

Rapport in het kort

Inleiding

De minister van JUS heeft in april 2014 een project Publiek Cameratoezicht ingesteld.¹

In de periode 2015 tot en met 2020 is in totaal NAf. 21,6 miljoen uitgegeven aan dit project. De Rekenkamer acht het maatschappelijk belang van dit project groot gezien het hoofddoel 'de ontwikkeling van een veilige samenleving op het eiland' en heeft daarom een onderzoek verricht naar het project. Dit rapport is het verslag van dat onderzoek.

Voor het onderzoek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Is het project cameratoezicht tijdig, doeltreffend en binnen het daarvoor bestemde budget uitgevoerd?

Hierna zijn de bevindingen opgenomen.

Conclusies (met onderliggende bevindingen)

De Rekenkamer concludeert dat het project niet tijdig en niet doeltreffend is uitgevoerd. Ook is vooraf geen budget voor het project geregeld en is het daarna beschikbaar gestelde budget overschreden terwijl het project nog niet is afgerond.

Hierna zijn de **deelconclusies** van het onderzoek opgenomen en samengevat de **bevindingen** waarop deze deelconclusies zijn gebaseerd.

Deelconclusie 1. Het project is niet tijdig en nog niet volledig gerealiseerd.

Totaal werd cameratoezicht met 580 camera's op Curaçao beoogd. Het project zou in 4 fasen worden gerealiseerd. Voor fase 1 en 2 zijn 474 camera's gekocht en het restant zou in fase 4 worden aangeschaft en geplaatst. De projectfasen zijn hierna weergegeven.

¹ MB nummer 2014/017280, 9 april 2014.

Tabel 1 - Geplande fasen van het project

Fase 1	Conform de overeenkomst van 18 maart 2015 moet het bedrijf Inspur diverse soorten systemen en camera's (en bijbehorende apparatuur) leveren en installeren, een datacenter, monitoringcenter en een kleine monitoringcenter bij de gevangenis opzetten, plus de bijbehorende apparatuur voor deze centers leveren en trainingen verzorgen.
Fase 2	Conform de overeenkomst van 3 november 2016 moet het bedrijf Inspur diverse soorten systemen en camera's (en bijbehorende apparatuur) leveren en installeren, alsook het datacenter uitbreiden, het monitoringcenter definitief opzetten, plus de bijbehorende apparatuur leveren en trainingen verzorgen.
	De surveillancecamera's moeten in fase 1 en fase 2 geïnstalleerd worden op de route van Batipaña tot Parasasa, buiten de SDKK gevangenis en omgeving, rond de Curaçao International Airport, bij de Sint Annabaai en op de patrouillewagens van de politie.
Fase 2	De verkeerscamera's moeten geïnstalleerd worden bij de grote verkeersaders (zogenoemde checkpoints), zoals Helmin Magno Wiels Boulevard, Weg naar Westpunt, F.D. Rooseveltweg en de Winston Churchillweg.
Fase 1 en 2	De geïnstalleerde camera's moeten op het netwerk van een provider (UTS) aangesloten worden zodat de camera's operationeel worden en beelden kunnen zenden naar de monitoringroom. Vervolgens vindt 24 uur per dag live observatie, opslag en verwerking van camerabeelden plaats.
Fase 2	Er moet worden aangevangen met het 24 uur per dag/7 dagen per week, 365 dagen per jaar beboeten van de door verkeerscamera's vastgestelde roodlicht- en snelheidsovertredingen.
Fase 3	Er dient een projectevaluatie plaats te vinden ongeveer één jaar na de start van fase 1. De voortgang en de fasering van het project worden nader beoordeeld en indien nodig aangepast door de projectleiders.
Fase 4	Alle woonwijken op Curaçao worden voorzien van publieke camera's.

De tabel laat zien welk aandeel Inspur in fase 1 en 2 moest leveren en wat het Ministerie van JUS daarnaast zou (laten) doen in de verschillende fasen. Voor het aandeel van Inspur in fase 1 is vooraf expliciet een planning gegeven. Voorts kon worden afgeleid dat voor fase 2 maximaal 2 jaar was gepland en de oplevering van deze fase aanvankelijk vóór eind 2020 was gepland.

