meer richting de onderzoeksvragen, wat is jouw beeld bij de inzet van flexibel cameratoezicht, wanneer pas je dat toe?

R: Ik denk dat flexibel cameratoezicht of tijdelijk cameratoezicht toepasselijk is op plekken waar tijdelijke problemen spelen, bijvoorbeeld inbraken in gevoelige buurten. Dit noem je probleemgestuurd tijdelijk cameratoezicht. Eigenlijk is alles bij cameratoezicht bepaald door de aard van het probleem dat je wil oplossen en de doelstelling die je daarbij hanteert, dat zou het belangrijkste moeten zijn.

Tevens is het van belang dat bij verplaatsbaar of tijdelijk cameratoezicht men veel meer moet doen aan communicatie, dat is echt essentieel. Het gaat erom dat je duidelijk maakt van kijk eens, er staat ineens een camera, dat is echt anders dan bij vast cameratoezicht. Mensen moeten ineens afgeschrikt raken, en dat is dat schokeffect waar ik ook vaak in mijn onderzoeken naar flexibel cameratoezicht over spreek.

I: Wat is belangrijk bij de inzet van flexibel cameratoezicht?

R: De afwegingskaders worden onder ander bepaald door de aard van de problematiek en welke doelstelling je daarbij hebt. Wil je mensen afschrikken kan je beter voor flexibel cameratoezicht kiezen. Om bij uitstek dat schokeffect te krijgen. Gaat het om een structurele verbetering van de veiligheid kan je beter kiezen voor vast cameratoezicht. Daarnaast zijn vooral bij de inzet van flexibel cameratoezicht zaken als dataverbinding en techniek heel belangrijk.

Als we even terug gaan naar die doelstelling zijn er wat mij betreft drie doelstellingen. Je hebt live toezicht, schokeffect middels communicatie en boeven achteraf pakken.

Dat schokeffect is heel interessant. Door het tijdelijk karakter van de problemen is het cameratoezicht voor korte duur, en dat maakt het blijkbaar opvallend onder mogelijke daders. Mensen verwachten de camera's niet en die staan er dan ineens.

Een foute opmerking die je bij toezichtcentrales wel eens hoort is bijvoorbeeld: "die saaie camera, waar nooit iets gebeurt.",

I: Waarom is dat een foute opmerking?

R: Als het gaat om een flexibele camera, dan is dat juist erg positief. Want dat kan erop duiden dat het schokeffect dan heel goed werkt. Stel nou dat problemen terugkeren, dan moet men beter communiceren dat de flexibele camera er staat, je moet het levend houden.

Het is belangrijk om na te blijven denken over de doelstelling van cameratoezicht. In Utrecht kan je de logica van de inzet van de camera omdraaien, als hij er nu hangt dan blijft hij er altijd hangen want:

Of je er wat mee ziet of niet, je hebt altijd succes, dat heeft met het volgende te maken:

Als je nooit wat ziet: laten hangen want het werkt (of = kan weg, gebeurt niks meer)

Als je elke dag wat ziet: Camera werkt niet, weghalen (of= laten hangen, veel activiteit)

I: Als je kijkt naar de inzet van vast cameratoezicht en flexibel cameratoezicht, wat zijn dan de stelregels die je hanteert?

R: Als het gaat om hotspots zoals het uitgaansleven, stations en drukke routes, altijd camera's laten hangen. Gaat het om problematiek die echt tijdelijk van aard is in enige vorm, dan zetten we camera's in maar die gaan zeker weeg weg, flexibel cameratoezicht is daar een uitkomst. We zetten camera's in, we lossen het probleem op, we communiceren erover en we halen ze weer weg.

Bijlage 5. Transcript interview Peter van der Spoel

Interviewer: Maurits Witvliet

Respondent: Peter van der Spoel / Operationeel Expert Beveiliging / Nationale Politie / Team Technisch Toezicht / Eenheid Rotterdam

Datum: 22-4-2020 (9:30)

Interviewtijd: 120 minuten

I: Interviewer

R: Respondent

Start interview:

I: Met wat voor type problemen hebben we zoal te maken? Is dat te categoriseren?

