

Evaluatie cameratoezicht Amsterdam

Effectmeting August Allebéplein, Belgiëplein en Kraaiennest

Amsterdam, 26 maart 2003

Sander Flight

Yvonne van Heerwaarden

Met medewerking van:

O + S, het Amsterdamse bureau voor Onderzoek en Statistiek

Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen	4
1 Inleiding	11
1.1 Cameratoezicht in Amsterdam – experimenten	11
1.2 Opzet van de evaluatie	11
1.3 Leeswijzer	12
DEEL I: Effectevaluatie	13
2 Gevoelens van onveiligheid	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Onveiligheidsgevoelens in Amsterdam	14
2.3 Onveiligheidsgevoelens in cameragebied	15
2.4 Achtergronden van onveiligheidsgevoelens	16
2.5 Effect camera's op onveiligheidsgevoel	17
2.6 Afsluitend	17
3 Feitelijke criminaliteit en overlast	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Slachtofferschap volgens enquêtes	19
3.3 Slachtofferschap volgens politieregistratie	21
3.4 Afsluitend	25
4 Effecten volgens experts	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Objectieve en subjectieve veiligheid	27
4.3 Registratie door toezichthouders	28
4.4 Gebruik door politie en justitie	29
4.5 Afsluitend	30
5 Opvattingen over cameratoezicht	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Bekendheid van cameratoezicht en verwachte effecten	31
5.3 Afsluitend	33
6 Verplaatsing	34
6.1 Inleiding	34
6.2 Vormen van verplaatsing	34
6.3 Daders en verplaatsing	34
6.4 Verplaatsingseffecten uit ander onderzoek	35
6.5 Verplaatsing in Amsterdam: methode van onderzoek	37
6.6 Flankerend onderzoek August Allebéplein	37
6.7 Verplaatsing Belgiëplein en Kraaiennest	39
6.8 Verplaatsing volgens experts	39
6.9 Afsluitend	40
DEEL II Procesevaluatie	41
7 Start van cameratoezicht	42
7.1 Inleiding	42
7.2 Probleemanalyse	42
7.3 Maatregelenmix	43

7.4	Samenwerking	44
7.5	Technisch bestek	45
8	Uitvoeringsfase	47
8.1	Opvolging, opslag en opsporing	47
8.2	Toezichthouders	48
8.3	Communicatie	49
9	Monitoring en evaluatie	51
9.1	Monitoring	51
9.2	Inzage en klachten	51
9.3	Interne en externe evaluaties	52
9.4	Kosten	53
	Bijlagen	
Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording	56
Bijlage 2	Geïnterviewde experts	60
Bijlage 3	De experimenten vergeleken	61
Bijlage 4	Literatuurlijst	67

■

Samenvatting en aanbevelingen

Inleiding

In de gemeente Amsterdam is de afgelopen jaren op drie plekken een experiment met cameratoezicht in de openbare ruimte gehouden. De gemeenteraad heeft besloten eerst een grondige evaluatie uit te laten voeren, alvorens een definitief standpunt in te nemen over een uitbreiding van cameratoezicht in de stad. De effecten van cameratoezicht moeten aantoonbaar positief zijn en cameratoezicht mag niet leiden tot verplaatsing van overlast en criminaliteit.

In dit rapport worden de uitkomsten van de nulmeting van medio 2001 en de effectmeting van medio 2002 gepresenteerd. Naast een effectevaluatie die zich richtte op de ontwikkeling van de objectieve en de subjectieve criminaliteit, is ook een procesevaluatie uitgevoerd. Samen bieden deze twee onderdelen de informatie die nodig is om het toekomstige gemeentelijke beleid op het gebied van cameratoezicht richting te geven.

Het experiment met cameratoezicht in de Binnenstad is vanwege uitstel buiten deze evaluatie gehouden. Op het moment van schrijven is de planning zodanig dat na de zomervakantie cameratoezicht operationeel zal zijn. Dit project zal uiteraard ook geëvalueerd worden – de voorbereidingen voor de nulmeting zijn al getroffen.

Een vervelende, maar belangrijke paragraaf

Er kleeft een fundamenteel probleem aan het evalueren van preventieve maatregelen, zoals cameratoezicht. Je moet namelijk zien te achterhalen of iets *niet* is gebeurd. Vervolgens probeer je een causale verklaring voor deze 'non-gebeurtenissen' te geven – een onmogelijke opgave. Eén van de door de gemeente gestelde voorwaarden voor cameratoezicht in de openbare ruimte is, dat het middel alleen in combinatie met andere maatregelen mag worden ingezet. Dat maakt het nog eens extra moeilijk om een verband aan te tonen tussen eventuele veranderingen in de omgeving en invoering van cameratoezicht. Het is immers ook mogelijk dat één van de andere maatregelen een effect heeft gehad.

Gelukkig is er een manier om hier enigszins een mouw aan te passen: het benutten van zoveel mogelijk verschillende informatiebronnen. Er zijn om die reden ruim tweeduizend enquêtes gehouden onder burgers (bewoners, passanten en ondernemers). Daarnaast zijn er diepte-interviews gevoerd met tientallen politici, ambtenaren, politiefunctionarissen en andere betrokkenen. Ten derde is er een analyse uitgevoerd op cijfers afkomstig uit de politieregistratie. Tot slot zijn allerlei documenten, zoals stadsdeelveiligheidsplannen, gemeentelijke nota's en andere evaluaties van cameratoezicht, bestudeerd.

Een kwestie waar ook bij moet worden stilgestaan is de vraag of het terecht is om te spreken van 'nulmetingen', omdat de eerste golf van enquêtes niet overal heeft plaatsgevonden voordat de camera's er hingen. Op het August Allebéplein waren de camera's al bijna een jaar operationeel. In het Kraaiennestgebied is de situatie het meest extreem: hier hangen al camera's sinds 1997, met name in het semi-openbare gebied, maar ook in de openbare ruimte. Op het Belgiëplein is het nog het meest reëel om van een nulmeting te spreken, de camera's werden hier in gebruik genomen op het moment van de nulmeting. Bij het interpreteren van de uitkomsten moet hier rekening mee

worden gehouden. Bij de evaluatie van cameratoezicht in de Binnenstad zal ervoor worden gezorgd dat de nulmeting daadwerkelijk plaatsvindt voordat de camera's zijn opgehangen.

Een andere voorwaarde voor een betrouwbare evaluatie is een tamelijk lange periode tussen nulmeting en effectmeting te nemen. Uitkomsten van andere evaluaties laten zien dat cameratoezicht een soort schokeffect kan hebben in het eerste jaar, waarna de situatie weer normaliseert¹. Op verzoek van de gemeente Amsterdam zat bij deze evaluatie slechts een jaar tijd tussen de nulmeting en de effectmeting, wat relatief kort is. Een van onze aanbevelingen luidt dan ook om over enige tijd een tweede effectmeting te houden om te bezien in hoeverre de waargenomen effecten beklijven.

Samenvatting uitkomsten

Gevoelens van onveiligheid

Eén van de te bereiken doelen van cameratoezicht was een groter gevoel van veiligheid onder bewoners, ondernemers en passanten. De vraag of dit doel bereikt is in het eerste jaar van cameratoezicht, kan niet met een simpel 'ja' of 'nee' worden beantwoord. Burgers zijn zelf overwegend positief als letterlijk aan hen wordt gevraagd of zij zich veiliger voelen door cameratoezicht. Maar in vergelijking met de nulmeting is slechts een lichte verbetering zichtbaar bij de bewoners van het August Allebéplein en de ondernemers in het Kraaiennest. Bij alle andere groepen (alle passanten en de rest van de ondernemers en bewoners) is geen verbetering zichtbaar. Wellicht is het nog te vroeg om al een verandering in onveiligheidsgevoelens te kunnen waarnemen, maar op dit moment is geen sprake van een significante verbetering.

Feitelijke onveiligheid

Een ander doel van cameratoezicht is een vermindering van de hoeveelheid criminaliteit en overlast. Om hier inzicht in te krijgen zijn enerzijds enquêtes gehouden en anderzijds politiecijfers geanalyseerd. Al met al blijkt uit de enquêtes dat het totale aantal incidenten op de drie locaties gezamenlijk is gedaald met maar liefst 23 procent. Het effect van cameratoezicht is niet bij alle delicten even groot. Overlast, verbale agressie en rondhangende jongeren zijn de incidenten waar de enquêtes de grootste verbeteringen in te zien geven. De politiecijfers wijzen gedeeltelijk in een andere richting. Op het August Allebéplein komt zowel uit de enquêtes, als uit de politiecijfers een daling van de criminaliteit en overlast naar voren. Op het Belgiëplein geven de enquêtes ook een daling te zien, maar wijzen de politiecijfers juist op een stijging. Dit kan veroorzaakt zijn doordat cameratoezicht in dit specifieke geval heeft geleid tot meer registraties bij de politie: er worden meer incidenten waargenomen. Daar staat echter het Kraaiennest in Zuidoost tegenover waar de enquêtes een stijging van criminaliteit en overlast laten zien, terwijl de politiecijfers een forse daling vertonen (van 344 naar 264 delicten per jaar). Deze verschillen worden deels veroorzaakt door het feit dat de meeste vormen van overlast niet in de politiestatistieken voorkomen. Vreemd genoeg laten de enquêtes in Zuidoost echter ook bij de zwaardere delicten een stijging zien, terwijl de politiecijfers voor diezelfde delicten een forse daling laten zien. Zonder aanvullend onderzoek is het niet mogelijk vast te stellen aan welke bron het meeste gewicht moet worden toegekend. Tot slot valt op dat op het August Allebéplein niet alleen de overlast is afgenomen, maar dat ook de zwaardere vormen van criminaliteit zijn gedaald,

Noot 1 Zie: Intraval, 2002.

zoals inbraken en autocriminaliteit. Overigens zijn de camera's op het August Allebéplein, en trouwens ook op het Belgiëplein, niet gericht op parkeerplaatsen of woningen. De daling in het aantal delicten autocriminaliteit en inbraak kunnen dus niet direct aan cameratoezicht worden gekoppeld. Aan de andere kant is het echter mogelijk dat cameratoezicht toch ook een positief effect heeft op deze delicten, doordat het hele gebied minder aantrekkelijk wordt voor criminelen (zie ook hoofdstuk 6).

Gebruik van cameratoezicht

Er zijn voor deze evaluatie diepte-interviews gevoerd met vertegenwoordigers van stadsdelen, politie, stadstoezicht, ondernemers en andere betrokkenen. Deze experts zijn overwegend positief over cameratoezicht. Het preventieve effect van cameratoezicht op zich is moeilijk aantoonbaar, menen zij, maar het totale pakket aan maatregelen heeft tot een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid geleid. Positieve effecten die wel rechtstreeks aan cameratoezicht kunnen worden toegeschreven zijn de verbeterde samenwerking en het effectiever aansturen van de politie in geval van incidenten. Ook over het gebruik van opgenomen beelden in het kader van opsporing door politie en justitie is men vooral in Zuidoost, waar het systeem technisch geavanceerder is en zich daardoor goed leent voor het zoeken van bepaalde beelden, goed te spreken.

Opvattingen over cameratoezicht

Een ruime meerderheid van bewoners en ondernemers is op de hoogte van de aanwezigheid van cameratoezicht. Bij de passanten is de bekendheid minder: ongeveer de helft is op de hoogte. Tussen de nulmeting en de effectmeting is de bekendheid niet toegenomen, behalve in het Kraaiennest waar een duidelijke inhaalslag heeft plaatsgevonden.

Een overgrote meerderheid van de ondervraagde bewoners, ondernemers en passanten is voorstander van cameratoezicht. Vrijwel nooit komt het percentage voorstanders onder de 75 procent. Opvallend genoeg geeft men echter niet massaal aan zich veiliger te voelen door cameratoezicht en ook verwacht een aanzienlijk deel van de ondervraagden niet dat overlast en criminaliteit zullen afnemen door cameratoezicht. Het is dus de vraag waar deze positieve houding dan wel op gebaseerd is.

Verplaatsing

Velen denken dat cameratoezicht zal leiden tot verplaatsing van criminaliteit en overlast. Toch laat vrijwel al het onderzoek op dit terrein zien dat verplaatsing mogelijk is, maar dat het zeker geen vanzelfsprekend gevolg is van cameratoezicht. Sterker nog, in een aanzienlijk aantal gevallen heeft cameratoezicht een positieve uitstraling die zich uitstrekt tot buiten het cameragebied. Veel hangt af van de perceptie van daders: als zij het gevoel krijgen dat de risico's van het plegen van een delict groter zijn geworden, is de kans dat zij het delict helemaal niet plegen het grootst. Die perceptie wordt deels bepaald door de camera's, maar deels ook door andere zaken die deel uitmaken van 'de maatregelenmix'.

Onze evaluatie laat zien dat verplaatsing zich op sommige terreinen helemaal niet en op andere aspecten hooguit gedeeltelijk heeft voorgedaan. Wat onveiligheidsgevoelens betreft zijn er geen aanwijzingen dat de problemen zich verplaatst hebben. Bij overlast en criminaliteit was de verplaatsing gedeeltelijk: bepaalde delicten hebben zich verplaatst, maar deze verplaatsing was nergens honderd procent volledig. Er zijn verschillen waargenomen tussen verschillende soorten daders, het soort gebied waar cameratoezicht wordt ingezet en de delicten die worden bestreden. Autocriminaliteit lijkt zich te hebben verplaatst van de straten die direct grenzen aan het August Allebéplein naar straten in de iets ruimere omgeving. Ook mishandeling lijkt zich gedeeltelijk te hebben verplaatst. Voor wat betreft overlast van groepen jongeren, verbale agressie, fietsendiefstal en overige delicten is sprake van het tegenovergestelde: een positieve uitstraling. Deze incidenten zijn afgenomen in het cameragebied zelf *en* in de straten eromheen.

Aanbevelingen

Cameratoezicht: Ja, mits...

De effectevaluatie laat zien dat cameratoezicht een bijdrage heeft geleverd aan met name de objectieve veiligheid: het totaal aantal incidenten op de drie locaties is fors gedaald en dan met name bij overlast, verbale agressie en rondhangende jongeren. Het gevoel van onveiligheid is nagenoeg onveranderd gebleven sinds de nulmeting, maar het zou kunnen dat de onderzoeksperiode te kort was om daar een effect waar te kunnen nemen. Verder blijkt dat cameratoezicht helpt bij een doeltreffende inzet van de politie. Ook blijken opgenomen beelden behulpzaam te kunnen zijn bij opsporing en vervolging door politie en justitie.

Daarom luidt de belangrijkste aanbeveling van dit rapport dat het de moeite waard lijkt verder te gaan met gecontroleerde inzet van cameratoezicht in de openbare ruimte in Amsterdam. Er moet dan per project echter wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan, wil cameratoezicht een positief effect kunnen hebben. De belangrijkste aanbevelingen worden hieronder weergegeven. Een algemene opmerking kan echter hier reeds worden gemaakt: het inzetten van cameratoezicht in de openbare ruimte is een langdurig en ingewikkeld project, zeker als de aanleg gepaard gaat met het graven van kabels of het ophangen van camera's op panden die in particulier bezit zijn of de monumentenstatus hebben. Een realistische planning, een gedegen voorbereiding en een vakkundige en daadkrachtige projectleiding zijn belangrijke voorwaarden voor succesvol cameratoezicht.

Probleemanalyse

Aan elk project met cameratoezicht zou een grondige probleemanalyse ten grondslag moeten liggen. Wat is precies het probleem: over welke delicten gaat het en door wie worden die gepleegd? In tweede instantie moet een doel worden gesteld. Pas in derde instantie zou de vraag moeten worden beantwoord of cameratoezicht het geëigende middel lijkt om de signaleerde problemen op te lossen en de gestelde doelen te bereiken. Die vraag wordt vaak te vroeg bevestigend beantwoord: de oplossing is cameratoezicht en het probleem wordt er later bijgevocht.

Maatregelenmix

Cameratoezicht kan een positief effect hebben op criminaliteit en overlast, maar het is in wezen een passief middel. Daarom is het onwenselijk als camera's in de plaats komen van fysiek toezicht of andere maatregelen: cameratoezicht kan alleen maar een aanvulling vormen op een pakket van maatregelen.

Samenwerking

Elk project met cameratoezicht staat of valt met de samenwerking tussen de betrokken instanties. Stadsdeel, stadstoezicht en politie moeten met elkaar in een kleine werkgroep regelmatig overleggen om het project gaande te houden, om te controleren of gemaakte afspraken nog wel worden nagekomen en om eventuele problemen op te lossen. In een meer algemeen overleg moeten het Openbaar Ministerie en andere partners als ondernemers, scholen en dergelijke worden betrokken bij het project.