Van fase 1 is het door het bedrijf Inspur op te leveren aandeel gerealiseerd, maar niet tijdig. De rest van fase 1 én fase 2 zijn nog niet volledig gerealiseerd. De opgegeven oorzaken van de vertragingen zijn het later dan gepland aanvangen van fase 1 en het niet tijdig beschikken over middelen voor o.a. uit te voeren graafwerkzaamheden. Ook het niet tijdig ontvangen van de toestemming voor het graven en plaatsen van het installatiemateriaal voor de camera's zou een oorzaak zijn. Verder zou ook het niet tijdig kunnen leveren van de nodige infrastructuur door de provider tot gevolg hebben gehad dat Inspur camera's niet op tijd kon installeren.

Het project is in fase 2 blijven steken door een gebrek aan financiële middelen. Fase 3 en 4 zijn dus niet aangevangen.

Van de aangeschafte 474 camera's zijn 212 geïnstalleerd. Daarvan zijn 16 camera's op 16 patrouillewagens geïnstalleerd. Van de overige 196 geïnstalleerde camera's zijn 194 in diverse wijken geïnstalleerd en 2 bij één checkpoint/drukke verkeersader.

- Van de 194 geïnstalleerde camera's zijn 187 geleidelijk aan tussen eind 2016 en mei 2022 operationeel geworden.
- De 2 verkeerscamera's zijn beide op het netwerk aangesloten maar worden nog niet gebruikt waarvoor zij bestemd zijn namelijk het verbaliseren en beboeten van de vastgelegde verkeersovertredingen. Ze zijn dus niet operationeel.
- De camera's op de 16 patrouillewagens waren bedoeld als surveillancemiddel maar zijn daarvoor nauwelijks gebruikt. Het bleek namelijk technisch mogelijk te zijn om het vastleggen van beelden uit te schakelen en enkele agenten zouden dit hebben gedaan.
- Eind juni 2022 was geen van deze 16 camera's in gebruik: 6 auto's zijn defect en 5 zijn *total loss* verklaard. Van de resterende 5 auto's is van 3 de camera weggehaald, wordt 1 auto niet ingezet voor handhaving en werkt de camera van de enige auto die nog wordt ingezet voor handhaving, niet. Vernomen is dat deze camera niet eenvoudig vervangen kan worden door een andere camera.

In tabel 2 is samengevat hoeveel van de 474 camera's per eind juni 2022 geïnstalleerd en/of operationeel zijn.

Tabel 2- Mate van realisatie installatie gekochte camera's en aansluiting op het netwerk

Soort camera's	Gepland	Geïnstalleerd			Niet geïnstalleerd
		Operationeel	Niet operationeel	TOT	
Surveillance camera's voor gebieden	458	187	9	196	262
Verkeerscamera's op 7 checkpoints					
Camera's op patrouillewagens	16	0	16	16	0
Totaal	474	187	25	212	262

Deelconclusie 2. Het project is niet doeltreffend uitgevoerd

Een gedegen voorbereiding van het project heeft ontbroken.

De minister van JUS heeft in april 2014 tot de voorbereiding besloten. De geplande voorbereiding is vroegtijdig gestopt. Er is in juni 2014 een project met het bedrijf Inspur gestart zonder dat een planning was opgesteld en de financieringsbehoefte voor het hele project duidelijk was, zoals personeel, materieel en verduurzaming. Het aantal en de soort camera's waaraan behoefte was en die technisch geschikt zouden zijn voor (aansluiting op het netwerk op) Curaçao was evenmin uitgebreid onderzocht en er is geen ToR opgesteld. Ook was nog niet nagegaan aan welke wettelijke voorwaarden voldaan moest zijn voor effectief cameratoezicht.

