

Beslissen over cameratoezicht

WAAR DE NOODZAAK ONTBREEKT, KUNNEN CAMERA'S WIJKEN

door Ad Schreijenberg

de auteur is werkzaam bij Regioplan Beleidsonderzoek in Amsterdam

Sinds de eerste camera's in 1998 op de openbare ruimte werden gericht, lijkt het alsof niets de uitbreiding van het aantal camera's tegenhoudt. De metingen *Cameratoezicht in de openbare ruimte*, die Regioplan de laatste vijf jaar voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitvoerde, laten ieder jaar een toename zien van het aantal gemeenten met cameratoezicht en van het aantal camera's per gemeente.

Met de inwerkingtreding in 2006 van de Wet cameratoezicht op openbare plaatsen, is de beslissing om cameratoezicht in te stellen in principe aan een bepaalde periode gebonden. Na die periode zal een nieuwe beslissing genomen moeten worden. Dit is een andere beslissing dan het besluit om (nieuw) cameratoezicht in te stellen. Bij de invoering van nieuw cameratoezicht is er een gebied met ernstige problemen waar andere maatregelen niet (voldoende) helpen en waar het vertrouwen bestaat dat cameratoezicht zal helpen om veiligheidsproblemen te verminderen.

Gemeenten die bestaande camera's weghalen zijn op de vingers van één hand te tellen.

Bij een continueringbeslissing zijn er in principe ervaringsgegevens: door evaluatie kan vastgesteld worden of het cameratoezicht effectief is geweest en of het verstandig is om ermee door te gaan. In de praktijk blijkt het lastig om het cameratoezicht te beëindigen. Gemeenten die bestaande camera's weghalen zijn op de vingers van één hand te tellen.

CAMERA'S WEGHALEN

Het geringe aantal plaatsen waar camera's worden weggehaald, lijkt vanzelfsprekend. Vooral vanuit de gedachte dat cameratoezicht altijd een positieve bijdrage levert aan de veiligheid. Nederlands en internationaal evaluatieonderzoek toont echter aan dat dit zeker niet altijd het geval is. Per saldo is er een bescheiden positief effect van cameratoezicht, dat gemeten kan worden door veel cameragebieden samen te nemen.

Dat betekent dat er waarschijnlijk zowel gebieden zijn waar het cameratoezicht echt effectief is, als gebieden waar het cameratoezicht niet (of niet meer) bijdraagt aan de veiligheid. In de laatstgenoemde gebieden zou het cameratoezicht beter aangepast of weggehaald kunnen worden, gezien de kosten die ermee gemoeid zijn (in termen van geld en privacy). Of camera's zouden verplaatst kunnen worden van gebieden waar ze niet of weinig effectief zijn naar gebieden waar meer effect wordt verwacht.

>>

Cameratoezicht is een hoge kostenpost en heeft gevolgen voor de privacy. Maar gedegen onderzoek of cameratoezicht werkt, vindt nauwelijks plaats / foto: Liesbeth Dingemans.



Cameratoezicht vindt bij gemeenten nog altijd gretig aftrek. Maar of de camera's daadwerkelijk de beoogde resultaten opleveren, is lang niet altijd duidelijk. Het BeslisInstrument Continueren Cameratoezicht (BICC) zorgt voor een systematische afweging over het voortzetten, aanpassen, afbouwen of beëindigen van cameratoezicht.

In veel gemeenten lijkt het erop dat de beslissing om camera-toezicht in te stellen voor de eeuwigheid wordt genomen

De beslissing om camera's weg te halen, ligt erg gevoelig en wordt niet gemakkelijk genomen. Als het cameratoezicht effectief is gebleken, zal er zeker weerstand bestaan bij burgers om het te beëindigen of te verminderen en, als gevolg daarvan, ook bij het gemeentebestuur. Immers: wie wil van een effectief instrument af? Wanneer het cameratoezicht niet effectief is gebleken, bestaat vaak de neiging om het te intensiveren, vanuit het idee dat het wel móet werken. In veel gemeenten lijkt het er daardoor op of een beslissing om cameratoezicht in te stellen voor de eeuwigheid wordt genomen. En dat terwijl het eerste lid van artikel 151c Gemeentewet stelt dat de burgemeester voorafgaand de duur van de plaatsing van het cameratoezicht dient te bepalen. Naast een kostenpost en een potentiële bedreiging van de privacy, is eeuwig cameratoezicht dus ook nog eens in strijd met de wet.

EFFECTIVITEIT EN EVALUATIEONDERZOEK

Of cameratoezicht effectief is, kan eigenlijk alleen met goed opgezet evaluatieonderzoek worden vastgesteld. De ontwikkeling van de veiligheid in een cameragebied moet dan worden afgezet tegen de veiligheid in vergelijkbare gebieden waar geen camera's zijn opgehangen. Dit is een evaluatie op niveau 3 van de zogenaamde Maryland Scientific Methods Scale (MSMS), een internationaal geaccepteerde maatstaf voor de validiteit van effectevaluaties. De meta-evaluatie, die deel is van het eerder genoemde BZK-monitoringonderzoek, laat zien dat weinig gemeenten een dergelijke betrouwbare evaluatie van cameratoezicht laten uitvoeren. In de gemeenten waar dit wel gebeurt, blijft overigens het probleem bestaan van de beleidsconsequenties van de evaluatie. Moet cameratoezicht altijd gehandhaafd worden als het in het verleden effectief was? Moet het geïntensiveerd of juist beëindigd worden als het in het verleden niet werkte?

Om de besluitvorming over het voortzetten of beëindigen van cameratoezicht te ondersteunen, heeft Regioplan het Beslisinstrument Continueren Cameratoezicht (BICC) ontwikkeld.