Technisch bestek

De technische vormgeving van een project met cameratoezicht krijgt vaak al in de startfase veel aandacht. Het zou beter zijn als deze discussie wordt uitgesteld totdat duidelijk is welke problemen op welke wijze aangepakt moeten worden. Het technische systeem blijkt namelijk bepalend te zijn voor de mogelijkheden. Bij de start van cameratoezicht wordt vaak vooral gehamerd op de preventieve effecten ervan, maar als er toch een incident gebeurt, ontstaat de behoefte de beelden te gebruiken in het kader van opsporing door politie en justitie. Dit stelt bijzondere eisen aan de kwaliteit van de beelden. Een systeem zoals op het August Allebéplein is aangeschaft, blijkt daar niet optimaal voor geschikt te zijn.

Als het nodig is kabels aan te leggen, moet hier flink wat tijd voor worden uitgetrokken –dit onderdeel van de start is vaak langdurig en ingewikkeld. Ook het ophangen van camera's aan monumenten blijkt zeer ingewikkeld te zijn en vaak moet de eigenaar van een pand toestemming geven voor het ophangen van een camera. Wellicht is het mogelijk een wijziging in de Algemene Politie Verordening op te nemen voor het verkrijgen van toestemming van huiseigenaren voor het ophangen van camera's in het kader van de openbare orde en veiligheid. De hooggespannen verwachtingen met betrekking tot mobiele vormen van cameratoezicht moeten enigszins worden bijgesteld. Vooral het idee dat dit tot kostenbesparing zou kunnen leiden omdat geen kabels hoeven te worden gelegd is (nog) niet realistisch. De mogelijkheid met een mobiel systeem beter in te spelen op eventuele verplaatsing van problemen of verschuiving naar andere *hot spots*, vormt echter voldoende aanleiding de ontwikkelingen op dit vlak nauwlettend te volgen.

Toezichthouders

De wijze waarop de toezichthouders hun werk doen is bepalend voor het succes van cameratoezicht. Zij dienen zorgvuldig te worden geselecteerd en getraind. Intensieve samenwerking met de politie die operationele regie krijgt, werkt motiverend. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat een eenvoudig technisch systeem demotiverend kan werken. Camera's worden niet ziek, toezichthouders wel. Uitgangspunt, mede met het oog op de verwachtingen die burgers blijken te hebben, zou moeten zijn dat camerabeelden ofwel *live* worden bekeken, ofwel worden opgenomen.

Communicatie

Bij de geëvalueerde experimenten is eigenlijk alleen bij de aanvang van het project breeduit gecommuniceerd over cameratoezicht. Dat heeft volgens sommigen een positief effect gehad dat groter was dan tijdens de periode dat het cameratoezicht operationeel was. Tijdens het project verdient communicatie dus continu aandacht. Communicatie over cameratoezicht en vooral over eventuele successen, zou wel eens bepalend kunnen zijn voor het lange-termijn preventieve effect van cameratoezicht. Ook verdient het, alles overziend, aanbeveling open te communiceren over de tijden waarop cameratoezicht operationeel is, of beelden worden opgenomen en op welke wijze burgers al dan niet inzage kunnen krijgen in opgenomen beelden.

Monitoring en evaluatie

Het verdient aanbeveling meer aandacht te schenken aan interne evaluaties om de projecten aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen. Op dit moment blijven eenmaal vastgeschroefde camera's eigenlijk voor de eeuwigheid hangen. Wellicht is het mogelijk tot een meer flexibele inzet te komen, bijvoorbeeld met behulp van draadloze signaaloverdracht. Overigens is mobiel cameratoezicht niet in alle gevallen een optie en het hoeft ook lang niet altijd tot lagere kosten te leiden.

Effectevaluaties dienen door onafhankelijke deskundigen te worden uitgevoerd. In een recente Britse meta-evaluatie werden maar liefst 24 van de 46 uitgevoerde evaluaties als onbruikbaar terzijde geschoven, omdat deze niet aan een aantal elementaire wetenschappelijke criteria bleken te voldoen. Er waren geen enquêtes afgenomen onder de bevolking, het gebied was niet eenduidig afgebakend of er was geen rekening gehouden met algemene trends in de criminaliteit. Een goede evaluatie die hier wel rekening mee houdt, mag dan vrij prijzig lijken; een slechte evaluatie is weggegooid geld.

Lokale impuls, stedelijke prioriteiten

Het niveau van de subdriehoek van stadsdeel, politie en Openbaar Ministerie moet de instantie blijven die aangeeft cameratoezicht in te willen zetten. Dit is ook de groep die het initiatief moet nemen voor samenwerking en het opstellen van een cameraplan. En ook de uitvoerende verantwoordelijkheid moet blijven liggen bij de subdriehoek. De centrale stad is, ons inziens, echter de instantie die ervoor zou moeten zorgen dat de inzet van cameratoezicht proportioneel gebeurt. Het blijft toch moeilijk uit te leggen aan buitenstaanders waarom het Belgiëplein wel cameratoezicht heeft en het Rembrandt- of Leidseplein niet. Dit kan zij doen door gemeentelijke prioriteiten te stellen, in die gevallen waarin het aantal aanvragen de (financiële) mogelijkheden overstijgt. Ook privacyregelgeving kan eigenlijk best centraal worden georganiseerd, zodat alle projecten gebruik kunnen maken van de expertise die al is opgebouwd.

Beter registreren

Voor deze evaluatie hebben wij cijfers uit verschillende bronnen gehaald: enquêtes, politieregistratie, diepte-interviews, beleidsdocumenten en cijfers van Stadstoezicht. Dit gaf een goed beeld van de stand van zaken in de samenleving (de burgers), maar het was moeilijk te achterhalen welke incidenten er nu precies zijn waargenomen door toezichthouders, in hoeveel gevallen de politie is ingeschakeld, in hoeveel gevallen opgenomen beelden zijn bekeken in het kader van opsporing, laat staan hoe vaak ze een rol hebben gespeeld bij veroordelingen. De 'keten' van cameratoezicht is dus niet inzichtelijk, omdat geen enkele instantie zich geroepen voelt dit soort gegevens systematisch bij te houden. Toch is het voor het vaststellen van het nut van cameratoezicht belangrijk over dit soort cijfers te beschikken. Het verdient daarom aanbeveling meer systematisch bij te houden wat er precies gebeurt 'achter de monitor'.

Wetgeving

In deze evaluatie hebben wij relatief weinig aandacht besteed aan de wettelijke kaders waarbinnen cameratoezicht moet opereren. Hierover is al het nodige geschreven in de nota *Inzoomen op veiligheid* (Gemeente Amsterdam, 2001a). Bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet bij cameratoezicht voldoende aandacht krijgen, ook al lijken veel burgers zich daar momenteel niet om te bekommeren. Het wettelijke kader moet in acht worden genomen. Vermeldenswaard is dan ook de aanstaande wijziging van de Gemeentewet, waarin meer duidelijkheid zal worden geboden over de

verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het openbaar bestuur, de politie en eventuele private partijen op het gebied van cameratoezicht. Ook het verstrekkingenregime (wie mag opgenomen beelden bekijken) wordt aan nadere regels onderworpen. Gemeenten die al cameratoezicht hebben, krijgen een jaar de tijd om bestaande projecten aan te passen aan de nieuwe regels die op het moment van schrijven voor advies bij de Raad van State liggen. Waarschijnlijk wordt het wetsvoorstel in maart 2003 naar de Tweede Kamer gezonden.

Herhalen effectmeting

Tot slot verdient het volgens ons aanbeveling nog een tweede effectmeting te houden om te bezien in hoeverre de waargenomen effecten beklijven. Ander onderzoek laat zien dat cameratoezicht een soort 'shokeffect' kan hebben wat weer wegebt na verloop van tijd. Ook is bekend dat onveiligheidsgevoelens niet op de korte termijn veranderen. Daarnaast zijn er in het rapport enkele vragen onbeantwoord gebleven, waar op basis van twee meetmomenten geen definitieve duidelijkheid over kon worden gegeven. Met een derde meting, wellicht kleinschaliger van opzet, kan meer met zekerheid worden gezegd. Redenen genoeg om binnen afzienbare tijd, middels een beperkte evaluatie op hoofdlijnen, de vinger nogmaals aan de pols te leggen.

1 Inleiding

1.1 Cameratoezicht in Amsterdam – experimenten

De gemeenteraad van Amsterdam heeft in het voorjaar van 2001 besloten onder voorwaarden cameratoezicht in de openbare ruimte toe te staan. Er werd aan deze projecten de status van experiment toegekend: alleen als uit een grondige evaluatie zou blijken dat cameratoezicht effect heeft en dat het niet heeft geleid tot verplaatsing, zou er op grotere schaal cameratoezicht kunnen worden ingevoerd.

DSP-groep heeft opdracht gekregen de evaluatie uit te voeren en een advies te geven voor de toekomst. Is cameratoezicht een goed idee (oftewel: werkt het?) en zo ja, onder welke voorwaarden kan er ook op andere locaties cameratoezicht worden ingezet?

Er zijn op drie locaties experimenten gehouden: het August Allebéplein en het Belgiëplein in het stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld en in het winkelgebied Kraaiennest in stadsdeel Zuidoost. De opzet en organisatie verschilden per locatie, zodat het mogelijk werd te bezien wat de invloed is van verschillende randvoorwaarden, zoals de rol van de politie, technische differentiatie en de verschillen tussen de drie locaties zelf.

1.2 Opzet van de evaluatie

Om de ervaringen van de bevolking in kaart te brengen zijn enquêtes gehouden onder bewoners, passanten en ondernemers. In die enquêtes zijn vragen gesteld over gevoelens van onveiligheid, persoonlijk slachtofferschap van criminaliteit c.q. overlast en opvattingen over cameratoezicht. De gehanteerde vragenlijsten voor de drie groepen waren identiek, om vergelijkingen mogelijk te maken.

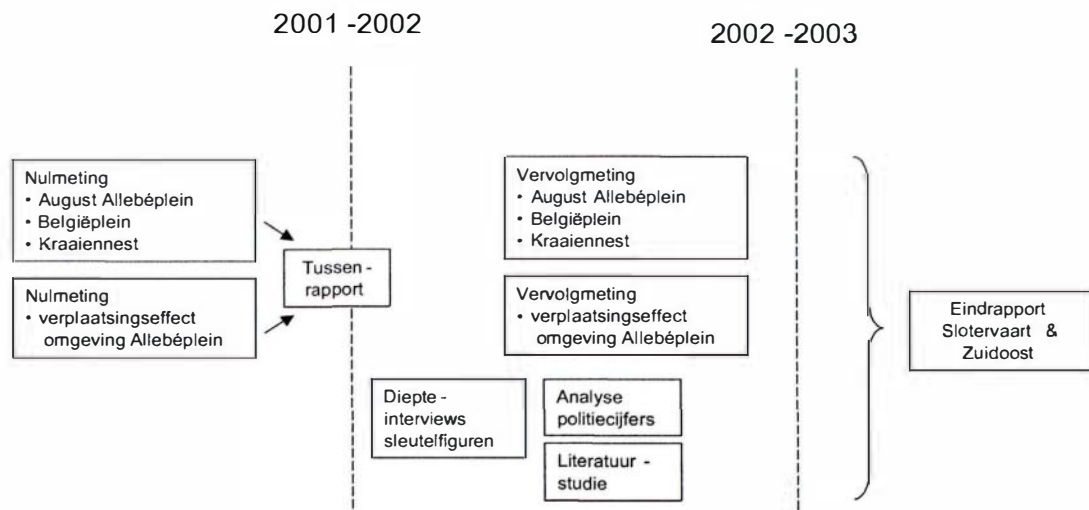
Er zijn op twee momenten enquêtes gehouden (zie schema op de volgende pagina): een nulmeting in juni 2001 en een effectmeting in juni 2002.

Gekozen is voor exact dezelfde onderzoeksmaand, om seizoensinvloeden uit te kunnen sluiten. Over de nulmeting is reeds een rapport gepubliceerd (DSP-groep, 2001).

Net als bij de nulmeting zijn bij deze effectmeting ruim duizend burgers ondervraagd: 47 ondernemers, 459 passanten en 530 bewoners. Gestreefd is naar een evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen, verschillende leeftijdscategorieën en een juiste verhouding tussen het aantal autochtonen en allochtonen. De belangrijkste conclusie van een nadere analyse van de respons luidt, dat de steekproeven op een aantal belangrijke kenmerken (leeftijd, sekse en etniciteit) geen grote afwijkingen vertonen met de samenstelling van de populatie in de betreffende gebieden. Er is dan ook geen reden te twijfelen aan de representativiteit van dit onderzoek. In bijlage 1, de onderzoeksverantwoording, wordt hier nader op ingegaan.

Voor het project in de Binnenstad zal een zelfstandige evaluatie worden uitgevoerd, waarbij zeker zal worden gesteld dat de nulmeting plaats vindt voordat de camera's er hangen. Dit betekent dat de nulmeting waarschijnlijk in juni 2003 zal worden gehouden en de effectmeting een jaar later in juni 2004. Het eindverslag zal dan in het najaar van 2004 verschijnen.

Schema 1 - Opzet evaluatie cameratoezicht Amsterdam



1.3 Leeswijzer

In deel I van dit rapport wordt de effectevaluatie besproken, waar het vooral gaat om de subjectieve (hoofdstuk 2) en de objectieve kanten van veiligheid (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 komen de experts aan het woord. Ook zij geven een inschatting van de effecten van cameratoezicht waarbij ook neveneffecten, zoals registratie en opsporing door politie en justitie, aan bod komen. In hoofdstuk 5 gaat het over opvattingen over cameratoezicht; hoeveel mensen staan er positief tegenover en welke effecten verwacht men ervan? Hoofdstuk 6 is geheel gewijd aan verplaatsing: een literatuuronderzoek naar ander onderzoek in binnen- en buitenland gevolgd door de studie in Amsterdam.

Deel II van dit rapport behandelt de procesevaluatie. De verschillende stadia van een cameratoezichtproject worden achtereenvolgens behandeld waarbij per onderdeel een aantal aanbevelingen voor toekomstige projecten worden gedaan. In hoofdstuk 7 gaat het over de start van het project waarbij aandacht moet zijn voor probleemanalyse, samenwerking en het opstellen van een technisch bestek. Daarna (hoofdstuk 8) breekt de uitvoeringsfase aan waarin het gaat over de opvolging bij incidenten, toezichthouders en communicatie met alle betrokkenen. Tot slot komt in hoofdstuk 9 monitoring en evaluatie aan de orde. Hier gaat het over regelmatig overleg, klachtenregeling en evaluaties, zowel intern als extern. Afsluitend wordt een overzicht gegeven van de kosten van de projecten die zijn onderzocht.

DEEL I: Effectevaluatie

2 Gevoelens van onveiligheid

*"De wetenschap dat een extra paar ogen meekijkt, maakt dat mensen zich veiliger voelen."*²

2.1 Inleiding

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag naar het effect van de camera's op onveiligheidsgevoelens. In de enquêtes onder bewoners, passanten en ondernemers is gevraagd naar de beleving van de veiligheid. Ook de achtergrond van de subjectieve veiligheid komt in dit hoofdstuk aan bod.

2.2 Onveiligheidsgevoelens in Amsterdam

Bij de start van de experimenten met cameratoezicht is een toename van het gevoel van veiligheid als één van de te bereiken doelen genoemd. In dit onderzoek is –overeenkomstig andere bevolkingsonderzoeken als de leefbaarheidsmonitor en de politiemonitor– eerst een algemene vraag gesteld over onveiligheidsgevoelens. De vraag luidt, of men zich wel eens onveilig voelt op straat en zo ja, hoe vaak. Het gaat bij deze vraag dus niet om het gebied waar camera's hangen of de eigen woonbuurt, maar om een algemeen gevoel van veiligheid.

Tabel 2.1 Gevoel van onveiligheid – percentage dat zich 'wel eens' onveilig voelt op straat

	August Allebéplein		Belgiëplein		Kraaiennest	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
bewoners	95	84	85	86	89	89
passanten	49	55	57	51	54	57

Opmerking: Deze vraag is niet gesteld aan de ondernemers.

Het blijkt dat een zeer ruime meerderheid van de ondervraagde bewoners zich wel eens onveilig voelt op straat. Dit percentage is het afgelopen jaar niet verbeterd, behalve op het August Allebéplein. Meer bewoners aan dat plein voelen zich nu veilig vergeleken met een jaar daarvoor (daling van 95 naar 84 procent). Nog altijd gaat het om een zeer grote groep bewoners, maar het percentage wijkt bij deze laatste meting minder af van de twee andere locaties.

Onder de passanten zijn onveiligheidsgevoelens een stuk minder algemeen: iets meer dan de helft voelt zich wel eens onveilig. Dit hoeft overigens geen grote verbazing te wekken aangezien verwacht mag worden dat passanten die zich onveilig voelen, de betreffende locatie zullen mijden. Er zijn tussen de drie locaties vrijwel geen verschillen en ook in vergelijking met de nulmeting is geen sprake van duidelijke veranderingen.

Noot 2 Elk hoofdstuk begint met een citaat uit één van de interviews. Met het oog op de anonimiteit van de geïnterviewden wordt geen bron vermeld.