R: *Laat ik beginnen met te zeggen dat de probleemanalyse zelf in die zin meer een gemeentelijk vraagstuk is. De analyse van het soort veiligheidsprobleem wordt voornamelijk door de gemeente gedaan, echter wordt de informatie die daarvoor nodig is soms wel door de basisteams van de politie aangeleverd. Waar het in de analyse in de basis omgaat is dat veiligheidsproblemen altijd openbare orde problemen zijn.*

Bij openbare orde gaat het vaak om overlast of onveiligheid die veroorzaakt wordt en hierdoor wordt de openbare orde en veiligheid aangetast. Dit is in eerste instantie een burgemeestersbevoegdheid. Bij het handhaven van die openbare orde en veiligheid is cameratoezicht een sluitstuk van de aanpak.

I: Ik hoor wat jij zegt, vaak hanteert men de term proportionaliteit, bedoel je dat aan te geven?

R: *Klopt inderdaad. De gemeente heeft vele doelen, maar het gaat om gedrag van mensen, waar de grenzen van een normale aanpak niet meer werken en mensen hun gedrag niet aanpassen, kan je overschakelen naar cameratoezicht. Je hebt alvorens cameratoezicht dus alles geprobeerd. Dat is eigenlijk wat men met proportionaliteit wil aangeven.*

En naast die subsidiariteit en proportionaliteit die je vaak hoort. Geldt eigenlijk altijd nut en noodzaak, dat heeft vooral te maken met de inzetgrondslagen. Daarnaast herken je steeds meer een roep om cameratoezicht in Rotterdam vanuit de burger. Er is ook vaak grote kritiek of afschuw als we camera's ergens weg gaan halen. Mensen willen het niet kwijt.

I: Bovenstaande zaken hebben te maken met bepaalde overwegingen eigenlijk die je neemt, wat overweeg je nog meer inzake de plaatsing van cameratoezicht?

R: *Wat ook overwogen wordt is bijvoorbeeld of er sprake is van een veiligheidsrisicogebied en of bijvoorbeeld het probleem zich kort voordoet.*

I: Wat is zo'n veiligheidsrisicogebied?

R: *Dat is een gebied met een verhoogd risico op basis van enerzijds de politie informatie die bekend is over het gebied en anderzijds de informatie uit het wijkprofiel van de gemeente. Dat betekent niet dat alle rode wijken van het wijkprofiel worden overspoeld met cameratoezicht, men maakt altijd opnieuw die afweging. Er wordt altijd gekeken wat is hier het probleem?, hoe kunnen we dat oplossen? en moet cameratoezicht daarbij betrokken worden als sluiting van de aanpak?*

Wat overigens een trend is die je steeds vaker ziet is dat in een bestaand cameragebied bepaalde camera's (al dan niet mobiel) worden geplaatst voor speciale acties. En men is dan tevreden over die camera's en vervolgens blijven ze staan en wordt de oorspronkelijke doelstelling ervan, voor een speciale actie, verschoven naar algemeen toezicht.

I: En als je nou de vertaalslag moet maken naar de inzet van cameratoezicht, in welke situaties pas je dan mobiel toe?

R: *De mobiele camera's hanteren we tijdelijke problematiek en voor speciale acties. Daarnaast hebben we wel eens technische problemen en onderhoud aan vaste camera's, dan zetten we weleens een mobiele camera tijdelijk in om dat gebied toch op beeld te hebben. Wat ook voorkomt is dat de mobiele camera's een strategische positie in een vast cameragebied opvullen waar we het gevoel hebben dat we net een bepaalde invalshoek of een gebied missen met de huidige opstelling en aantal vaste camera's in dat gebied. Na verloop van tijd wordt zo'n camera dan toch vast, dit op basis van strategische relevantie van die camerapositie.*

I: Ik hoor jou zojuist praten over tijdelijke problematiek, zelf heb ik veel bronnen met betrekking tot de inzetverschillen van vast en mobiel cameratoezicht gelezen. Vaak lees ik termen als aanhoudende problematiek, structurele problematiek, seizoensgebonden problematiek, tijdelijke problematiek, verplaatsende problematiek. Het gaat allemaal een beetje door elkaar heen.