Het BICC kan worden gebruikt als kapstok voor evaluatieonderzoeken van cameratoezicht in een cameragebied. Het kan ook worden gebruikt in gemeenten met diverse cameragebieden, waar niet steeds opnieuw uitgebreide evaluaties worden gehouden. Met behulp van gegevens uit bestaande registraties en onderzoeken, aangevuld met beperkte aanvullende dataverzameling, zorgt het BICC voor een systematische afweging over voortzetten, aanpassen, afbouwen of beëindigen van cameratoezicht.

Een daling van het aantal winkeldiefstallen zegt niets over de effectiviteit van cameratoezicht

Het BICC start vanuit de vraag of cameratoezicht effect heeft op de objectieve veiligheid in een gebied. Daarbij wordt op basis van politiegegevens gekeken naar de situatie vóór en na de plaatsing van cameratoezicht. Als er geen daling is van het aantal incidenten, is het advies om een de inzet van camera's aan te passen (plaatsing, type, uitkijk-regime, opvolging). Als dat niet mogelijk is en er geen reden is om verslechtering te verwachten, ligt (gefaseerd) afbouwen het meest voor de hand. Veelal zal er wel een effect zijn op de objectieve veiligheid. Dan wordt met behulp van de politiecijfers beoordeeld of dat effect voldoende groot is en de juiste delicten betreft.

Een daling van het aantal winkeldiefstallen of meldingen van huiselijk geweld zegt bijvoorbeeld niets over de effectiviteit van cameratoezicht. Aan de hand van (combinaties van) vier indicatoren wordt vervolgens beslist of het continueren van cameratoezicht in een bepaald gebied gewenst is.

Deze vier indicatoren zijn:

- (een verandering in) het aantal incidenten;
- factoren en omstandigheden die ertoe zouden leiden dat de veiligheidssituatie verslechtert indien het cameratoezicht wordt beëindigd of verminderd;
- de veiligheidsbeleving van bewoners en/of ondernemers;
- de opvolging van waarnemingen met cameratoezicht door politie en justitie.

TOEPASSING IN DE PRAKTIJK

Het BICC is voor het eerst toegepast op dertien cameragebieden in Rotterdam, ten behoeve van de Jaarrapportage cameratoezicht 2008. Van de dertien geanalyseerde cameragebieden zijn er acht waarvoor voortzetting van het cameratoezicht niet ter discussie hoefde te staan. Er werden (nog steeds) veel incidenten geregistreerd, bewoners voelden zich er niet altijd veilig en/of er werd verslechtering van de situatie verwacht als de camera's er weggehaald of verplaatst zouden worden. Voor de overige vijf gebieden bleek dit niet het geval. Met name de gebieden waar het cameratoezicht al langer wordt toegepast en de veiligheidssituatie intussen veranderd is, vragen om een aanpassing van het cameratoezicht. In één gebied is het cameratoezicht pas korter operationeel, maar werd toch een proportionaliteitsafweging gewenst.

MEERWAARDE BESLISINSTRUMENT

Wat biedt een evaluatie met behulp van het BICC dat bestaande evaluaties niet bieden? Een analyse waarbij gebruik gemaakt wordt van het instrument leidt tot een gefundeerde uitspraak over het al dan niet continueren van cameratoezicht. Daarbij gaat het niet per definitie over effectiviteit. Meer gaat het er om of de nagestreefde doelen gehaald zijn, of de noodzaak en de wenselijkheid van cameratoezicht nog bestaat en of politie en justitie voldoende gebruik maken van het cameratoezicht. Op basis daarvan kan ook de politieke besluitvorming ten aanzien van een beslissing over cameratoezicht plaatsvinden.

biedt een beperkte ruimte voor interpretatie, omdat de consequenties van uitkomsten vastliggen. De uiteindelijke beslissing over cameratoezicht is daardoor niet afhankelijk van de politieke wens om cameratoezicht te behouden.

HELDER DOCH EFFECTIEF

Daarnaast biedt het instrument een overzichtelijke, maar effectieve manier van evalueren. Cijfermateriaal en interviews over een of meerdere cameragebieden bieden genoeg input om met behulp van het instrument een afweging te maken, ook al wordt niveau 3 van de MSMS niet gehaald. Hopelijk trekt een dergelijke manier van evalueren meer gemeenten over de streep om bestaand cameratoezicht te evalueren en daar consequenties aan te verbinden. In de praktijk blijkt dat gemeenten wel willen evalueren, maar dit te duur of te veel gedoe vinden. Ook daardoor blijven camera's soms onterecht hangen.

Cameratoezicht evalueren met een helder doch effectief instrument is mogelijk. Door in een evaluatieonderzoek de vragen van het instrument te doorlopen, en dit waar mogelijk tegelijkertijd voor alle cameragebieden in een gemeente te doen, is het mogelijk onderbouwde uitspraken te doen over de noodzaak van bestaand cameratoezicht in afzonderlijke cameragebieden. Waar deze noodzaak ontbreekt, kunnen camera's wijken. <<

Een evaluatie met behulp van het beslisinstrument biedt een beperkte ruimte voor interpretatie

De reactie op bestaande, minder gestructureerde evaluaties van cameratoezicht is doorgaans dat het cameratoezicht gecontinueerd of uitgebreid dient te worden, ongeacht de uitkomsten. Want neemt het aantal geregistreerde incidenten af, dan heeft cameratoezicht effect. Neemt het aantal geregistreerde incidenten toe, dan wordt dat toegeschreven aan het feit dat camera's meer incidenten oppikken, die de politie vervolgens registreert. Een evaluatie met behulp van het beslisinstrument