Tabel 2.2 Gevoel van onveiligheid – percentage dat zich 'vaak' onveilig voelt op straat

	August Allebéplein		Belgiëplein		Kraaiennest	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
bewoners	21	16	10	7	31	31
passanten	7	17	6	12	8	12

Opmerking: Deze vraag is niet gesteld aan de ondernemers.

Als we kijken naar de groep die zich 'vaak' onveilig voelt (de meest zorgwekkende groep), dan zien we tamelijk grote verschillen tussen de drie gebieden. In het Kraaiennest is de groep die zich vaak onveilig voelt het grootste: 31 procent. Dit is niet veranderd sinds de nulmeting. Op het August Allebéplein voelt 16 procent van de bewoners zich vaak onveilig, wat een lichte daling is ten opzichte van de nulmeting (was 21 procent). Op het Belgiëplein voelt 7 procent zich vaak onveilig (was 10 procent). Onder de passanten is de groep die zich vaak onveilig voelt gestegen, met name op het August Allebéplein.

Vergelijking met Amsterdam

Gemiddeld voelt 39 procent van de Amsterdammers zich wel eens onveilig en 6 procent voelt zich vaak onveilig³. De percentages liggen op de experimentlocaties dus fors hoger – ook na invoering van cameratoezicht. Dat zou een reden kunnen zijn de noodklok te luiden over deze gebieden. Maar het is niet met zekerheid te zeggen wat er nu precies wordt gemeten met de vraag of men zich wel eens onveilig voelt. De vraag is zo algemeen geformuleerd dat het volgens sommigen zelfs verbazingwekkend is dat niet honderd procent van de ondervraagden 'ja' antwoordt. Iedereen voelt zich in min of meerdere mate immers wel eens onveilig, luidt hun redenering. In deze evaluatie is ook gevraagd naar de achtergronden van de onveiligheidsgevoelens. Men blijkt zich bijvoorbeeld niet overal onveilig te voelen en ook niet op alle momenten van de dag, maar vooral 's avonds en 's nachts. Dit komt in de volgende paragrafen aan de orde.

2.3 Onveiligheidsgevoelens in cameragebied

Als we ons richten op gevoelens van onveiligheid op de locaties waar cameratoezicht is, blijkt dat het wederom de bewoners zijn die zich in hoge mate onveilig voelen.

Tabel 2.3 Gevoel van onveiligheid – percentage dat zich wel eens onveilig voelt in het cameragebied

	August Allebéplein		Belgiëplein		Kraaiennest	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
bewoners	91	82	77	76	78	82
passanten	30	45	27	38	33	44
ondernemers ⁴	44	80	41	56	52	36

Opmerking: Aan de ondernemers is gevraagd of zij zich wel eens onveilig voelen 'in hun winkel'.

Noot 3 Zie: DSP-groep, 2002.

Noot 4 Met nadruk wordt gewezen op de beperkte betrouwbaarheid van de uitkomsten voor de ondernemers. De uitkomsten zijn alleen maar in de vorm van percentages weergegeven om een vergelijking met de twee andere groepen mogelijk te maken, niet om harde conclusies aan te verbinden. De reden voor deze kleine aantallen is overigens puur praktisch: per locatie zijn alle ondernemers benaderd voor het onderzoek; het was eenvoudigweg niet mogelijk grotere aantallen te ondervragen.

De belangrijkste conclusie die kan worden getrokken uit deze tabel luidt dat een zeer groot gedeelte van de bewoners zich onveilig voelt in de drie cameragebieden. Dat was bij de nulmeting het geval en bij deze effectmeting is dat nog steeds zo. Onder de bewoners van het August Allebéplein is de groep die zich onveilig voelt weliswaar iets minder groot dan bij de nulmeting (een daling van 91 naar 82 procent), maar het gaat nog altijd om een zeer hoog percentage.

Passanten hebben zowel bij de nulmeting als de effectmeting minder last van gevoelens van onveiligheid dan bewoners en ondernemers. Opvallend is wel dat de situatie bij de effectmeting slechter is dan bij de nulmeting. Uit een nadere analyse blijkt dat degenen die weten dat er cameratoezicht is, zich wat vaker onveilig voelen dan degenen die daarvan niet op de hoogte zijn. Het is echter onduidelijk of hier een oorzakelijk verband achter schuilgaat. Wellicht letten mensen die zich onveilig voelen beter op hun omgeving en zijn ze daardoor beter op de hoogte van de aanwezigheid van camera's. Alleen door diepte-interviews te houden met passanten kan daar inzicht in worden verkregen. Overigens, kijkend naar de algemene onveiligheidsgevoelens (zie tabel 2.1) lijkt het er op dat eigenlijk de cijfers uit de nulmeting afwijkend waren en dat ze door de waargenomen stijging op een vergelijkbaar niveau uitkomen.

Van de ondernemers voelt ongeveer de helft zich wel eens onveilig in de eigen zaak (53 procent). Dit is niet veranderd sinds de nulmeting.

Al met al hebben wij als onderzoekers de neiging het meeste gewicht toe te kennen aan de gevoelens van bewoners en ondernemers. Zij bevinden zich immers vaker in het cameragebied dan passanten.

2.4 Achtergronden van onveiligheidsgevoelens

Het blijkt dat men zich vooral 's avonds en 's nachts onveilig voelt – dat geldt voor bewoners, passanten en ondernemers. Slechts acht procent van de bewoners voelt zich overdag wel eens onveilig. Bij de nulmeting bleek dat de bewoners van het August Allebéplein zich ook in de middaguren onveilig voelden, maar dat is bij deze tweede meting niet meer het geval. Wat dat betreft is er dus sprake van een verbetering.

Waar men zich precies onveilig voelt, blijkt per locatie verschillend te zijn. Net als bij de nulmeting zijn het op het August Allebéplein de geldautomaat, de snackbar en de onderdoorgang naast de (gesloten) bioscoop die als onveilig worden ervaren. Op het Belgiëplein zijn het de rondhangende jongeren die mensen een onveilig gevoel geven; zij kunnen overal zitten, maar meestal in de buurt van de telefooncel, de bankjes, de snackbar of de tramhalte. In het Kraaiennestgebied, tenslotte, blijken het vooral de overdekte ingang van de metro en de garage te zijn waar men zich onveilig voelt. Dit was bij de nulmeting nog niet het geval – toen werd de passage naar de flat Kruitberg vaak als 'hotspot' genoemd. Wellicht heeft de overlast zich verplaatst naar de ingang van de metro en de garage. Beide plekken vallen overigens binnen het blikveld van duidelijk zichtbare camera's, dus het is niet waarschijnlijk dat deze verschuiving een gevolg is van cameratoezicht⁵.

Noot 5 Verplaatsingseffecten komen later in dit rapport uitgebreid aan de orde.

2.5 Effect camera's op onveiligheidsgevoel

Er is ook letterlijk aan de respondenten gevraagd of zij zich veiliger voelen door cameratoezicht. Daar komt een gematigd positief beeld uit naar voren, dat weinig is veranderd sinds de nulmeting.

Tabel 2.4 Effect cameratoezicht op gevoel van veiligheid – percentage dat zegt zich veiliger te voelen door camera's

	August Allebéplein		Belgiëplein		Kraaiennest	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
bewoners	44	39	35	47	52	49
passanten	46	29	30	37	58	50
ondernemers	22	40	47	31	48	57

Opmerking: Bijzonder veel mensen antwoordden op deze vraag 'weet niet'. Daarom zijn zij in tegenstelling tot de overige tabellen in dit rapport, ook in de percentagebasis meegenomen (zie de tekst voor een toelichting).

In totaal –als alle ondervraagde bewoners, ondernemers en passanten bij elkaar opgeteld worden– zegt 43 procent van de ondervraagden zich veiliger te voelen door cameratoezicht. Bij de nulmeting was dit 44 procent; vrijwel gelijk gebleven, dus. Een kwart van de ondervraagden (24 procent) zegt zich niet veiliger te voelen door cameratoezicht. Dat was bij de nulmeting nog de mening van 30 procent. De opinie is echter niet positiever geworden, maar onduidelijker. Bij de effectmeting weet 33 procent niet of ze zich veiliger voelen door cameratoezicht, terwijl dit bij de nulmeting nog maar voor 26 procent gold.

Dit is een opvallende uitkomst, aangezien bij de nulmeting nog werd opgemerkt dat verwacht mocht worden dat naarmate cameratoezicht langer operationeel is, steeds meer mensen kunnen aangeven of ze zich er veiliger door voelen, of niet. Die verwachting komt niet uit: men is juist *minder* goed in staat een antwoord op deze vraag te geven. Blijkbaar vindt men het moeilijk om aan te geven wat het effect is van cameratoezicht op het gevoel van veiligheid.

Als we het totaaloordeel opsplitsen voor de drie locaties en de drie geënquêteerde groepen, komt een bont patroon te voorschijn. Op het Belgiëplein zijn bewoners en passanten positiever dan bij de nulmeting. Op de twee andere locaties is de groep die niet weet of ze zich veiliger voelen door cameratoezicht groter geworden.

2.6 Afsluitend

De vraag of cameratoezicht tot een groter gevoel van veiligheid leidt kan niet met een simpel 'ja' of 'nee' worden beantwoord. Als letterlijk aan burgers wordt gevraagd of ze zich veiliger voelen door cameratoezicht, is men overwegend positief. Veertig procent van alle ondervraagden zegt dat zij zich veiliger voelen door cameratoezicht. Maar als we de cijfers van de effectmeting vergelijken met die van de nulmeting, zien we alleen op het August Allebéplein een lichte verbetering. En ook hier voelt nog altijd een zeer ruime meerderheid zich onveilig. Er is dus zeker geen sprake van een spectaculaire daling van de onveiligheidsgevoelens.

Hier past echter een waarschuwing voor te snelle conclusies: misschien is een jaar te kort om een verandering in onveiligheidsgevoelens waar te kunnen nemen. Zo luidde in ieder geval de conclusie van de evaluatie van cameratoezicht in Groningen: de effectmeting die na twee jaar werd

gehouden liet andere resultaten zien dan de eerste meting die na een jaar werd gehouden. Ook blijkt uit ander langlopend onderzoek, zoals de politiemonitor en de leefbaarheidsmonitor, dat onveiligheidsgevoelens slechts langzaam veranderen. Het verdient dan ook zeker aanbeveling op een later moment nogmaals een effectmeting uit te voeren.

3 Feitelijke criminaliteit en overlast

"Al worden er maar vier of vijf boeven per jaar extra door gepakt, dan vind ik het al een groot succes."

3.1 Inleiding

Na de bespreking van gevoelens van onveiligheid, gaan we in dit hoofdstuk over naar de feitelijke kant van onveiligheid: persoonlijk slachtofferschap van criminaliteit of overlast. Slachtofferschap is in deze evaluatie op twee manieren gemeten: in de enquêtes is aan bewoners, passanten en ondernemers gevraagd of men zelf slachtoffer is geworden van een delict of een vorm van overlast. Daarnaast is een analyse uitgevoerd van cijfers uit de politieregistratie.

3.2 Slachtofferschap volgens enquêtes

In de enquêtes is aan alle respondenten gevraagd of zij in het cameragebied zelf het slachtoffer zijn geworden van een delict of een ander vervelend voorval.

Tabel 3.1 Slachtoffer van criminaliteit en/of overlast – percentage dat zelf één of meer keren slachtoffer is geworden op de cameralocatie

	August Allebéplein		Belgiëplein		Kraaiennest	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
bewoners	62	50	32	25	30	41
passanten	19	14	12	16	15	25
ondernemers	22	20	24	38	43	21

Bij de vraag naar persoonlijk slachtofferschap blijken grote verschillen te bestaan tussen de drie locaties en tussen de drie groepen ondervraagden. De hoogste slachtoffercijfers worden gevonden op het August Allebéplein, waar de helft van de bewoners slachtoffer is. Hier is echter wel sprake van een daling ten opzichte van de nulmeting (van 62 naar 50 procent). Eerder werd al geconstateerd dat de bewoners van het August Allebéplein zich veiliger voelen dan bij de nulmeting en deze twee uitkomsten lijken dus consequent met elkaar. Maar ook op het Belgiëplein is sprake van een, zij het lichte, daling in slachtoffercijfers, terwijl men zich hier niet veiliger is gaan voelen. En in het Kraaiennestgebied zijn juist iets meer slachtoffers bij de effectmeting, gekoppeld aan een constant niveau van onveiligheidsgevoelens. De relatie tussen feiten en gevoelens, op deze manier gemeten, is dus verre van eenduidig.

Kijken we naar de ondernemers, dan lijkt er een verbetering te zijn opgetreden in het Kraaiennestgebied. Op het Belgiëplein lijkt de situatie juist slechter te zijn geworden (stijging van 24 naar 38 procent). De criminaliteit lijkt zich hier te hebben verhard: naast de verbale agressie die overal een groot probleem vormt, zijn de ondernemers op het Belgiëplein het afgelopen jaar opgeschrikt door een aantal inbraken, vernielingen en zelfs een gewapende overval. Nogmaals moet hier echter worden gewaarschuwd voor al te drastische conclusies: het aantal respondenten in deze categorie is zo

klein, dat de gesignaleerde trends met grote voorzichtigheid moeten worden behandeld. Als signaal moeten ze echter zeker serieus worden genomen. Een oorzakelijke relatie tussen een verharding van de winkelcriminaliteit en cameratoezicht ligt overigens niet voor de hand, gezien de ervaringen op de twee andere locaties.

Op elk van de drie locaties zijn passanten relatief weinig slachtoffer geworden van criminaliteit of overlast. Dit is niet zo vreemd, aangezien zij minder vaak aanwezig zijn dan de bewoners en de ondernemers. De cijfers geven weinig verschillen te zien tussen nulmeting en effectmeting, behalve in het Kraaiennest. Hier is een kwart van de passanten slachtoffer geworden van een delict of een vervelend voorval, terwijl dat bij de nulmeting bij 15 procent het geval was.

Aard van criminaliteit en overlast

Aan de slachtoffers van criminaliteit of overlast is uiteraard ook gevraagd waar ze het slachtoffer van zijn geworden en hoe vaak. Het aantal incidenten per locatie is te laag om hier apart cijfers voor te presenteren. Daarom worden de cijfers voor alle bewoners hieronder in tabelvorm weergegeven. In de tekst worden, waar dat verantwoord leek, ook per locatie enkele cijfers genoemd. Ook van belang is de constatering dat de camera's op het August Allebéplein en het Belgiëplein niet zijn gericht op parkeerplaatsen of woningen. De ontwikkelingen in de delicten autocriminaliteit en inbraak kunnen dus niet direct aan cameratoezicht worden gekoppeld. Aan de andere kant is het mogelijk dat cameratoezicht een positief effect heeft doordat het hele gebied minder aantrekkelijk wordt voor criminelen (zie ook hoofdstuk 6).

Tabel 3.2 Aard van de criminaliteit en overlast – percentage slachtoffers onder bewoners per incident voor de drie locaties samen

	2001	2002	Ontwikkeling
Straatroof	5%	7%	+ 2%
Inbraak	4%	6%	+ 2%
Zakkenrollen	5%	4%	- 1%
Diefstal uit auto	16%	15%	- 1%
Duwen en trekken	8%	6%	- 2%
Fietsendiefstal	8%	5%	- 3%
Groepjes jongeren	28%	23%	- 5%
Verbale agressie ('grote bek')	25%	18%	- 7%
Ander delict/incident	11%	4%	- 7%
Totaal aantal incidenten (abs.)	438	362	-23%
Aantal ondervraagden (abs.)	397	413	

Zoals uit de tabel blijkt, zijn de positieve effecten maximaal bij verbale agressie, groepjes jongeren en de categorie 'andere delicten'. Dit zijn ook de incidenten die in absolute aantallen het meeste voorkomen: rond een kwart van de bewoners is het slachtoffer geworden van overlast door groepen jongeren. Ook verbale agressie scoorde hoog, maar is nu fors gedaald: 25 procent bij de nulmeting en 18 procent bij de effectmeting. Bij straatroof en inbraak zien we als enige een negatieve ontwikkeling. De stijging in het aantal straatroven komt trouwens volledig voor rekening van het Kraaiennest (zie onder). Inbraken stijgen op elk van de drie locaties. In totaal is het aantal incidenten fors gedaald: met 23 procent.

Op het August Allebéplein is een duidelijk positieve ontwikkeling gaande op het gebied van autocriminaliteit, woninginbraak, verbale agressie en de dreigende sfeer door jongeren. Bij de nulmeting bleek dat deze delicten zeer

vaak voorkwamen op dit plein. Bij deze effectmeting is een verbetering bij alle delicten te zien, maar met name bij deze vier. Het aantal voorvallen van autocriminaliteit blijft echter ondanks de daling hoog: bij de nulmeting was eenderde van de bewoners van het August Allebéplein hier het slachtoffer van. Nu ligt dat nog altijd op een kwart van de ondervraagden. In de enquêtes werden op het August Allebéplein 31 gevallen van autocriminaliteit gemeld op een totaal van 154 delicten.