Er is nog niet voldaan aan de wettelijk voorwaarden om effectief cameratoezicht uit te kunnen voeren. Er geldt een minimale norm voor gegevensbescherming voor alle landen in het Koninkrijk dus ook voor Curaçao. Door het ontbreken van nationale wetgeving, zoals een politieregeling, zijn er echter nog onvoldoende waarborgen om aan dit minimum te voldoen bij cameratoezicht. In 2019 was er wel door het Ministerie van JUS een conceptpolitieregeling voorbereid. DWJZ heeft het ontwerp niet behandeld nadat duidelijk werd dat dit op rijksniveau moet worden geregeld. Het is de bedoeling dat een rijkswet bescherming persoonsgegevens tot stand komt, waar zowel private als politiegegevens, strafvorderlijke gegevens en gegevens van de veiligheidsdienst onder zullen moeten vallen. In het Landenpakket is dit ook als punt meegenomen.

Op grond van de huidige WVVC kunnen verkeersovertredingen die door cameratoezicht worden vastgelegd niet geformaliseerd en beboet worden omdat kentekenaansprakelijkheid wettelijk nog niet wordt erkend. Ook indien toegestaan zou deze vorm tot een grote stroom van proces-verbalen leiden, wat een niet acceptabele werkdruk bij het OM tot gevolg zal hebben. Deze boetes zijn namelijk strafrechtelijk en niet administratief. Vervolging en daarmee boeteoplegging zal dus niet optimaal kunnen plaatsvinden.

Het is wettelijk niet verplicht om verhuizing te melden bij de burgerlijke stand. Ook hebben niet alle woningen/appartementen een geldig adres. Ingeval van onbekende adressen zullen de boetes dus niet uitgereikt kunnen worden. Bij het Ministerie van VVRP liep tot 2014 een project om dit te bereiken maar het project is niet afgerond.

Doordat de uitvoering van het project is achtergebleven zijn de doelstellingen/bedoelde resultaten van het cameratoezicht nog niet optimaal gerealiseerd.

De doelstellingen/bedoelde resultaten² van het cameratoezicht zijn hierna vermeld:

Tabel 3- Beoogde doelstellingen/bedoelde resultaten

Verstorings van de openbare orde en veiligheid (vroegtijdig) opmerken, waarop de daartoe aangewezen eenheden (politie, brandweer, ambulancedienst enz.) snel kunnen reageren.
Criminaliteit zoals geweld, overlast en vernielingen verminderen.
Personeel van ingezette hulpdiensten beveiligen.
Veiligheidsgevoel van de bevolking vergroten (subjectieve veiligheid).
Schade door criminaliteit verminderen.
Opsporing en vervolging van strafbare feiten bevorderen.
Efficiëntere inzet van politiepersoneel en buitengewoon opsporingsambtenaren

² De beoogde resultaten zijn in 2014 door de minister van JUS aangegeven. In een document van 2016 zijn dezelfde resultaten als doelstellingen aangemerkt (Concept Projectdossier 4 april 2016).

Hoe meer camera's op het netwerk zijn aangesloten, hoe meer observaties kunnen plaatsvinden en hoe groter de kans dat de doelstellingen/beoogde resultaten worden gerealiseerd. Uit de toelichting bij conclusie 1 blijkt dat een aanmerkelijk deel van de totaal beoogde 580 camera's, waaronder een deel van de reeds aangeschafte 474 camera's, nog niet is geïnstalleerd. Ook blijkt dat van de wél geïnstalleerde camera's niet alle op het netwerk zijn aangesloten waardoor met deze camera's nog steeds geen cameratoezicht kan worden uitgevoerd. Bovendien heeft de aansluiting van de camera's op het netwerk gespreid plaatsgevonden tussen eind december 2016 en juni 2022 en was er dus geen sprake van een continue toezicht met deze camera's gedurende de gehele periode.

Uit conclusie 2 blijkt bovendien dat de noodzakelijke wetgeving, onder andere om met camera's vastgelegde verkeersovertredingen te kunnen beboeten, nog niet tot stand is gekomen.