Zou je niet moeten stellen je hebt structurele problematiek, daar valt onder uitgaansleven, winkelgebieden en transportknooppunten. Hier is sprake van een aanhoudende verstoring van de openbare orde.

En anderzijds heb je tijdelijke problematiek. Zoals inbraakgolven en hangjongeren, maar ook zaken als evenementen. Hier is sprake van een kortdurende verstoring van de openbare orde. Wat vindt jij van deze indeling?

R: *Ik vind dit een goede indeling en ik herken me er ook wel in. Alleen ik denk dat je bij de tijdelijke problematiek niet de seizoensgebonden problematiek moet betrekken. De seizoensgebonden problemen hebben namelijk ook wel weer een zekere mate van structuur. Oud- en nieuw is altijd op dezelfde dag, de donkere dagen zorgen vaak voor een stijging van inbraken et cetera. Dus je zou wellicht een extra categorie moeten aanbrengen die seizoensgebonden of periode gebonden heet.*

I: Helder. Goede feedback. Ik ga nu even twee zinnen uit de evaluatie cameratoezicht Utrecht 2017 aan je voorlezen. Ik ben benieuwd of jij het hier mee eens bent: "flexibel cameratoezicht is niet geschikt voor plekken waar overlast en criminaliteit structurele problemen zijn zoals in uitgaansgebieden of andere hotspots waar nu eenmaal altijd gedoe zal zijn omdat er steeds potentiële daders komen die ook nog eens vaak onder invloed zijn."

"bijvoorbeeld in woonwijken waar plotseling overlast of criminaliteit de kop opsteekt, bij daders die rekening houden met de consequenties van hun gedrag, dan is flexibel cameratoezicht effectief."

Hoe kijk jij naar deze zinnen? Ben je het eens?

R: *Ik ben dat zeker eens. Locaties als stations bijvoorbeeld, dat zijn omgevingen waar structureel veel mensen bij elkaar komen en waar relatief veel feiten voortdurend plaatsvinden. Daarom is structureel vast cameratoezicht daar geboden.*

Wat je ook ziet bij deze locaties met structureel vast cameratoezicht is dat ondanks dat men aan een geldige wettelijke grondslag moet voldoen om tot plaatsing van cameratoezicht over te gaan, is dat

er eigenlijk bijna een ongeschreven overeenkomst is en wij als samenleving het normaal vinden dat op zo'n locatie altijd cameratoezicht aanwezig is.

In horecagebieden is vast cameratoezicht doorgaans het meest geschikt. Dit zijn gebieden waar de lichamelijke integriteit vaak wordt aangetast en vermogensdelicten worden gepleegd. Deze zijn vaak zichtbaar in de openbare ruimte.

I: Wanneer heeft cameratoezicht geen zin? Wanneer is het zinloos?

R: *Dat weet je eigenlijk nooit, wanneer het zinloos is. Je kan wel zeggen, het is soms verwaarloosbaar.*

I: Wanneer is het verwaarloosbaar?

R: *Dat is eigenlijk het geval als er nog nooit delicten hebben plaatsgevonden. Daarnaast moet je het zo bekijken, er zijn heel veel gebieden waar registraties zijn van verstoring van de openbare orde. Echter waar het om gaat is dat wij het middel cameratoezicht inzetten ergens waar het ook een bijdrage kan leveren aan het doen stoppen van de verstoring. Dat is dus de plek waar we de meeste vangst / rendement denken te behalen.*

Wat ook nog wel interessant is, maar dat is wellicht voor een ander onderzoek. Indien je ergens cameratoezicht inzet om een bepaald soort delict te doen laten stoppen of te laten afnemen. Dan is de kans dat je meer van dat soort delicten gaat ontdekken groot. Er zal dus waarschijnlijk een toename gaan plaatsvinden van het aantal registraties. De vraag is vervolgens, wanneer stop je dan met cameratoezicht? Wat is je doel? Als de delicten afnemen? Maar dan ben je misschien weer op het aantal net zo hoog als toen je begon met de inzet van cameratoezicht, wat heb je dan bereikt? Dus je moet er goed over nadenken wat je met cameratoezicht wil bereiken.