In het Kraaiennestgebied valt het grote aantal straatroven op: ondanks de inspanningen van de politie op dit gebied is maar liefst een op de zes ondervraagde bewoners het slachtoffer van een straatroof geworden. Dat is bijna een verdubbeling ten opzichte van de nulmeting, toen negen procent slachtoffer werd van dit delict.

Op het Belgiëplein komen de ontwikkelingen nauw overeen met het in de tabel weergegeven algemene beeld: een daling van overlast door jongeren, verbale agressie en 'andere delicten'. Straatroof, diefstal uit auto en inbraak bleven constant.

3.3 Slachtofferschap volgens politieregistratie

Speciaal voor deze evaluatie heeft de regiopolitie Amsterdam-Amstelland een analyse uitgevoerd op de hoeveelheid geregistreerde criminaliteit op de drie cameralelocaties⁶. De cijfers zijn opgevraagd voor de twaalf maanden voorafgaand aan invoering van cameratoezicht en de twaalf maanden daarna. Omdat de camera's op het Belgiëplein later zijn opgehangen, is daar een andere vergelijkingsperiode gekozen dan op het August Allebéplein en in het Kraaiennest.

Kanttekening bij politieregistratie

Het gebruik van politiecijfers heeft voor- en nadelen. Een groot voordeel van politiecijfers boven enquêtes is, dat alle delicten helder worden omschreven en in die zin tamelijk 'hard' zijn, vergeleken met bijvoorbeeld een begrip als 'verbale agressie' uit de enquêtes. Ook komen kleinere incidenten meestal niet in de politiesystemen terecht, wat de cijfers een zekere mate van stabiliteit en betrouwbaarheid geeft: er moeten wat drempels worden genomen voordat het incident de politiestatistiek bereikt. Tevens spelen geheugeneffecten bij politiecijfers geen rol van betekenis, maar zeer waarschijnlijk wel bij enquêtes.

Hier staat echter ook een aantal nadelen tegenover. Allereerst de hierboven genoemde selectie: een aanzienlijk deel van de gepleegde delicten komt niet in de politiestatistiek terecht. Dat heeft als voordeel dat de cijfers stabiel zijn, maar anderzijds ontbreekt er een belangrijk deel van de delicten: het zogenaamde *dark number*. Met name bij geweldsdelicten gaat het om een aanzienlijk aantal: slechts één op de drie geweldsdelicten wordt gemeld of aangegeven (30 procent). Van een inbraak daarentegen wordt in zestig procent van de gevallen melding gedaan, al was het maar omdat men een bewijs voor de verzekering nodig heeft (Politiemonitor, 1999). Dit betekent dat de samenstelling van de criminaliteit in politiecijfers anders is dan de werkelijkheid.

Daarnaast laat de kwaliteit van de invoer van gegevens in politiesystemen te wensen over: niet alle delicten worden onder juiste delictcodes opgeslagen, niet alle relevante informatie wordt toegevoegd en bij voortschrijdende

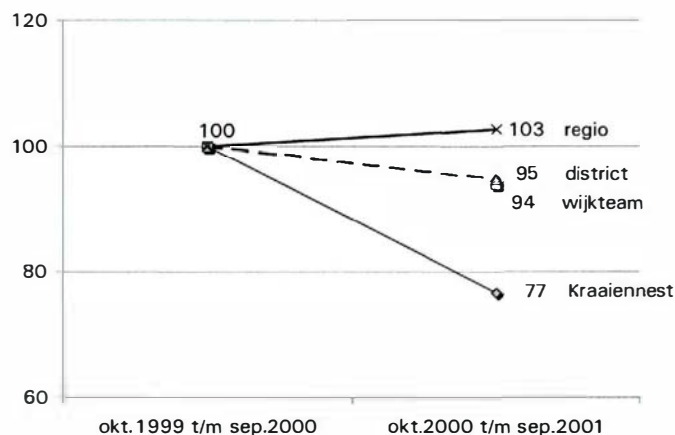
Noot 6 Omdat gegevens op straatniveau nodig waren, is gekozen voor 'aangiften misdrijven'. Meldingen zijn niet beschikbaar voor afzonderlijke straten. Wij bedanken Jacky Leenders en Stephan den Hengst van het bureau Managementinformatie & Onderzoek voor hun medewerking.

inzichten (een vechtpartij bleek bijvoorbeeld veroorzaakt door een diefstal) worden de gegevens niet altijd gecorrigeerd. Hoe het ook zij: aan cijfers uit de politieregistratie zitten flink wat haken en ogen. Als gegevensbron kunnen zij zeker bruikbaar zijn, mits er voorzichtig mee wordt omgesprongen. Tot slot moet worden opgemerkt dat het voor dit onderzoek noodzakelijk was te kijken naar het aantal aangiften, terwijl het beter was geweest het aantal incidenten te turven. Die gegevens zijn echter niet opvraagbaar op straatniveau, terwijl dat wel nodig was om de gebieden te kunnen afbakenen. Dit is nadelig als cameratoezicht leidt tot een verandering in de aangiftebereidheid. Ander onderzoek laat zien dat dit een mogelijk effect is – men denkt dat het meer zin heeft om aangifte te doen als er beelden van het incident zijn. Andere studies geven echter aan dat een dergelijk effect is uitgebleven. Het hangt waarschijnlijk van de reikwijdte van het cameraproject en de bekendheid ervan af, of en in welke mate dat effect optreedt. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk geven wij, mede op basis van de enquêtes en de diepte-interviews, aan in hoeverre er ons insziens sprake is van een registratie-effect of een werkelijke verandering in de hoeveelheid gepleegde delicten.

3.3.1 Politieciijfers Kraaiennest

Er zijn politieciijfers opgevraagd voor vijf verschillende delicten: straatroof, mishandeling, overvallen, woninginbraken en autocriminaliteit (vernieling aan auto of diefstal uit auto). Omdat het op de cameralocaties vaak om slechts enkele delicten gaat (vooral bij overvallen, straatroof en mishandeling), zijn de vijf delicten in een totaalcijfer bij elkaar opgeteld in de grafieken. In de tekst onder de grafieken wordt echter ook ingegaan op afzonderlijke delicten.

Figuur 3.1 Ontwikkeling slachtofferschap van vijf delicten; Kraaiennest vergeleken met wijkteam, district en regio (nulmeting = 100)



Uit de grafiek blijkt dat het totaal aantal door de politie geregistreerde incidenten in het Kraaiennestgebied fors is gedaald na invoering van cameratoezicht. De index is na een jaar gedaald van 100 tot 77, wat een aanzienlijke verbetering mag worden genoemd. In absolute aantallen zijn er 80 delicten minder gepleegd: 264 in plaats van 344.

In het wijkteam Ganzenhoef en district 7 (waar het Kraaiennest deel van uitmaakt) is de criminaliteit ook gedaald, maar veel minder spectaculair. De index daalde hier van 100 naar 94, respectievelijk 95. Regionaal was er in deze periode sprake van een lichte stijging met drie procent (van 100 naar 103). Het Kraaiennestgebied heeft zich dus relatief *en* absoluut positief ontwikkeld in het jaar sinds de nulmeting.

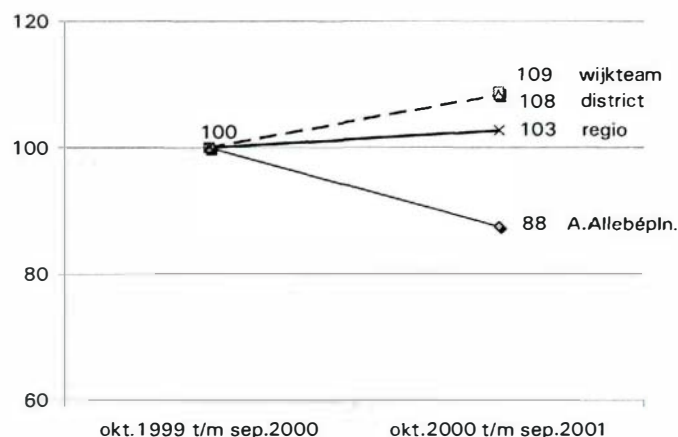
De verbetering trad op bij elk van de vijf delicten, maar vooral bij inbraken is de daling groot: van 48 naar 28 inbraken. De daling in het aantal straatroven is procentueel minder spectaculair, maar in absolute aantallen ook aanzienlijk: van 100 naar 71 straatroven. Het aantal straatroven in de rest van het district en de regio gaf in dezelfde periode een stijging te zien (district + 8 procent; regio + 19 procent), wat de relatieve ontwikkeling des te positiever maakt.

Al met al kan dus geconstateerd worden dat op basis van politiecijfers een sterke verbetering lijkt te zijn opgetreden in het Kraaiennest. En deze is sterker dan in de omliggende gebieden, hoewel ook daar een daling van de criminaliteit wordt geconstateerd. Het aantal delicten in het Kraaiennestgebied maakt iets minder dan een vijfde van het totaal in het wijkteam Ganzenhoef uit. Verplaatsing naar het gebied rondom het Kraaiennest lijkt dan ook onwaarschijnlijk: als dat wel was gebeurd, zou het totaal aantal delicten in het wijkteam immers constant moeten zijn gebleven. In het hoofdstuk over verplaatsing wordt hier uitgebreid op ingegaan.

3.3.2 Politiecijfers August Allebéplein

De eerste opmerking die moet worden gemaakt over het August Allebéplein is, dat hier zowel vóór als na invoering van cameratoezicht in absolute aantallen weinig delicten zijn geregistreerd door de politie. In het jaar vóór invoering ging het (voor de vijf geselecteerde delicten) om slechts 16 incidenten. Het jaar daarna werden er 14 incidenten geregistreerd. Dat komt neer op een daling van twaalf procent, maar gezien het kleine aantal is het eigenlijk onzinnig de ontwikkeling in een percentage uit te drukken. Om een vergelijking met de trends in de omgeving te kunnen maken, is dit in de grafiek toch gedaan.

Figuur 3.2 Ontwikkeling slachtofferschap van vijf delicten; August Allebéplein vergeleken met wijkteam, district en regio (nulmeting = 100)



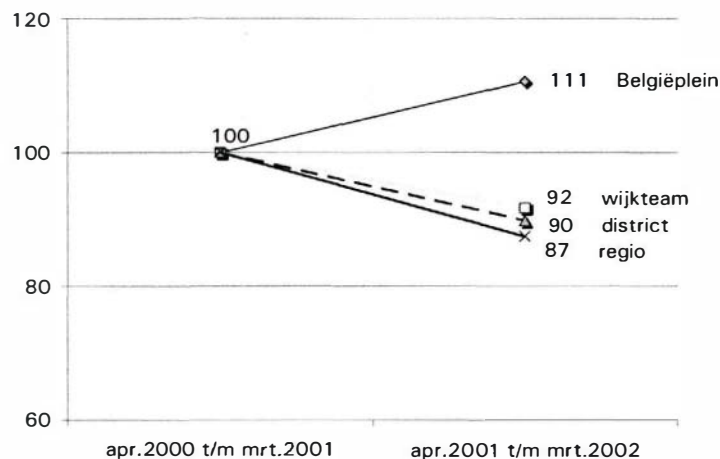
Opmerking: Het aantal delicten op het August Allebéplein is bijzonder klein (16 respectievelijk 14 delicten).

De grafiek lijkt te wijzen op een forse daling van criminaliteit op het August Allebéplein na invoering van cameratoezicht, maar zoals gezegd is de ontvullende werkelijkheid hierachter dat het om slechts twee delicten minder gaat. Toch is het interessant te constateren dat de situatie in het wijkteam Meer en Vaart en district 6, waar het August Allebéplein deel van uitmaakt, en in de regio in dezelfde periode is verslechterd. De daling op het August Allebéplein heeft zich dus voorgedaan tegen een algemene stijgende trend in wat de cijfers toch iets veelzeggender maakt. Over de aard van de criminaliteit is vanwege de kleine aantallen echter niets betrouwbaars te zeggen.

3.3.3 Politiecijfers Belgiëplein

Net als voor het August Allebéplein en het Kraaiennest zijn er politiecijfers opgevraagd voor het Belgiëplein. Omdat de camera's hier later zijn opgehangen dan op de twee andere locaties, hebben de cijfers betrekking op een andere periode. Het Belgiëplein valt binnen hetzelfde wijkteam (Meer en Vaart) en district (D6) als het August Allebéplein, maar omdat de evaluatieperiode anders is, zijn de cijfers waarmee vergeleken wordt anders dan in de grafiek hierboven.

Figuur 3.3 Ontwikkeling slachtofferschap van vijf delicten; Belgiëplein vergeleken met wijkteam, district en regio (nulmeting = 100)



Het Belgiëplein geeft het tegenovergestelde beeld te zien van het Kraaiennest en het August Allebéplein. Het aantal geregistreerde incidenten in het cameragebied is in het jaar na invoering van cameratoezicht groter dan in het jaar voorafgaand aan de camera's. Een ander opvallend verschil met de twee andere locaties is ook dat de stijging optreedt tegen een dalende trend in het wijkteam, het district en de regio in.

Op het Belgiëplein gaat het in absolute aantallen om een stijging met acht delicten (van 76 naar 84). De aard van de criminaliteit is veranderd, zo lijkt het. De persoonsgebonden criminaliteit is afgenomen: het totaal aantal straatroven en mishandelingen samen, daalde van 21 naar 6 voorvallen. Inbraken en voertuigcriminaliteit stegen juist: van 54 naar 75 voorvallen.

Daarmee maken deze twee laatste delicten bij de effectmeting vrijwel het geheel van alle delicten uit (84 incidenten). Overigens is het vermelden waard dat de camera's op het Belgiëplein gericht zijn en niet op woningen of parkeerplaatsen. Inbraken en autocriminaliteit kunnen dus niet door de camera's gezien worden.

3.4 Afsluitend

In dit hoofdstuk zijn slachtoffercijfers gepresenteerd uit enquêtes onder burgers en uit de politieregistratie. Deze twee bronnen leiden op het eerste gezicht tot tegenstrijdige conclusies. Uit de enquêtes blijkt namelijk dat het aantal delicten op het August Allebéplein en het Belgiëplein is gedaald en in het Kraaiennestgebied is gestegen. De politiecijfers laten op het August Allebéplein ook een daling zien (dit is in overeenstemming met de enquêtes), maar op de twee andere locaties zijn ze tegengesteld aan de enquêtes: een stijging op het Belgiëplein en een forse daling in het Kraaiennestgebied. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat de tegenstrijdigheid deels wegvalt, wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat politiecijfers geen informatie bevatten over overlast en verbale agressie. De verbetering op het Belgiëplein, bijvoorbeeld, zoals die uit de enquête blijkt, komt vrijwel geheel voor rekening van een afname in jongerenoverlast en verbale agressie. Die voorvallen zitten niet in de politiecijfers. In het Kraaiennest gaat deze redenering echter niet op. De enquêtes in dit gebied laten ook voor de 'harde' delicten, zoals inbraken, straatroven en dergelijke een stijging zien, terwijl de politiecijfers voor dezelfde delicten een daling laten zien.

Eén van de conclusies van de evaluatie van cameratoezicht in de Groningse binnenstad luidde, dat het aantal geregistreerde delicten na invoering van cameratoezicht hoger was dan daarvoor⁷. Volgens de onderzoekers viel dit te verwachten, omdat cameratoezicht leidt tot een verhoogde aandacht voor criminaliteit en meer toezicht –zowel op straat als achter het beeldscherm. Het is in zo'n geval logisch dat er meer delicten worden geregistreerd. Maar dat hoeft niet automatisch te betekenen dat er ook meer delicten worden gepleegd. Het is de vraag of die redenering ook opgaat voor de projecten in Amsterdam. In tegenstelling tot Groningen, gaat het hier niet om een uitgaansgebied, maar om woon- en winkelgebieden. In het Kraaiennest is de geregistreerde criminaliteit gedaald. Wij zijn geneigd dit –in tegenstelling tot de Groningse onderzoekers– als een positieve ontwikkeling te beschouwen. Voordat cameratoezicht in het Kraaiennest werd ingevoerd was er namelijk ook al veel toezicht op straat en werd er actief gewerkt aan een juiste registratie van delicten. Vreemd blijft echter dat dit niet overeenkomt met de enquêteresultaten. Een vervolgmeting kan duidelijk maken of hier sprake is van een uitzondering of een structureel verschil.

Al met al kan worden geconstateerd dat zich, volgens de enquêtes, op het August Allebéplein en het Belgiëplein na invoering van cameratoezicht minder delicten hebben voorgedaan dan daarvoor en dan met name op het gebied van overlast en verbale agressie. Op het August Allebéplein is daarnaast ook nog eens het aantal voorvallen van autocriminaliteit en woninginbraak duidelijk gedaald, hoewel de camera's, zoals gezegd, niet zijn gericht op parkeerplaatsen of woningen. Deze verbetering wordt op het August Allebéplein ook gestaafd door de politiecijfers, maar helaas kunnen er vanwege het kleine aantal incidenten niet echt harde conclusies worden getrokken. Op het Belgiëplein geven de politiecijfers een stijging te zien, maar het is aannemelijk dat dit vooral een registratie-effect is: een verhoogde

Noot 7 Intraval, 2002.

aandacht voor criminaliteit en meer toezichthouders op straat en achter het beeldscherm kan geleid hebben tot meer registraties. Op twee van de drie locaties was er dus een positieve ontwikkeling.