Er zijn vooraf geen indicatoren voor meting opgenomen. Ook zijn voor de hand liggende registraties over de uitkomsten van het toezicht niet bijgehouden, zoals het aantal gedetecteerde (potentiële) incidenten en crimineel gedrag, het aantal gemelde incidenten en de afhandeling daarvan. Wel heeft het KPC bijgehouden welke cameravideo aanvragen zijn gedaan door de daartoe bevoegde autoriteiten zoals het KPC zelf, in 2020, 2021 en 2022 (tot en met juni), zoals hierna te zien is:

Tabel 4 - Cameratoezicht video aanvragen in 2020, 2021 en 2022 (tot en met juni)

Soort geval	2020	2021	2022 (tot eind juni)
Aanhouding t.z. vuurwapen	1		2
Aanrijding/Hit&Run	22	20	12
Autodiefstal	1	22	4
Bedreiging/bedreiging met een wapen		3	2
Brandstichting		1	
Diefstal met geweld	5	18	9
Fever		5	1
Inbraken	3	3	5
Levensdelicten	6	4	5
Mishandeling	1	2	
Project Integrale Veiligheidszorg	1		
Schietincidenten	2		
Team Digitaal		1	1
Vernieling	1	2	
Volksofstand	1		
Vrijheidsberoving		2	
Witwassen van gelden		1	
Totaal	21	64	27

Uit de tabel blijkt dat het cameratoezicht dat heeft plaatsgevonden op basis van de in de loop der jaren geïnstalleerde en op het netwerk aangesloten camera's, heeft bijgedragen aan de verbetering van de informatiepositie van het KPC over voorgevallen overtredingen en criminaliteit. Dit verhoogt de kans op het oplossen daarvan. Als een resultaat is met name genoemd de oplossing van een moord in een discotheek te Punda tijdens het Carnaval van 2016 met behulp van cameratoezicht.

Hoewel het cameratoezicht haar diensten bewijst door bij te dragen aan het oplossen van zaken kan door de genoemde tekortkomingen nog geen sprake zijn van een optimale realisatie van de doelstellingen/beoogde resultaten. Ook zullen er voldoende personen moeten zijn voor een 24 uur per dag/7 dagen per week toezicht en zullen andere aspecten om effectief toezicht te waarborgen nog geregeld moeten worden, zoals protocollen voor het bezichtigen van de beelden.

Deelconclusie 3. Het project zal niet binnen het daarvoor gereserveerde budget kunnen worden afgerond.

Er is vooraf geen totaal budget bepaald voor de uitvoering van dit project waardoor steeds naar behoefte gelden op de begroting zijn geraamd. Het project is niet binnen het bestemde budget gerealiseerd. Het project is namelijk nog niet afgerond en heeft nu reeds het bestemde budget met Naf. 1,8 mln. overschreden, zoals de volgende tabel laat zien.

Tabel 5 – Werkelijke kosten versus begrote kosten (In Naf.)

Jaar	Totale kosten	Begroot			Verschil
		In oorspronkelijke begroting	Begrotingswijziging gedurende het jaar	Totaal begroot	
2015	6.002.510	0	6.187.300	6.187.300	184.790
2016	5.386.059	0	5.656.978	5.656.978	270.919
2017	3.133.703	0	3.208.470	3.208.470	74.767
2018	307.381	0	300.000	300.000	7.381
2019	1.526.819	3.500.000	-1.650.000	1.850.000	323.181
2020	2.321.397	3.500.000	-3.000.000	500.000	-1.821.397
2021	2.872.868	2.000.000	0	2.000.000	-872.868
Totaal	21.550.737	9.000.000	10.702.748	19.702.748	-1.847.989

Voor de afronding zijn bovendien geen middelen begroot. Er zijn dus onvoldoende middelen om het project af te ronden. Er zijn middelen nodig voor o.a. de graafwerkzaamheden om de resterende camera's te plaatsen en voor de aanschaf van meer camera's. Bovendien is door gebrekkig magazijnbeheer (waaronder onzorgvuldige opslag) het risico aanwezig dat de aangeschafte camera's en overige apparatuur inmiddels in kwaliteit achteruit zijn gegaan en/of feitelijk minder in aantal zijn dan wordt verondersteld. Ook bestaat het risico van veroudering van deze producten door snelle technologische ontwikkelingen op dit gebied. Er zouden dan weer uitgaven voor vervanging gemaakt moeten worden. Verder zijn er (toenemende) kosten verbonden aan het continue op het netwerk aangesloten zijn van (meer) camera's, personeelskosten voor een 24 uur per dag/7 dagen per week uitvoering van het toezicht, geld om tijdig onderhoud te plegen en tijdig camera's en andere hulpapparatuur te vervangen.