I: Helder, wat ook gesteld wordt in de evaluaties is dat mobiele camera's een zogeheten schokeffect met zich meebrengen. Daders worden ineens geconfronteerd met een mobiele camera, worden daardoor afgeschrikt en problemen verdwijnen vaak.

Vaste camera's worden na verloop van tijd normaal en vaste camera's hebben dat effect dan dus niet meer. Er is geen tijd voor gewenning aan een flexibele camera en precies dat is de kracht van flexibel cameratoezicht.

Ik heb ook vernomen dat men het daadwerkelijke repressieve vermogen van een flexibele camera erg laagdrempelig acht en dat met name de preventieve werking van de camera's door middel van dit schokeffect beoogt te bereiken. Wat is jouw visie hierop?

R: *Dit schokeffect is zeker aanwezig en ongetwijfeld schrikt dat mensen af. Echter is de veronderstelling dat iedere dader een afweging maakt op basis van een weloverwogen beslisboom voor mij te kort door de bocht. Niet elke dader laat zich afschrikken, niet elke dader maakt een dusdanige afweging indien hij of zij stuit op een mobiele camera.*

Daarnaast moet men altijd waakzaam zijn voor dit soort opvattingen die erg kort door de bocht zijn. Camera's voorkomen geen delicten en vangen geen behoeven. Camera's kunnen invloed hebben op het gedrag van mensen, maar dat hoeft niet. Dat is nou juist een belangrijke nuance om te maken.

I: Duidelijk punt. Dan wil ik nog even met je spreken over het onderwerp doelstelling. Kan je stellen dat er drie doelen zijn bij cameratoezicht? Live toezicht (1), afschrikking (2) en boeven vangen (3)?

R: *Het primaire doel van cameratoezicht als middel is het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Dat zou het directe effect moeten zijn. Live toezicht en afschrikking als preventie zou je daar onder kunnen scharen.*

Als ik met mijn politiepet kijk naar de doelen, dan gaat het voornamelijk om heterdaadkracht vergroten. Dit terwijl de gemeente verantwoordelijk is voor schoon, heel en veilig, eigenlijk alle zaken die met de buitenruimte te maken hebben. Het toezichthouden an sich is echt een gemeentelijke taak waarin de doelstelling van de handhaving van de openbare orde centraal staat. Echter, als er zaken zijn met dusdanige ernst waarbij strafvordering een rol speelt, dan kan er opgeschaald worden en komen wij als politie meteen in actie. De politie en de gemeente zitten echt heel dicht tegen elkaar aan en voeren het samen uit.

Bijlage 6. Transcript interview Shota Dolidze

Interviewer: Maurits Witvliet

Respondent: Shota Dolidze

Datum: 15-4-2020 (13:00)

Interviewtijd: 29 minuten

I: Interviewer

R: Respondent

Start interview:

I: Met wat voor soort of type veiligheidsproblemen heb je zoal te maken in Rotterdam?

R: *Type veiligheidsproblemen zijn heel erg breed en dat is niet een enkele soort. Je hebt bijvoorbeeld met zaken te maken als hardnekkige overlast, inbraken en high impact crimes. Problemen spelen soms ineens op en daar moet je dan op reageren.*

Belangrijk bij cameratoezicht is altijd om te kijken naar subsidiariteit en proportionaliteit, vaak wil men ineens ergens cameratoezicht om een probleem op te lossen, en dan vraag ik altijd: maar wat heb je al geprobeerd. De rode draad van cameratoezicht moet zijn, alles is geprobeerd en dit is het enige middel wat daar nog aan toegevoegd zou kunnen worden.

I: En waar doen deze problemen zich voor? Kan je wat locaties noemen?