De derde locatie (Kraaiennest) laat weliswaar een forse daling zien in het aantal door de politie geregistreerde delicten (80 incidenten minder dan het jaar ervoor), maar de enquêtes onder bewoners wijzen juist op een stijging van de criminaliteit. Zonder aanvullende informatie is het helaas niet mogelijk voor het Kraaiennest vast te stellen wat hier werkelijk aan de hand is.

4 Effecten volgens experts

“Op het moment suprême denkt een dader niet aan de camera’s.”

4.1 Inleiding

Naast de enquêtes en de politiecijfers is in diepte-interviews met experts gevraagd naar de effecten van cameratoezicht. Met effecten wordt in eerste instantie bedoeld op de subjectieve en objectieve hoeveelheid criminaliteit en overlast. Een verbetering van samenwerking en communicatie kan echter ook een effect van cameratoezicht zijn, evenals een efficiëntere en effectievere opsporing van strafbare feiten. Het neveneffect verplaatsing, komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

4.2 Objectieve en subjectieve veiligheid

De vraag of cameratoezicht nu werkt of niet, kan ook door de experts niet met ‘ja’ of ‘nee’ beantwoord worden. Het ligt er maar aan welk effect je hoopt te bereiken. Over het effect van cameratoezicht op de subjectieve en objectieve veiligheid is men overwegend positief. De geïnterviewden zijn in meerderheid van mening dat het niveau van leefbaarheid en veiligheid zich in de cameragebieden heeft verbeterd. Volgens de betrokkenen uit Slotervaart/Overtoomse Veld is het op beide pleinen zeker overdag rustiger geworden. Bovendien is het imago van het August Allebéplein als *no go area* verbeterd. In het Kraaiennest worden vooral positieve effecten van cameratoezicht in de binnenstraten van de flats genoemd, waar hele gangen verbeterd zijn. Dit valt echter buiten het experiment in de openbare ruimte. De meeste respondenten zijn voorzichtig in het doen van uitspraken over het effect van cameratoezicht op de objectieve en subjectieve veiligheid, omdat onduidelijk is of cameratoezicht de oorzaak is van de verbeteringen. Men wijst vrijwel unaniem op het totale pakket aan maatregelen. Een effect dat wel ondubbelzinnig aan cameratoezicht kan worden toegeschreven, is de opsporing van strafbare feiten met behulp van opgenomen beelden. Dit geldt voornamelijk voor het Kraaiennest, waar het systeem zich goed leent voor opsporingswerkzaamheden. Een paar opvallende zaken waarbij cameratoezicht haar waarde heeft bewezen, worden door verschillende personen naar voren gebracht. Zo was er bijvoorbeeld de zaak waarbij camerabeelden lieten zien dat een verdachte de flat via de ene ingang was binnengekomen, maar deze weer via een andere had verlaten. Hierdoor was het niet meer nodig in de gehele flat huiszoekingen te doen. Ook in Slotervaart/Overtoomse Veld, waar het voornamelijk ging om preventie, blijkt steeds meer behoefte te ontstaan camera’s in te schakelen in het kader van opsporing achteraf. Het systeem leent zich daar echter minder voor.

Het feit dat cameratoezicht is ingebed in een pakket aan maatregelen maakt het moeilijk voor de experts om het effect van alleen de camera’s in te schatten. Ook zijn er bijna gelijktijdig met invoering van cameratoezicht gebeurtenissen die van invloed zouden kunnen zijn op het effect. Op het August Allebéplein werd bijvoorbeeld de bioscoop gesloten in de periode dat de camera’s werden opgehangen. Dit had een positief effect (minder rondhangen bij de uitgang), maar ook een negatief effect (minder sociale

controle doordat er veel personen op straat zijn). In Zuidoost is sinds april 2002 een forse investering gedaan in de kwaliteit van de meekijkruimte, de opvolging bij incidenten en de communicatie tussen politie en Stadstoezicht. Dit maakt het moeilijk een duidelijk startmoment van cameratoezicht te markeren en daardoor wordt het effect diffuus.

Het moment waarop het effect van cameratoezicht maximaal is, kan dus moeilijk worden bepaald. Enkele respondenten zijn van mening dat de effecten al merkbaar werden op het moment dat de borden geplaatst werden en er publiciteit aan cameratoezicht werd gegeven. Volgens andere ondervraagden was het effect er pas toen de camera's er daadwerkelijk hingen. Weer anderen, met name in Zuidoost, zijn van mening dat de invoering van een goede meekijkroutine en opvolging doorslaggevend zijn voor het effect.

De experts hebben ook de vraag voorgelegd gekregen of het volgens hen uitmaakt of er live wordt meegekeken, of nepcamera's (dummies) hetzelfde effect zouden kunnen sorteren en of cameratoezicht leidt tot verplaatsing. Het laatste punt (verplaatsing) komt apart aan de orde in hoofdstuk 6. De vraag of er live moet worden meegekeken, wordt door de meesten met 'ja' beantwoord. Als ooit breed bekend zou worden dat cameratoezicht niet meer is dan een lege huls, zal het effect onmiddellijk weer wegebben, denkt men. Daarentegen mag verwacht worden dat het effect van cameratoezicht blijvend zal zijn (en zelfs zal toenemen) indien er naar aanleiding van incidenten consequent gereageerd wordt door politie of anderen. Dit is, zo is de verwachting, zowel goed voor de objectieve als de subjectieve veiligheid. Het impliceert wel dat de beelden continu zouden moeten worden geregistreerd en liefst zoveel mogelijk live worden uitgekeken. Over de vraag wat het minimum aantal uren zou zijn waarop live wordt uitgekeken, en op welke momenten dit zou moeten gebeuren, kon men geen uitspraak doen. De tweede vraag is of het –vooral met het oog op kostenbeheersing– een optie zou zijn om te werken met dummies of nepcamera's. Dit is bij sommige anti-inbraakprojecten in Engeland wel gebeurd en daar bleek het ook succesvol. Men reageert hierop eigenlijk hetzelfde als bij het live meekijken: het effect van dit soort camera's zal verdwijnen zodra bekend wordt dat het geen echte camera's zijn. Overigens is een van de camera's op het August Allebéplein een dummy. Deze vermenging van echte camera's met dummies is dus kennelijk wel acceptabel. Overigens denkt men dat het publiek erop rekent dat een opgehangen camera ook echt werkt.

4.3 Registratie door toezichthouders

Zoals al eerder is opgemerkt was preventie het hoofddoel van cameratoezicht op de twee pleinen in Slotervaart/Overtoomse Veld. Registratie van beelden zou tot het minimum worden beperkt. Deze doelstelling is van invloed geweest op de verdere uitwerking van het project. Er is bijvoorbeeld gekozen voor een eenvoudig camerasysteem (vier vaste camera's per plein), een ISDN-verbinding en één monitor voor het bekijken van de beelden. De kwaliteit van de beelden is niet hoog: zwart-wit beelden verschijnen met tussenpozen van drie seconden op het scherm. Voor het in beeld brengen van het andere plein moet de toezichthouder telkens opnieuw inloggen. De intentie zo min mogelijk beelden te registreren, heeft ertoe geleid dat er zeer weinig gebruik is gemaakt van beelden in het kader van opsporing. Het gebruik van beelden is echter niet helemaal duidelijk vast te stellen: er is weliswaar een logboek bijgehouden door de toezichthouders, maar de kwaliteit daarvan is niet hoog. Tot medio 2002 was de toezichtcentrale in het politiebureau Meer en Vaart gehuisvest. Hierdoor kon zeer snel contact worden gelegd met de politie op het moment dat een incident plaatsvond.

Het belang van het voeren van een goede registratie was daardoor echter klein. Nu, na de verhuizing van de meekijkruimte naar het Delflandplein, is die automatische koppeling met de politie verleden tijd. Registratie wordt daardoor belangrijker en het verdient aanbeveling dit goed op te zetten. Voor het inzichtelijk maken van de resultaten van cameratoezicht is een goede registratie onontbeerlijk.

In Zuidoost was de situatie de eerste jaren sterk vergelijkbaar met die in Slotervaart/Overtoomse Veld. De beelden werden uitgekeken door medewerkers van het Veilig Beheer Kraaiennest, die daarnaast nog allerlei baliewerkzaamheden moesten verrichten (telefoon beantwoorden, bezoekers te woord staan). Ook hier is in de eerste jaren geen systematische registratie gevoerd. Zodra zich een incident voordeed, werd de politie gewaarschuwd en deze keek eenvoudigweg mee op het moment dat er wat te zien was. Op dat moment besloot de politie al of niet uit te rukken.

Sinds de kwaliteitsslag van begin 2002 is daar verandering in gekomen. De meekijkruimte is fors uitgebreid en geprofessionaliseerd. Ook is de aansturing van de toezichthouders verbeterd. Zij krijgen een training en daarnaast krijgen zij elke morgen een briefing door een van de buurtregisseurs van de politie. De Dienst Stadstoezicht brengt verslag uit over de geregistreerde incidenten, de reactie hierop door de politie en de beoordeling van het werk door de toezichthouders zelf. Hierdoor maakt zij inzichtelijk wat het effect is van de geleverde inspanningen. Na een aanloopfase waarin relatief weinig incidenten werden geregistreerd (12 in de maand april 2002), is meer aandacht besteed aan het belang van goede registratie. Daarna is de hoeveelheid incidenten in het logboek fors toegenomen: 77 incidenten in mei en 73 in juni. Meestal gaat het om openbare dronkenschap, samenscholing, wildplassen en foutparkeren. Deze delicten maken tweederde uit van het totale aantal meldingen⁸. Het verdient aanbeveling deze werkwijze voort te zetten en beschikbaar te maken voor toekomstige projecten in Amsterdam.

4.4 Gebruik door politie en justitie

Hoewel het niet systematisch is geregistreerd, blijkt uit de interviews dat de politie af en toe is ingeschakeld bij incidenten die zich hebben afgespeeld voor het oog van de camera's. Ook zijn camerabeelden in enkele gevallen door het Openbaar Ministerie opgevoerd als bewijsmateriaal in rechtszaken. In Slotervaart/Overtoomse Veld wordt door de politie zelf aangegeven, dat de inzet van de politiecapaciteit in het cameragebied efficiënter verloopt dan voorheen. De inzet van de camera's heeft er volgens de respondenten ook toe geleid dat het aantal telefonische klachten van buurtbewoners is afgenomen. Daarnaast is het niet meer nodig onmiddellijk uit te rukken bij elk verontrustend signaal, omdat eerst de beelden kunnen worden geraadpleegd. De politie kan nu op maat reageren. Het komt ook voor dat naar aanleiding van onrust op een van de pleinen geen noodhulp of reguliere surveillance wordt ingezet, maar dat de buurtregisseurs op de hoogte worden gesteld. In Zuidoost zijn we voor informatie over de eerste jaren van het cameratoezichtproject ook afhankelijk van mondelinge communicatie. Het ziet er naar uit dat er in Zuidoost al vanaf het begin van het project af en toe beelden voor opsporing zijn gebruikt. Maar hoe vaak dat is gebeurd, laat staan hoe vaak beelden zijn toegelaten als bewijsmateriaal, bleek niet te achterhalen.

Op dit moment is de situatie anders: de registratie van de Dienst Stadstoezicht laat zien dat de politie in de maanden april, mei en juni van dit

Noot 8 Zie: Dienst Stadstoezicht, 2002.

jaar in vier gevallen is ingeseind bij een acute melding. In drie gevallen heeft zij opgetreden. Minder urgente meldingen worden ook regelmatig doorgegeven aan de buurtregisseurs. Hoe vaak beelden in het kader van opsporing zijn opgevraagd is onbekend, maar de buurtregisseurs bevinden zich naar eigen zeggen elke week wel een keer in de meekijkruimte voor het bestuderen van opgenomen beelden. Doordat het gaat om een technisch geavanceerd systeem is het terugzoeken van beelden eenvoudig en efficiënt. De camera's hebben bewijsmateriaal opgeleverd in tenminste een zaak tegen een verdachte van een schietpartij. De geregistreerde videobeelden zijn door de Officier van Justitie opgevoerd als bewijsmateriaal en de verdachte is, mede op grond van deze beelden, veroordeeld.

4.5 Afsluitend

De experts waarmee is gesproken, zijn overwegend positief over het effect van de experimenten met cameratoezicht. De camerolocaties zijn volgens hen veiliger en leefbaarder geworden, maar men vindt het moeilijk preventieve effecten toe te schrijven aan cameratoezicht. Het pakket aan maatregelen is hiervoor verantwoordelijk, aldus de experts. Beter toe te schrijven aan cameratoezicht zijn de verbeterde samenwerking en het gebruik van beelden in het kader van opsporing.

De meeste experts denken dat nepcamera's op de lange termijn geen effect zullen sorteren. Ook denkt men dat het beperkt *live* uitkijken van de beelden niet positief is voor het preventieve effect. Hoe meer, hoe beter, is het adagium. Uiteraard is het cruciaal dat de opvolging bij incidenten goed geregeld is – dat is het aspect waarmee cameratoezicht haar waarde kan bewijzen voor de samenleving.

Naast preventieve doelen ontstaat bij cameratoezicht bijna automatisch de neiging ook beelden te gebruiken in het kader van opsporing. Daarom is het belangrijk om bij de start van cameratoezicht zeer zorgvuldig na te denken over de doelen die bereikt moeten worden. Dit punt speelt vooral in Slotervaart/Overtoomse Veld waar het mikken op preventieve effecten op de lange termijn toch onbevredigend blijkt. Ook zijn enkele experts van mening dat de preventieve werking op de lange termijn alleen maar maximaal kan zijn, als ook de opvolging na incidenten goed geregeld is – of deze nu live worden waargenomen, of niet. Dit betekent dat de beelden ook bij projecten die zich voornamelijk op preventie richten, aan bepaalde kwaliteitseisen zullen moeten voldoen. Bij de uitbreiding van het project naar het Delflandplein, is meer geïnvesteerd in de kwaliteit van het camerasysteem, waardoor de mogelijkheden om ook aan opsporing te doen toenemen.

In Zuidoost was opsporing naast preventie ook al bij de aanvang van het project een aandachtspunt. Het camerasysteem is dan ook uitgekozen met die doelstelling voor ogen. De concrete vormgeving en organisatie van het project in Zuidoost heeft echter zeer veel tijd in beslag genomen. Pas na de recente verbeteringen (begin 2002) kan gesproken worden van een professionele vorm van cameratoezicht.

Het voeren van een systematische registratie door toezichthouders is essentieel om inzichtelijk te maken wat de effecten zijn van cameratoezicht. De wijze waarop dit in Zuidoost geschiedt, verdient het uitgebreid te worden naar toekomstige projecten in Amsterdam.

5 Opvattingen over cameratoezicht

"Als een junk wekenlang onder het oog van een camera kan gaan liggen slapen, heeft cameratoezicht geen enkele zin. Dat gaat als een lopend vuurtje door het wereldje."

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is aandacht besteed aan gevoelens van onveiligheid en feitelijk slachtofferschap van criminaliteit of overlast. Dat waren de primaire doelstellingen van cameratoezicht en het oordeel over cameratoezicht zou dan ook voornamelijk op basis van die gegevens moeten worden geveld. Daarnaast is het echter ook interessant om gerelateerde opvattingen over cameratoezicht te inventariseren.

Hoeveel mensen staan positief tegenover cameratoezicht? Hoeveel mensen weten dat er cameratoezicht is in hun woonbuurt? En welke effecten verwacht men ervan? Deze vragen zijn ook in de enquêtes aan de orde gekomen. De antwoorden van bewoners, passanten en ondernemers hierop staan centraal in dit hoofdstuk.

5.2 Bekendheid van cameratoezicht en verwachte effecten

Eén van de voorwaarden die de centrale stad heeft gesteld aan cameratoezicht is een duidelijke communicatie met de bewoners. Iedereen zou moeten weten dat er cameratoezicht is –niet alleen omdat dit wordt geëist in de privacyregels– maar ook omdat dit het preventieve effect zou vergroten.

Tabel 5.1 Bekendheid van cameratoezicht – percentage dat op de hoogte is van cameratoezicht

	August Allebéplein		Belgiëplein		Kraaiennest	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
bewoners	81	81	77	75	63	78
passanten	68	66	58	55	52	69
ondernemers	67	60	71	88	67	86

Het feit dat er cameratoezicht is, is bekend bij een ruime meerderheid van de bewoners, passanten en ondernemers. Ongeveer driekwart van de bewoners is op de hoogte, ruim de helft van de passanten en een ruime meerderheid van de ondernemers. In vergelijking met de nulmeting is de bekendheid van cameratoezicht gelijk gebleven, behalve in het Kraaiennest waar sprake is van een duidelijke inhaalslag.