Aanbevelingen

De ministers van JUS en VVRP hebben op 10 augustus jl. bij landsbesluit een Stuur- en een Werkgroep ingesteld genaamd 'Stuur- en Werkgroep wetgevingstraject(en) en implementatie bestuurlijke handhaving cameratoezicht'.³ De leden van de Stuurgroep zijn de ministers van JUS en VVRP en zij hebben onder andere tot taak om toezicht op de voortgang van het traject te houden. De werkgroep bestaat uit diverse vertegenwoordigers van de ministeries van JUS en VVRP, een vertegenwoordiger van de SOAB en een wetgevingsjurist. De Werkgroep behoort binnen zes maanden een plan van aanpak op te stellen voor het traject en maandelijks schriftelijk te rapporteren aan de Stuurgroep over de voortgang van het traject. De Stuurgroep vergadert eenmaal in de twee maanden met de Werkgroep om het traject te monitoren.

³ Zaaknummer 2022/023688.

Uit het landsbesluit blijkt dat de Werkgroep zich onder andere zal buigen over de door de Rekenkamer geconstateerde leemten in de wet m.b.t. kentekenaansprakelijkheid en de mogelijkheid om ingeval van verkeersboetes administratiefrechtelijk te handhaven (de zogenaamde wet Mulder).

Voor wat betreft de tot stand te komen rijkswet bescherming persoonsgegevens zijn momenteel de landen van het Koninkrijk in een interlandelijke werkgroep bezig met het opstellen van deze rijkswet. DWJZ vertegenwoordigt het land Curaçao daarin.

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan de minister van JUS:

1. gelet op de geconstateerde stand van zaken betreffende het project, naast het in augustus jl. geïnitieerde wetgevingstraject, ook fase 3, de projectevaluatie, op zeer korte termijn te laten plaatsvinden. Daardoor kan een onderbouwde beslissing worden genomen over de voortgang en verdere invulling van het project, de prioriteiten daarin en een concreet plan worden opgesteld.
2. gezien de verantwoordelijkheid van de minister van JUS om een passend niveau van gegevensbescherming te waarborgen bij de verwerking van politiegegevens, expliciet met de DWJZ af te spreken dat de minister regelmatig over de voortgang van de totstandkoming van de Rijkswet bescherming persoonsgegevens wordt geïnformeerd;
3. na te (laten) gaan of en zo ja in welke mate de reeds aangeschafte camera's en bijbehorende apparatuur nog bruikbaar zijn;
4. een realistische begroting op te stellen van zowel de kosten om het project af te ronden als de kosten om het cameratoezicht te verduurzamen, zoals structurele kosten voor aansluiting op het netwerk, onderhoud en tijdige vervanging van apparatuur. In het beleidsplan criminaliteitsbestrijdingsfonds juli 2022 - januari 2023 heeft het Ministerie van JUS NAf. 1 miljoen gereserveerd voor het project. De vraag is of dit voldoende is gezien wat nog gedaan moet worden;
5. vooraf te zorgen dat de gelden voor afronding van en verduurzaming van het project tijdig beschikbaar komen. Zoals eerder aangegeven is de financiering een belangrijk obstakel geweest in de voortgang.
6. te zorgen voor een betere opslag en beheer van de aangeschafte producten en een voortvarende afronding van het project om kapitaalvernietiging te voorkomen danwel te beperken.
7. de Staten het plan van aanpak voor het wetgevingstraject alsmede het plan van aanpak voor

de verdere uitvoering van het project cameratoezicht aan te bieden inclusief tijdspaden en wijze van financiering;

8. de Staten periodiek, bijvoorbeeld elk kwartaal, te informeren over de voortgang van het wetgevingstraject inclusief de tot stand te komen rijkswet bescherming persoonsgegevens, en de voortgang van de aanpak van de overige gesignaleerde knelpunten.

Aan de Staten adviseert de Rekenkamer om toe te zien op de voortgang van het project. De Staten kunnen met de verantwoordelijke minister afspreken dat zij de plannen van aanpak ontvangen en regelmatig geïnformeerd worden over de uitkomsten.