R: *Bij en rondom Ahoy hebben we bijvoorbeeld te maken met veel straatroven en geweld. In Zuidwijk, waar we vorig jaar een groot cameraproject hebben gedraaid, hebben we last van overvallen, high impact crimes en straatroven. En bijvoorbeeld in een gebied waar ik zelf ook accounthouder van ben, dat is Prins Alexander. Daar hebben we veel te maken met jongerenoverlast.*

I: Als je dan de vertaalslag moet maken naar cameratoezichtvormen? Hoe ga je daar dan mee om? Pas je dan mobiel cameratoezicht toe? Of vast?

R: *In Rotterdam hebben we qua ervaring alleen nog inzet van mobiel cameratoezicht op basis van jongerenoverlast. Dat was een pilot in Delfshaven en jongeren verplaatste zich daar tussen pleinen. Als problematiek 'verplaatsend' van aard is kan je ze met cameratoezicht gemakkelijk achtervolgen.*

I: En wat is wat jou betreft sterk aan mobiel cameratoezicht?

R: *De kracht van mobiel cameratoezicht wat mij betreft is snelheid en flexibiliteit en ik denk dat het goed is om te verkennen wat er in de toekomst nog meer mogelijk is als het gaat om de inzet van mobiel cameratoezicht. Bijvoorbeeld voor zaken als seizoensgebonden problemen (donkere dagen).*

I: Hoe zit dat bij vast cameratoezicht?

R: *Bij problematiek die echt vasthoudend van aard is passen we vaste cameragebieden toe. De tendens is dat een vast cameragebied niet zomaar wordt weggehaald. Dat heeft ermee te maken dat vaste cameragebieden worden ingezet als er echt sprake is van structurele overlast op hotspotlocaties zoals het centrum (station, uitgaansleven, drukke winkelgebieden). Echter elke drie jaar is er een evaluatie en indien mogelijk halen we camera's weg, een mooi voorbeeld is een tijdje terug op Katendrecht waar we diverse camera's hebben weggehaald.*

I: In evaluaties over cameratoezicht lees ik vaak over een zogenaamd 'schok-effect' dat mobiel cameratoezicht met zich meebrengt. Gesteld wordt dat de opgehaalde beelden met mobiel cameratoezicht niet echt perse iets opleveren, maar juist de afschrikking die zo'n mast veroorzaakt doordat hij er ineens staat. Herken jij dit in de praktijk?

R: Dat herken ik zeker. Kijk cameratoezicht heeft meerdere doelen. Opsporing is bijvoorbeeld nooit een primair doel. Het primaire doel is preventie van criminaliteit en daarmee handhaven we de openbare orde. Het afschrikken van mogelijk overlastgevers of inbrekers bijvoorbeeld is de preventieve kracht die mobiel cameratoezicht zeker biedt.

Wat ik echter wel constateer is dat ondanks camera's die we plaatsen, bijvoorbeeld bij prins Alexander, criminaliteit niet zomaar daalt, dat moet altijd in combinatie met andere maatregelen. Andere veiligheidsdiensten moeten ook op de hoogte worden gebracht en het gaat om de gecombineerde aanpak die kan leiden tot resultaten en niet de inzet van een enkel middel. Als wij ergens een camera zetten, mobiel of vast, dan gaan de jongeren naar een pleintje om de hoek, waar nog niets staat.

Met mobiel cameratoezicht kunnen we problemen volgen en dat is de rode draad.

Bijlage 7. Codeboom

1 Veiligheidsproblemen

- Aard veiligheidsproblematiek
- Soort veiligheidsproblematiek
- Voorbeelden veiligheidsproblematiek

2 Inzet cameratoezicht

- Inzet flexibel cameratoezicht
- Inzet vast cameratoezicht
- Effecten flexibel cameratoezicht
- Doelen cameratoezicht
- Afwegingen inzet cameratoezicht
- Succesfactoren cameratoezicht

3 Wetgeving

- Geldende wetgeving cameratoezicht
- Inzetgrondslagen cameratoezicht
- Geldende wetsprincipes cameratoezicht

4 Contextfactoren

- Politieke context Rotterdam
- Samenwerking