Een interessante vraag is, of de gevonden percentages *hoog genoeg* zijn. Voor een maximaal effect van cameratoezicht zou immers eigenlijk iedereen op de hoogte moeten zijn. Vooral onder de passanten zou de bekendheid nog wel iets bevorderd mogen worden, met name op het Belgiëplein. Aan de andere kant bleek in hoofdstuk 2 dat passanten die weten dat er camera's hangen, zich juist onveiliger voelen dan degenen die er niet vanaf weten. Uit de volgende vraag, of men cameratoezicht een goed idee vindt, blijkt echter dat ook de passanten in ruime meerderheid positief zijn.

Het zal niet eenvoudig zijn de bekendheid van cameratoezicht te vergroten: uit onderzoek in de Rotterdamse metro is gebleken dat zelfs na grootschalige campagnes slechts de helft van de reizigers op de hoogte was van de camera's (Vanderveen, 1998).

Tabel 5.2 Opinie over cameratoezicht – percentage dat (zeer) positief is over cameratoezicht

	August Allebéplein		Belgiëplein		Kraaiennest	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Bewoners	83	78	79	84	54	65
passanten	87	75	86	83	93	83
ondernemers	78	80	76	75	90	86

Een overgrote meerderheid van de ondervraagde bewoners, ondernemers en passanten is voorstander van cameratoezicht. Vrijwel nooit komt het percentage voorstanders onder de 75 procent. Bij de nulmeting vormden de bewoners in de omgeving van Kraaiennest nog een negatieve uitzondering op deze algemene positieve houding, maar inmiddels is ook hier een ruime meerderheid van de ondervraagden voorstander van cameratoezicht (65 procent).

Het is de vraag waarom men zo positief is over cameratoezicht. In hoofdstuk 2 bleek al dat een deel van de burgers zich veiliger zegt te voelen door cameratoezicht. Daarnaast is gevraagd of men verwacht dat het aantal delicten erdoor zal verminderen.

Tabel 5.3 Cameratoezicht vermindert het aantal delicten (% (helemaal) eens)

	August Allebéplein		Belgiëplein		Kraaiennest	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
bewoners	50	48	37	41	65	45
passanten	70	39	52	53	52	68
ondernemers	50	40	63	31	67	50

Over het positieve effect van cameratoezicht op het aantal delicten, zijn de meningen verdeeld. De enige uitzondering hierop vormen de passanten in het Kraaiennest die in ruime meerderheid positief zijn (68 procent). Onder de andere groepen schommelt het percentage rond de 50 procent. Opvallend is, dat het oordeel bij de effectmeting op alle locaties en onder alle groepen redelijk overeenkomt. Bij de nulmeting werden nog forse verschillen gevonden tussen de drie locaties: in het Kraaiennest was men opvallend positief (vooral bewoners en ondernemers) en op het Belgiëplein was men tamelijk negatief (uitgezonderd de ondernemers). De hoge verwachtingen in het Kraaiennest en onder de ondernemers op het Belgiëplein zijn inmiddels enigszins naar beneden bijgesteld, zo lijkt het.

Ondernemers

De ondernemers hebben nog een aantal specifieke stellingen voorgelegd gekregen over cameratoezicht. Deze worden in onderstaande tabel voor alle ondervraagde ondernemers weergegeven.

Tabel 5.4 Effecten cameratoezicht volgens ondernemers – percentage dat het (helemaal) eens is met de stelling

	totaal (%)	
	2001	2002
onze klanten voelen zich veiliger in de zaak	52	59
het personeel voelt zich veiliger in de zaak	53	40
de overlast in de winkel is afgenomen	28	27
cameratoezicht is negatief voor de zaak	7	11

Opmerking: Het is vanwege de kleine aantallen niet verantwoord de uitkomsten per locatie weer te geven. In de tekst worden enkele verschillen per locatie aangestipt.

In totaal zegt meer dan de helft van de ondernemers dat hun klanten zich veiliger voelen in de zaak sinds de invoering van cameratoezicht (59 procent). Over het personeel is men minder uitgesproken: 40 procent denkt dat het personeel zich veiliger voelt. Dat overlast in de winkel ook afneemt als buiten cameratoezicht wordt ingezet, wordt door de ondernemers niet waargenomen: slechts een kwart is die mening toegedaan (27 procent). Het idee dat cameratoezicht negatief zou zijn voor de zaak vanwege het stigmatiserend effect, is een stelling die slechts door 11 procent met 'ja' wordt beantwoord. De verschillen met de nulmeting zijn klein, op de veiligheid van het personeel na. Hierover was men in eerste instantie optimistischer dan bij de effectmeting. Ook hier lijken de hoge verwachtingen enigszins te zijn getemperd.

5.3 Afsluitend

Een ruime meerderheid van bewoners, passanten en ondernemers weet dat er cameratoezicht is. In het Kraaiennest is de bekendheid sinds de nulmeting gestegen, waardoor de bekendheid hier momenteel gelijk is aan die op de twee andere locaties. Overigens is het een andere vraag of deze percentages *hoog genoeg* zijn. Eigenlijk zou iedereen op de hoogte moeten zijn van cameratoezicht, niet alleen vanwege privacyregels, maar voor een maximaal preventief effect.

De overgrote meerderheid van de ondervraagden staat positief ten opzichte van cameratoezicht. Eerder kwam al naar voren dat velen zich veiliger zeggen te voelen door cameratoezicht (hoofdstuk 2). Maar zeker niet iedereen verwacht dat de hoeveelheid overlast en criminaliteit erdoor zal afnemen. Het is wellicht een interessante vraag voor een kwalitatief vervolgonderzoek, waarom men dan toch zo positief oordeelt over cameratoezicht.

6 Verplaatsing

"Camera's zijn inmiddels geaccepteerd. Jongeren hoeven het niet meer zonodig uit te proberen, ze schuiven gewoon een stukje op."

6.1 Inleiding

Angst voor verplaatsing van criminaliteit leidt er regelmatig toe dat bepaalde preventieve maatregelen niet genomen worden. Dat is natuurlijk terecht als die maatregelen inderdaad alleen maar leiden tot een verplaatsing van de problemen. Maar bijna ieder onderzoek naar verplaatsing laat zien dat verplaatsing meestal niet optreedt. In ieder geval is verplaatsing nooit voor de volle honderd procent waargenomen. Integendeel: in een aanzienlijk aantal gevallen bleken preventieve maatregelen juist een positief effect te hebben in een gebied dat groter is dan het gebied waar de maatregel is getroffen: een positieve uitstraling dus. In het kader van deze evaluatie heeft de gemeente opdracht gegeven een literatuurscan uit te voeren naar wat er in de (wetenschappelijke) literatuur bekend is over verplaatsing. Daarnaast is er in de enquêtes en in de diepte-interviews veel aandacht aan besteed. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op begripsvorming bij verplaatsing, de overwegingen van daders en eerdere onderzoeksresultaten. Daarna komen de resultaten uit Amsterdam aan bod (vanaf paragraaf 6.5).

6.2 Vormen van verplaatsing

Verplaatsing doet zich voor als crimineel gedrag naar aanleiding van preventieve maatregelen niet wordt verminderd, maar elders of op een andere wijze, wordt voortgezet. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen vijf vormen van verplaatsing⁹:

- *Geografische verplaatsing*: hetzelfde delict wordt in een ander gebied gepleegd.
- *Periodieke verplaatsing*: daders plegen hierbij hetzelfde delict, maar op een ander tijdstip, bijvoorbeeld op de uren dat de camera's niet worden uitgekeken.
- *Tactische verplaatsing*: de manier (Modus Operandi) waarop het delict wordt uitgevoerd verandert. Daders zorgen er bijvoorbeeld voor dat ze onherkenbaar zijn.
- *Verplaatsing van doel*: crimineel gedrag krijgt een ander doelwit.
- *Functionele verplaatsing*: hierbij stapt een dader bijvoorbeeld over van autokraak naar een minder makkelijk met camera's te herkennen delict, zoals beroving.

Combinaties van verschillende vormen van verplaatsing zijn ook mogelijk.

6.3 Daders en verplaatsing

Waar het bij preventie om draait, is de perceptie van de daders. Als men er in slaagt de gepercipieerde risico's te vergroten, is de kans op positieve

Noot 9 Felson en Clarke (1998).

resultaten het grootst¹⁰. Belangrijk daarbij is dat gelegenheidsbeperkende maatregelen een bepaalde reikwijdte hebben: een objectieve reikwijdte en een waargenomen reikwijdte. Bij de objectieve reikwijdte van de maatregel gaat het om het gebied waarop de maatregel van toepassing is, bijvoorbeeld het plein waar camera's op worden gericht. De waargenomen reikwijdte is echter belangrijker: daders zien ook buiten het projectgebied af van het plegen van hun delict, als zij het idee hebben dat de maatregel deel uitmaakt van een breder pakket aan maatregelen. Het gevoel dat de overheid op meerdere manieren paal en perk gaat stellen aan criminaliteit, heeft dan een positieve uitstraling tot buiten het cameragebied¹¹.

Bij het plegen van een delict doorloopt een dader een aantal stappen: de beslissing om het delict te plegen, het zoeken en vinden van een doelwit en de uiteindelijke uitvoering van het delict. Cameratoezicht hoopt vooral invloed uit te oefenen op de eerste stap in dat proces: de beslissing om het delict te plegen. In dat kader is het van belang te weten om welk type dader het gaat. Een eerste onderscheid in type daders wordt bepaald door de eigen wil en keuze van de dader. Een bepaalde groep daders lijkt delicten te plegen buiten de eigen wil. De dader moet een bepaald aantal misdrijven plegen, ongeacht de 'kosten' en de risico's. Andere daders nemen beredeneerd het besluit om wel of niet een delict te plegen.

Een tweede onderscheid tussen daders heeft te maken met de mate van flexibiliteit. Er zijn generalisten en specialisten. Generalisten zijn zeer flexibel; zij vinden altijd wel een alternatief voor het plegen van delicten. Hangen er bijvoorbeeld camera's in winkels, dan kunnen zij overstappen op straatroof. De specialisten daarentegen zijn niet flexibel, omdat zij een specifieke vaardigheid hebben (inbraak in een bepaald type woning bijvoorbeeld). De mogelijkheid hun werkterrein te verplaatsen is daardoor klein.

Een derde en laatste onderscheid betreft de achtergrond van de dader. Er wordt gesproken over de oorspronkelijke crimineel, de instrumentele crimineel en de delinquent.

- Met de oorspronkelijke crimineel wordt de dader bedoeld die veel ervaring heeft en vaak al een of meerdere keren gedetineerd is geweest. Cameratoezicht kan bij hen zelfs een averechts effect hebben: het kan leiden tot agressief gedrag of escalerend werken. Zij laten zich door een camera zeer waarschijnlijk niet op andere gedachten brengen.
- De instrumentele crimineel is meestal een verslaafde die financieel afhankelijk is van het plegen van delicten. Criminaliteit is voor deze groep nodig om aan geld te komen. Deze personen zullen na invoering van cameratoezicht andere doelen en plaatsen zoeken om aan geld te komen. Vaak beperken zij zich bij voorkeur tot 'makkelijke' delicten, zoals winkeldiefstal, autokraak of fietsendiefstal.
- Met de delinquent wordt bedoeld op relatief jonge daders. Zij zijn onwetend, onervaren en kunnen onverwacht reageren. Bij dit type dader is het het meest waarschijnlijk dat zij hun gedrag in positieve zin aanpassen in reactie op cameratoezicht. Soms zullen zij overgaan op andere delicten, maar soms ook zullen zij stoppen.

6.4 Verplaatsingseffecten uit ander onderzoek

Verplaatsingseffecten bestaan. Onderzoek in binnen- en buitenland laat echter zien dat er bijna nooit volledige verplaatsing plaatsvindt. Het nettoresultaat is dus bijna altijd positief. In de jaren negentig is onderzoek naar

Noot 10 Clarke, R.V. (1992)
Noot 11 Bennet en Wright (1984).

verplaatsing eigenlijk pas voor het eerst systematisch aangepakt. De eerste studies lieten duidelijk zien dat in Canada (Gabor, 1990) en in de Verenigde Staten (Eck, 1993) verplaatsing een veel kleiner probleem was dan over het algemeen werd verondersteld. De meest gezaghebbende internationale studie is echter afkomstig uit Nederland (Hesseling, 1994). In totaal zijn 55 projecten uit acht landen, waaronder Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Nederland, bestudeerd. In 16 studies werd geen verplaatsingseffect waargenomen en in 33 studies werd gedeeltelijke verplaatsing waargenomen. In 6 studies hadden de preventieve maatregelen niet alleen effect in het projectgebied, maar ook daarbuiten. De conclusie luidde dan ook: verplaatsing is een mogelijkheid, maar het is zeker geen vanzelfsprekend gevolg van criminaliteitspreventie. Als verplaatsing zich al voordoet is het niet volledig. Opvallend was ook dat dit voor verschillende delicten bleek te gelden. Het idee dat het dealen van drugs zich vrijwel volledig en snel verplaatst, bleek bijvoorbeeld onjuist. Uit onderzoek van Cromwell, Olson, Avari en Marks (1991) is gebleken dat verslaafden veel vaker dan men denkt, rekening houden met de gevolgen van hun daden. Sinds 1994 zijn dit soort uitkomsten bevestigd door ander onderzoek (Chenery, Holt en Pease (1997), Brown (1995)).

Onderzoek naar verplaatsingseffecten als gevolg van cameratoezicht is nog redelijk zeldzaam, vooral in Nederland, maar hier volgen enkele internationale uitkomsten:

- In Birmingham bleek dat cameratoezicht niet leidde tot geografische, maar wel tot functionele verplaatsing: straatroof en zakkenrollerij nam af, terwijl diefstal uit auto's toenam (Brown, 1995).
- In Newcastle zijn geen geografische of functionele verplaatsingseffecten waargenomen. Hier was zelfs sprake van positieve uitstraling buiten het cameragebied en dan met name bij vandalisme en inbraken (Brown, 1995).
- In Airdrie zijn aanwijzingen gevonden dat cameratoezicht heeft geleid tot positieve effecten in het cameragebied *en* daarbuiten (Short en Ditton, 1995).
- In het centrum van Kopenhagen leidde cameratoezicht tot een afname van straatroof onder daders die niet afhankelijk waren van het geld. Bij degenen die er wel van afhankelijk waren, nam straatroof toe (Carstensen en Frederiksen, 1997).
- In Doncaster is geen verplaatsing waargenomen. De stijging in het controlegebied is volgens de auteur een gevolg van 'pre-existing trends' (Skinns, 1998).
- In Ilford is aangetoond dat straatroof en inbraak zich verplaatsten van het centrum van de stad (waar de camera's hingen) naar de wijken eromheen (Squires, 1998).
- In Burnley heeft cameratoezicht geleid tot een positieve uitstraling voor geweldscriminaliteit en autocriminaliteit. Inbraak lijkt zich wel te hebben verplaatst (Armitage, 1999).
- In Cincinnati werd bij één van de twee onderzochte projecten geen verplaatsing gevonden, bij het andere wel. Daar leek sprake te zijn van een verlegging van de activiteiten van daders 'gezien het gestegen aantal telefoontjes van burgers naar de politie' (Mazerolle, 2000).
- In Cambridge, waar in het centrum 30 camera's werden opgehangen, bleek de criminaliteit te zijn afgenomen, maar minder dan in het omringende gebied. Dit is door de onderzoekers als een ongewenst effect van cameratoezicht gekwalificeerd; de hoeveelheid meldingen aan en registraties door de politie stegen, terwijl enquêtes lieten zien dat het aantal delicten niet was gedaald (Farrington, Bennett, Welsh, 2002).

Binnen deze negen cameraprojecten is dus slechts in twee gevallen gedeeltelijke verplaatsing aangetoond. In de overige gevallen was er geen sprake van verplaatsing (twee projecten), waren de resultaten niet eenduidig (drie projecten) of was er sprake van positieve uitstraling tot buiten het cameragebied (twee projecten). Al met al lijkt de balans dus ook bij verplaatsingsonderzoek dat zich tot cameratoezicht beperkt, naar de positieve kant door te slaan.

6.5 Verplaatsing in Amsterdam: methode van onderzoek

Naast de literatuurstudie zijn in dit onderzoek, zowel bij de nulmeting als bij de effectmeting, enquêtes gehouden in de straten rondom het August Allebéplein om te kijken of er verplaatsing is opgetreden. Daarnaast is in de interviews met experts gevraagd of zij verplaatsing hebben waargenomen. Tot slot zijn de politiecijsers niet alleen opgevraagd voor de camerolocaties zelf, maar ook voor de omgeving ervan. Rondom het August Allebéplein is een aparte analyse van politiecijsers uitgevoerd in dezelfde straten waar het flankerende onderzoek onder bewoners, passanten en ondernemers is gehouden. Het zou *nog* beter zijn geweest als niet alleen rondom het August Allebéplein, maar ook rondom het Belgiëplein en het Kraaiennestgebied flankerend onderzoek middels enquêtes zou zijn uitgevoerd. Dat zou het totale onderzoek echter onevenredig duur hebben gemaakt. De keuze is op het August Allebéplein gevallen, omdat daar vrij kort na invoering van cameratoezicht verhalen over verplaatsing de ronde deden. Met name autocriminaliteit zou zich hebben verplaatst van het plein naar de straten aan de andere kant van de flats. Op het Belgiëplein en in het Kraaiennestgebied hoorde men dergelijke geluiden niet. Deze keuze voor het August Allebéplein heeft als nadeel dat de uitkomsten niet kunnen worden gegeneraliseerd naar de twee andere locaties. Immers, het August Allebéplein is juist gekozen omdat hier verplaatsing werd verwacht. Als dit vervolgens ook blijkt te zijn opgetreden, kan daaruit niet automatisch worden geconcludeerd dat cameratoezicht *altijd* tot verplaatsing zal leiden.

6.6 Flankerend onderzoek August Allebéplein

Verplaatsing van criminaliteit – volgens enquêtes

Na invoering van cameratoezicht op het August Allebéplein is het aantal door de bewoners gerapporteerde delicten, zoals gezegd, fors gedaald van 230 naar 154 voorvallen. Ook bleek dat deze verbetering bij alle delicten optrad, maar vooral bij verbale agressie, groepjes jongeren en diefstallen uit auto's. In de straten rondom het August Allebéplein is een vergelijkbaar patroon te zien: ook hier is het totaal aantal door bewoners gerapporteerde delicten gedaald, zij het een stuk minder spectaculair: van 103 naar 97 voorvallen. Opvallend is echter dat deze daling niet uniform is over alle delicten. Er zijn drie delicten die in aantal zijn toegenomen: straatroven (6 naar 16 incidenten), mishandeling (4 naar 12) en diefstal uit auto's (6 naar 15). Alles wijst er op dat bij deze delicten sprake is geweest van verplaatsing: de stijging in de omgeving valt vrijwel perfect samen met de daling op het August Allebéplein. Bij de andere delicten kan echter worden geconstateerd dat er sprake lijkt te zijn van een positieve uitstraling vanaf het August Allebéplein: niet alleen op dat plein zelf, maar ook in de directe omgeving is de hoeveelheid incidenten afgenomen. Dit geldt voor overlast door groepen jongeren (gedaald van 27 naar 22), verbale agressie (23 naar 17), fietsendiefstal (11 naar 9) en de categorie 'overige delicten' (11 naar 3). Op het August Allebéplein is bij deze delicten een minstens zo grote daling

opgetreden (zie hoofdstuk 3).

Verplaatsing van criminaliteit – volgens politieregistratie

De politiecijfers geven een iets ander beeld te zien dan de enquêtes, al was het maar doordat in de politieregistratie geen informatie wordt vastgelegd over rondhangende groepen jongeren en de spreekwoordelijke 'grote bek'. Alleen voor straatroof, woninginbraak, voertuigcriminaliteit, overvallen en mishandeling zijn politiecijfers beschikbaar.

Uit de politiecijfers blijkt niet dat deze vijf vormen van criminaliteit zich hebben verplaatst. Het totaal aantal delicten is in de straten rondom het August Allebéplein weliswaar licht gestegen, maar deze stijging is niet verklaarbaar vanuit de ontwikkelingen op het August Allebéplein zelf. Zo is het aantal straatroven in de omgeving van het August Allebéplein na invoering van cameratoezicht gestegen (van 27 naar 81 voorvallen), maar dit staat in geen enkele verhouding tot de hoeveelheid straatroven op het August Allebéplein ('slechts' twee per jaar). En aangezien ook op andere niveaus (wijkteam, district en regio) een forse stijging is te zien in het aantal straatroven, rijst het vermoeden dat hier een veel bredere trend is waargenomen. Het zou onzinnig zijn te concluderen dat de invoering van cameratoezicht op het August Allebéplein kan hebben geleid tot dergelijke stijgingen in de omgeving van het plein¹².

Bij mishandeling zien we een toename in de omgeving van het August Allebéplein (van 19 naar 31). Dit staat echter niet in verhouding tot de daling op het plein zelf (van 1 naar 0), dus ook hier zou het te ver voeren om van verplaatsing te spreken¹³. Bij inbraak, tot slot, zien we nog een derde patroon: dit delict is zowel op het plein zelf, als in de straten rondom het plein minder voorgekomen sinds de invoering van cameratoezicht. Hier zou sprake kunnen zijn geweest van positieve uitstraling.

Kortom: voor een eenduidige conclusie over verplaatsing van criminaliteit zijn de politiecijfers eigenlijk niet echt geschikt. Globaal lijkt het er echter op dat de ontwikkeling van de criminaliteit in de straten rondom het August Allebéplein meer afhankelijk is van trends in de rest van het wijkteam, dan van de invoering van cameratoezicht op het August Allebéplein.

Verplaatsing van onveiligheidsgevoelens

In het onderzoek in de omgeving van het August Allebéplein zijn onveiligheidsgevoelens op dezelfde wijze gemeten als op het plein zelf. In onderstaande tabel worden deze cijfers naast die van het August Allebéplein zelf gezet, zoals die al in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd.

Tabel 6.1 Gevoelens van onveiligheid – percentage dat zich wel eens onveilig voelt op straat

	August Allebéplein		omgeving Aug. Allebéplein	
	2001	2002	2001	2002
Bewoners	95	84	81	80
Passanten	49	55	52	51

Hoewel de overgrote meerderheid zich nog altijd onveilig voelt, zijn de bewoners rondom het August Allebéplein zich sinds de invoering van cameratoezicht niet onveiliger gaan voelen op straat. Op het plein zelf zijn de gevoelens zoals gezegd verbeterd. Onder de passanten zijn geen

Noot 12 Wellicht is straatroof van GSM-toestellen verantwoordelijk voor de geconstateerde stijgingen.

Noot 13 Uit de enquêtes bleek overigens wel dat mishandeling zich gedeeltelijk verplaatst zou hebben.

noemenswaardige verschillen te constateren: noch tussen de twee gebieden, noch tussen de nulmeting en de effectmeting. Wat onveiligheidsgevoelens betreft, is er dus geen aanwijzing dat de problemen zich verplaatst hebben.

6.7 Verplaatsing Belgiëplein en Kraaiennest

Op het Belgiëplein en in het Kraaiennest zijn geen extra enquêtes gehouden in de straten rondom het cameragebied. In de enquêtes op de locaties zelf, is echter wel aan iedereen gevraagd hoe (on)veilig men zich voelt in de straten rondom het cameragebied. Ook is gevraagd of men denkt dat cameratoezicht leidt tot verplaatsing van criminaliteit en overlast. Met behulp van deze vragen kan, zij het indirect, een indruk worden verkregen van eventuele verplaatsingseffecten op deze twee locaties.

Tabel 6.2 Gevoelens van onveiligheid in straten rondom het cameragebied – percentage dat zich 'wel eens' onveilig voelt

	omgeving Belgiëplein		omgeving Kraaiennest	
	2001	2002	2001	2002
Bewoners	63	64	89	85
passanten	17	34	33	58
ondernemers	19	15	53	42

Bij de bewoners en de ondernemers zijn er geen noemenswaardige verschillen tussen de nulmeting en de effectmeting. De passanten op beide locaties zeggen momenteel echter vaker dat ze zich rondom het cameragebied onveilig voelen. Dit zou dus kunnen duiden op een verplaatsingseffect onder de passanten.

Naast de vraag over veiligheidsgevoelens is ook letterlijk aan alle ondervraagden gevraagd of men denkt dat cameratoezicht tot verplaatsing van problemen leidt. Dan blijkt dat de meeste mensen geen antwoord kunnen of willen geven op die vraag. Daarom wordt hier geen aparte tabel van opgenomen. Globaal gesproken kan echter worden geconcludeerd dat de mensen in het Kraaiennest iets meer beducht waren voor verplaatsing dan de bewoners en passanten van het Belgiëplein. Omdat het hier blijkbaar om een zeer complexe inschatting gaat, worden op deze resultaten geen conclusies over verplaatsing gebaseerd.

6.8 Verplaatsing volgens experts

Een deel van de door ons geïnterviewde experts is van mening dat er sprake is van, op zijn minst gedeeltelijke, verplaatsing. In stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld heeft men bijvoorbeeld geconstateerd dat de hangjongeren zich meer verplaatsten naar de portieken. Zij kwamen hierdoor vaker in aanraking met buurtbewoners, die de jongeren aanspraken of de wijkagent benaderden. Het aantal hangplekken is toegenomen en de jongeren veroorzaken nog steeds overlast, maar de overlast is meer gespreid. Ook zijn de jongeren nu beter bekend bij de politie. Daarnaast lijkt een bepaalde groep helemaal te zijn verdwenen. Of deze jongeren naar een ander gebied zijn gegaan of gewoon niet meer rondhangen, is niet met zekerheid te zeggen, maar het lijkt erop dat zij zich gedeeltelijk hebben verplaatst naar het Delflandplein. Ook op dat plein hangen inmiddels camera's. Op het gebied van de hardere delicten is ook gedeeltelijk sprake van verplaatsing, volgens de experts. Aan de achterzijde van het August Allebéplein is de

autocriminaliteit toegenomen. Er gaan stemmen op om de camera's uit te breiden naar die straten, maar het is de vraag of dit wel de juiste weg is. Als het inderdaad alleen gaat om autocriminaliteit op een beperkt aantal plekken, zijn er wellicht andere –goedkopere– manieren om daar wat aan te doen, zoals betere verlichting of het geven van voorlichting aan bezoekers die hun auto parkeren. Het feit dat cameratoezicht heeft geleid tot gedeeltelijke verplaatsing zou in elk geval niet automatisch moeten betekenen dat er meer cameratoezicht nodig is, omdat daarmee een vrijwel oneindig proces in gang wordt gezet totdat de hele stad vol hangt met camera's.

Door experts uit Zuidoost wordt ook verplaatsing geconstateerd. Hier ziet men vooral dat de 'hardere' delicten, zoals inbraak en drugshandel, zich verplaatsen. Baldadigheid en overlast zijn niet verplaatst, maar komen minder voor sinds de invoering van cameratoezicht. Autocriminaliteit wordt bij voorkeur gepleegd op "bekend terrein" en het lijkt erop dat de plegers van deze vorm van criminaliteit zich door de camera's niet laten afschrikken. Een paar experts in Zuidoost gaven aan dat drugsdealers zich nu opstellen net buiten het bereik van de camera's. Maar ook in het zicht van de camera's wordt nog volop rondgehangen, omdat de dealers merkten dat dit toch weinig gevolgen had. Het idee bestaat dat de professionalisering van het uitkijken, registreren en reageren door toezichthouders en politie sinds begin 2002, hier abrupt een eind aan heeft gemaakt.

6.9 Afsluitend

Verplaatsing en cameratoezicht zijn volgens velen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Wanneer er echter op een grondige manier wordt onderzocht of cameratoezicht leidt tot verplaatsing, blijkt keer op keer dat het erg meevalt. In verreweg de meeste gevallen trad geen verplaatsing op en *als* er al verplaatsing optrad, was deze in ieder geval niet volledig. Sterker nog, in een aanzienlijk aantal gevallen was sprake van positieve uitstraling: cameratoezicht leidde ook tot een verbetering buiten het cameragebied. Veel hangt af van het type dader, het soort gebied waar cameratoezicht wordt ingezet en de delicten die worden bestreden.

In deze Amsterdamse evaluatie is bijzonder veel aandacht uitgegaan naar het risico op verplaatsing. Er is een apart onderzoek in de straten rondom het August Allebéplein uitgevoerd, politieciijfers zijn apart geanalyseerd en in de gesprekken met de experts is uitgebreid stilgestaan bij mogelijke verplaatsing. De resultaten zijn positief. In de straten rondom het August Allebéplein is de totale hoeveelheid criminaliteit en overlast niet gestegen sinds invoering van cameratoezicht op het August Allebéplein. Er is hier zelfs een, zij het zeer bescheiden, daling waar te nemen tegen een regionale stijging in.

Wanneer we per delict kijken wijzen we zien we aanwijzingen voor gedeeltelijke verplaatsing. Mishandelingen en diefstallen uit auto's lijken zich te hebben verplaatst. Bij mishandeling zijn het overigens de enquêtes die wijzen op verplaatsing; de politieciijfers geven hier geen aanleiding toe. Voor wat betreft overlast van groepen jongeren, verbale agressie, fietsendiefstal en overige delicten is sprake van positieve uitstraling: deze incidenten zijn afgenomen op het plein zelf en in de straten eromheen. Ook het niveau van onveiligheidsgevoelens van bewoners en ondernemers is in de omgeving van de cameragebieden gelijk gebleven. Een deel van de passanten voelt zich bij deze effectmeting wel onveiliger in de straten rondom de cameragebieden dan bij de nulmeting het geval was.

DEEL II Procesevaluatie

7 Start van cameratoezicht

"Er was een oplossing en we hebben het probleem erbij gezocht. We wilden wat dóen."

7.1 Inleiding

Los van de voor- en nadelen van het middel cameratoezicht op zich, zal elk project mislukken als het niet goed wordt georganiseerd. Deze evaluatie van de experimenten in Amsterdam beperkt zich dan ook niet tot een effectevaluatie, maar omvat ook een procesevaluatie. Middels diepte-interviews met sleutelfiguren en bestudering van relevante documenten, zoals veiligheidsplannen van de stadsdelen en gemeentelijke stukken, is getracht antwoord te krijgen op de vraag welke personen en instanties op welk moment in actie zijn gekomen. Ook is gekeken naar de kosten van beide projecten.

Uit de procesevaluatie kwam een aantal aspecten naar voren waar aandacht aan zou moeten worden besteed. In de volgende hoofdstukken komen deze punten achtereenvolgens aan bod:

Start van cameratoezicht (hoofdstuk 7)

1. Probleemanalyse en doelen stellen
2. Maatregelenmix
3. Samenwerking
4. Technisch bestek

Uitvoeringsfase (hoofdstuk 8)

5. Opvolging en opsporing
6. Toezichthouders
7. Communicatie

Monitoring en evaluatie (hoofdstuk 9)

8. Monitoring
9. Inzage en klachten
10. Interne en externe evaluatie
11. Kosten

Het is niet de bedoeling om achteraf aan te kunnen geven welke instanties of personen tijdens de experimenten misschien iets 'fout' hebben gedaan. Het doel is om op basis van de ervaringen een schets te geven van de aspecten waar toekomstige projecten rekening mee zouden moeten houden. Om dit te bevorderen, wordt elk onderdeel afgesloten met een aantal aanbevelingen. Daarnaast verwijzen wij naar de *Handreiking Cameratoezicht* die is opgesteld voor gemeenten die zich oriënteren op de vraag of zij cameratoezicht willen inzetten (Senter, 2000).

7.2 Probleemanalyse

De aanleiding voor cameratoezicht is vaak een incident of een andere opvallende gebeurtenis, die de roep om cameratoezicht een plotselinge impuls geeft. Idealiter staat echter een grondige probleemanalyse aan de basis van elk cameraproject. Op basis van een analyse kunnen doelen

worden gesteld en pas in derde instantie is de vraag aan de orde of cameratoezicht het geëigende middel is om die doelen te bereiken. Zo gestroomlijnd verloopt de start van een cameraproject echter meestal niet. Op het August Allebéplein en het Belgiëplein was sprake van criminaliteit en overlast, voornamelijk veroorzaakt door groepen jongeren die voor een groot deel van Marokkaanse afkomst waren. De rellen op het August Allebéplein versterkten de roep om actie. In en rond het winkelcentrum Kraaiennest ging het ook om een groep hangjongeren, in hoofdzaak Antillianen. Het gevoel van onveiligheid nam toe en er werd veel drugsgerelateerde criminaliteit in en rond het winkelcentrum gepleegd. Op het moment dat een ondernemer besloot zijn vestiging in het Kraaiennest te sluiten, werd duidelijk dat de situatie onhoudbaar was geworden.

De doelen van beide cameratoezichtprojecten, zoals die in nota's zijn vastgelegd en uit de interviews naar voren kwamen, zijn in beide stadsdelen vergelijkbaar: het bestrijden van objectieve en subjectieve onveiligheid en het ondersteunen van de politie. In Slotervaart/Overtoomse Veld was het uitgangspunt om zo min mogelijk beelden te registreren, terwijl in het Kraaiennestgebied als één van de doelen gold "het vastleggen van persoonsgegevens ten behoeve van de openbare orde".

Deze doelstellingen zijn te algemeen geformuleerd om te kunnen bepalen of cameratoezicht het gewenste effect heeft gehad. Om dat te kunnen doen, is het noodzakelijk een zeer concrete omschrijving te geven van de problemen en goed meetbare doelen te formuleren. In de praktijk blijkt het weinig voor te komen (ook buiten Amsterdam) dat hier in de aanloopfase al voldoende aandacht aan wordt besteed. Dat leidt niet alleen tot problemen als de doelstelling in de loop van het project verschuift of wordt uitgebreid, maar maakt ook een goede evaluatie vrijwel onmogelijk.

Na de probleemanalyse en het stellen van doelen, is het pas tijd voor de vraag of cameratoezicht het meest geschikte middel is om de gesignaleerde problemen op te lossen en de gestelde doelen te bereiken. Het klinkt op papier vrij logisch, maar het blijkt in de praktijk bijzonder moeilijk deze vraag uit te stellen tot dit moment. Een bepaalde vorm van probleemanalyse wordt vaak nog wel uitgevoerd, maar juist *omdat* er behoefte bestaat aan cameratoezicht. Cameratoezicht is echter geen wondermiddel voor elke vorm van criminaliteit en overlast – zo blijkt ook uit onze effectevaluatie. Het maakt veel uit wie de veroorzakers zijn van eventuele criminaliteit en/of overlast. Ook maakt het veel uit wanneer de problemen zich voordoen (overdag of 's nachts) en waar precies (een groot aantal kleine steegjes of één overzichtelijk plein). Het is van zoveel lokale factoren afhankelijk of cameratoezicht succesvol kan zijn, dat slechts zeer algemene aanbevelingen kunnen worden gedaan.

- Voer een analyse uit, waaruit duidelijk blijkt welke problemen er zijn.
- Kies een aantal concrete en meetbare doelstellingen.
- Bepaal op basis van de doelstellingen of cameratoezicht het geëigende middel is.

7.3 Maatregelenmix

Cameratoezicht kan, zoals blijkt uit de effectevaluatie, onder bepaalde voorwaarden een positief effect hebben op bepaalde vormen van criminaliteit en overlast. Maar het is onwenselijk als camera's in de plaats komen van fysiek toezicht of andere maatregelen: cameratoezicht moet altijd deel uitmaken van een pakket aan maatregelen.

In zowel Slotervaart/Overtoomse Veld als stadsdeel Zuidoost was dit het geval. In het Kraaiennest zijn tegelijk met cameratoezicht allerlei andere

maatregelen gecombineerd ingevoerd, variërend van extra toezicht op straat, meer samenwerking tussen politie en Stadstoezicht, tot het verlagen van de huurprijs om winkeliers te behouden voor het winkelcentrum. Daarnaast is er een systeem ingevoerd waardoor winkeliers in geval van een calamiteit, door middel van een druk op de knop de beveiligingsbeambte kunnen alarmeren. In Slotervaart/Overtoomse Veld is het cameratoezicht gecombineerd met zowel preventieve, repressieve als fysieke maatregelen. Extra toezichthouders maken deel uit van deze aanpak, maar ook Justitie in de Buurt (JiB), trajectbegeleiding, de harde kern aanpak en het Jongeren Opvang Team (JOT). De individuele aanpak van jeugdige daders staat centraal op het August Allebéplein, terwijl het op het Belgiëplein meer gaat om een algemene verbetering van toezicht door buurtregisseurs. Naast deze maatregelen heeft de fysieke inrichting van het August Allebéplein aandacht gekregen. Cameratoezicht bleek hierbij een handje te helpen: voor kwalitatief goede beelden moest er meer verlichting komen en moest het openbaar groen worden bijgewerkt. Onder andere doordat het cameraproject deze zaken onder de aandacht bracht, is besloten tot een grootschalige renovatie van het plein.

- Zorg dat cameratoezicht deel uitmaakt van een mix aan maatregelen.
- Geef in een integraal veiligheidsplan aan wat de rol is van cameratoezicht binnen het pakket aan maatregelen.
- Besteed in communicatie altijd aandacht aan het pakket aan maatregelen en niet aan cameratoezicht alleen.

7.4 Samenwerking

Bij de start van een cameratoezichtproject moeten zo snel mogelijk de verschillende partners worden betrokken (zie ook 'doelen stellen'). In beide Amsterdamse stadsdelen ging het met name om samenwerking tussen stadsdeel, stadstoezicht en de politie, maar daarnaast is er met enige regelmaat overleg en afstemming geweest met justitie, ondernemers en anderen. Het stadsdeel financierde het project en was dus de belangrijkste initiator van overleg.

Waar meerdere partijen samenwerken is het van groot belang ieders taken duidelijk af te bakenen en afspraken te maken over verantwoordelijkheden. In beide projecten ging hier veel tijd in zitten. In het project in Kraaiennest kwam daar nog eens bij dat er een tamelijk ingewikkelde structuur was: in de meekijkruimte staan namelijk –afgeschermd door een gedeeltelijke tussenwand– ook de monitoren van woningcorporatie Patrimonium. Hierover moesten natuurlijk allerlei afspraken worden gemaakt tussen Patrimonium, het stadsdeel en de politie.

Niet alleen bij de start, maar ook in de operationele fase moet continu aandacht worden besteed aan overleg tussen de verschillende partners. Het verdient daarom aanbeveling een werkgroep cameratoezicht in het leven te roepen die regelmatig overlegt. Zo'n werkgroep zou in de Amsterdamse situatie bij voorkeur bestaan uit vertegenwoordigers van de volgende drie instanties: stadsdeel, politie en stadstoezicht. Eventueel kan een ondernemer of bijvoorbeeld iemand van het Openbaar Ministerie aan deze werkgroep worden toegevoegd, maar het is ook mogelijk deze 'externen' slechts incidenteel aan tafel uit te nodigen. De werkgroep moet ervoor zorgen dat er blijvend volgens de gemaakte afspraken en conform ieders verantwoordelijkheid wordt gewerkt. Daarnaast moet de werkgroep ervoor zorgen dat problemen worden opgelost en in lacunes wordt voorzien. In Stadsdeel Zuidoost bijvoorbeeld zijn de protocollen voor het uitkijken van de beelden en de bewaartermijn tijdens het project ingrijpend gewijzigd.

Het in gebruik nemen van de meekijkruimte in het VBK-pand maakte dit noodzakelijk. De werkgroep vormt in zo'n geval de noodzakelijke verbinding tussen alle betrokken organisaties.

- Leg afspraken over taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen vast in een convenant.
- Stel de probleemanalyse (zie boven) samen op.
- Richt een kleine werkgroep cameratoezicht op die regelmatig overlegt over verantwoordelijkheden en eventueel aanpassen van gemaakte afspraken.

7.5 Technisch bestek

De technische eisen die aan een camerasysteem moeten worden gesteld, hangen af van het doel van cameratoezicht en het beschikbare budget. Hiervoor kunnen dus geen algemene richtlijnen worden opgesteld. Wel is het essentieel niet te vroeg een technisch bestek op te stellen. Dit kan pas worden gedaan als duidelijk is welke doelen men met cameratoezicht wil bereiken. De opgedane ervaringen met de experimenten in Amsterdam hebben ons gewezen op een paar belangrijke onderwerpen waar rekening mee moet worden gehouden.

In Slotervaart/Overtoomse Veld, waar cameratoezicht voornamelijk als preventieve maatregel was bedoeld, is gekozen voor een eenvoudig en relatief goedkoop systeem. Het gaat om vier vaste camera's per plein. De camera's zijn niet beweegbaar, kunnen niet inzoomen en leveren zwart-wit beelden. De beelden komen met enkele beelden per minuut via een ISDN-lijn binnen¹⁴. Voor opsporing is dit systeem ongeschikt: het is alleen mogelijk een globaal overzicht te krijgen van de situatie ter plaatse. Daarnaast wordt de kwaliteit van de beelden op het August Allebéplein en het Belgiëplein 's avonds negatief beïnvloed door de straatverlichting die tegenlicht op de binnenkomende beelden veroorzaakt.

In het Kraaiennest zijn de beelden in principe meer geschikt voor opsporing. Er hangen meer camera's die een tamelijk uitgestrekt gebied bestrijken. Verder kunnen sommige camera's draaien en inzoomen en zijn de beelden in kleur. De beelden gaan via coaxkabels naar de toezichtcentrale en zijn *realtime*.

De doelstelling is op beide locaties bepalend geweest voor de technische eisen aan cameratoezicht. Wat dat betreft lijkt er dus geen vuiltje aan de lucht. Maar in stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld ervaart men op dit moment dat een technisch geavanceerd systeem wellicht toch de voorkeur had moeten krijgen. In de praktijk blijkt de doelstelling van preventie ook gebaat te zijn bij een goede kwaliteit van beelden om opsporing achteraf mogelijk te maken. Met het systeem waarvoor is gekozen, is het terugzoeken van beelden echter erg ingewikkeld en tijdrovend. Overigens bevordert de korte bewaartermijn van 24 uur, zoals vastgelegd in het privacyreglement, de bruikbaarheid van het systeem in het kader van opsporing niet¹⁵. Onlangs is het project in Slotervaart/Overtoomse Veld uitgebreid met een derde locatie (Delflandplein) en hier is gekozen voor investering in een betere kwaliteit van de beelden. Er zijn nu drie computers en drie monitoren in het steunpunt Delflandplein. De beelden van elk plein kunnen zodoende tegelijkertijd worden bekeken.

Noot 14 Per drie seconden werden de beelden doorgezonden.

Noot 15 Momenteel voorziet het reglement in het bewaren van de beelden tot maximaal 48 uur.

- Stel pas een technisch bestek op als de doelen van cameratoezicht helder zijn.
- Houdt rekening met de mogelijkheid dat er in de loop der jaren meer behoefte ontstaat aan kwalitatief hoogstaande beelden die geschikt zijn voor opsporing.

8 Uitvoeringsfase

"Camera's worden niet ziek."

8.1 Opvolging, opslag en opsporing

Voor het succes van cameratoezicht is het van groot belang een goed functionerend 'back-office' te organiseren. Wat gebeurt er als een incident wordt waargenomen? Hoe worden beelden eventueel opgenomen en hoe kan in het opgenomen materiaal worden gezocht? Op welke manier kan de politie de beschikking krijgen over opgenomen beelden voor opsporingsdoeleinden? Het blijkt geen eenvoudige opgave te zijn om dit aspect van cameratoezicht goed te organiseren. Meestal vormt het eerste incident de aanleiding er goed over na te denken, maar eigenlijk is dat natuurlijk te laat.

In Slotervaart/Overtoomse Veld is besloten zo min mogelijk te registreren. Er wordt normaal gesproken alleen *live* meegekeken in de piekuren op donderdag-, vrijdag- en zaterdagavond. Soms wordt hiervan afgeweken en wordt bijvoorbeeld in de schoolpauze van twaalf tot één gekeken. Er kunnen alleen beelden worden opgenomen als de aanwezige toezichthouder hiertoe besluit. Op de uren dat er niet wordt uitgekeken, worden er geen beelden opgenomen. De toezichthouders hebben de mogelijkheid de beelden door te zenden naar een monitor in het politiebureau, waar de politie zelf kan beoordelen of inzet vereist is.

In het Kraaiennest wordt vanuit het wijkveiligheidssteunpunt *live* meegekeken van maandag tot en met zaterdag, van 8:00 tot 22:30 uur. Alle beelden worden 24 uur per dag opgenomen en gedurende zeven dagen bewaard. Als een toezichthouder in Kraaiennest een incident waarneemt, wordt bij zwaarwegende zaken meteen de politie gebeld, of er wordt een melding in het logboek opgenomen middels een meldingsformulier.

Het is zeer kostbaar om 24 uur per dag, 7 dagen per week *live* te laten uitkijken. Wellicht is dit ook weinig zinvol. In de interviews is gevraagd of het uitkijken van de beelden op bepaalde uren niet leidt tot verschuiving van de problematiek naar andere uren. Het is met de huidige gegevens niet vast te stellen of dit ook werkelijk gebeurt. De geïnterviewden realiseren zich dat veel afhangt van de vraag of breed wordt gecommuniceerd wanneer de beelden precies worden uitgekeken. Sommigen zijn van mening dat het goed is dit wel te doen, anderen voelen meer voor geheimhouding en wisselende tijden. Degenen die pleiten voor openbaarheid zijn bang voor te hoog gespannen verwachtingen onder het publiek. Stel dat er een incident gebeurt en het slachtoffer erop rekent dat er iemand achter de monitor zit. Aan de andere kant hebben velen het idee dat burgers niet verwachten dat de beelden continu worden bekeken. Zij verwachten echter wel dat de beelden 24 uur per dag worden opgenomen voor eventuele opsporingsdoeleinden, volgens de meeste experts. Als het de bedoeling is de beelden te kunnen gebruiken in het kader van opsporing, moeten hiervoor voorbereidingen worden getroffen. Voor een deel zijn die technisch van aard, maar voor een belangrijk deel is ook dit een kwestie van het maken van afspraken en het treffen van voorzieningen.

- Maak heldere afspraken en leg deze schriftelijk vast in een protocol voor de opvolging bij incidenten.
- Stel –in overeenstemming met de eisen die worden gesteld aan elke persoonsregistratie– een protocol op voor het bewaren, beheren en raadplegen van opgenomen beelden.

8.2 Toezichthouders

De invulling van de functie van de cameratoezichthouders verdient zorgvuldige aandacht. De competenties van de toezichthouders dienen afgezet te worden tegen het doel van het project, de vereiste vaardigheden en de kosten. Bij de experimenten in Amsterdam is in beide stadsdelen de Dienst Stadstoezicht als partner benaderd voor het leveren van toezichthouders. De politie heeft afgezien van deze taak, omdat zij wil voorkomen dat de camera's leiden tot een afname van de hoeveelheid collega's op straat. Stadstoezicht heeft gekozen voor medewerkers in de I/D-regeling.

In Slotervaart/Overtoomse Veld krijgen de toezichthouders een opleiding van acht weken, inclusief een training sociale vaardigheden. Het blijkt dat de verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit van de toezichthouders soms wat te hoog waren, wat heeft geleid tot botsingen tussen Stadstoezicht en de politie bij de opvolging van incidenten. De toezichtcentrale was tot medio 2002 ondergebracht op het politiebureau Meer en Vaart. Hierdoor bestonden korte lijnen met de politie en konden zij eenvoudig gewezen worden op incidenten die plaatsvonden.

In Zuidoost is de structuur als volgt: het stadsdeel is ook hier formeel opdrachtgever en eindverantwoordelijk, de politie voert de operationele regie en stadstoezicht voert uit. Er zijn 14 toezichthouders geselecteerd volgens een vooraf bepaald profiel, waarin bijvoorbeeld staat dat men minimaal LBO-C niveau moet hebben, geen antecedenten mag hebben en er geen sprake mag zijn van belastende sociale binding met het werkgebied. Deze mensen hebben naast de opleiding 'Toezichthouder Openbare Ruimte' voor het werk op straat, de opleiding 'Cameratoezicht/ Observatietechnieken' gevolgd. Ze zijn werkzaam in roosterdienst en worden om de zeven kwartier afgelost. De toezichthouders zijn aanwezig bij de dagelijkse briefing door de buurtregisseurs, waarin wordt aangegeven welke speerpunten de politie die dag heeft. Dit regelmatige contact met de buurtregisseurs zorgt voor afstemming, maar werkt ook stimulerend.

Sommigen zijn van mening dat de effectiviteit van het middel cameratoezicht sterk vergroot zou worden als politiemensen de beelden zouden uitkijken. Dit zou enerzijds komen doordat zij meer geoefend zijn in observatietechnieken en anderzijds doordat zij bevoegd zijn collega's op straat aan te sturen. Ook mogen zij proces-verbaal opmaken van een door hen waargenomen incident. In de meeste projecten met cameratoezicht worden de beelden echter niet uitgekeken door politiefunctionarissen, maar door anderen. Wel wordt, net als in Amsterdam, hard gewerkt aan het continu verbeteren van observatie, afstemming en communicatie tussen degenen die de beelden bekijken en de politie.

De apparatuur waarmee de toezichthouders hun werk moeten uitvoeren, heeft grote invloed op hun enthousiasme en effectiviteit. In Slotervaart/Overtoomse Veld beschikken de toezichthouders over slechts één monitor waarop de beelden van één plein kunnen worden getoond. De monitor kan het beeld laten zien van één camera, of van vier camera's tegelijk (verkleind). Om te wisselen van locatie moet een tamelijk uitgebreide inlogprocedure worden doorlopen. De praktijk wijst uit dat het afwisselen tussen pleinen dan ook niet vaak voorkomt. Ook blijkt dat het plein waar zich

de meeste mensen bevinden, het meest wordt bekeken 'omdat daar tenminste wat gebeurt'. Het is de vraag of dit wenselijk is, aangezien juist op het verlaten plein behoefte kan bestaan aan extra toezicht. Het uitkijken van de beelden wordt als saai en geestdodend werk ervaren. De gebrekkige kwaliteit van de beelden helpt niet mee: het leidt tot irritaties bij degenen die de beelden moeten bekijken.

In het Kraaiennest is de techniek (sinds april 2002) veel geavanceerder. Er is een professionele meekijkruimte ingericht voor de beeldschermen en de digitale opslag. Er zijn meer camera's dan beeldschermen: twee camera's wisselen elkaar af per beeldscherm op basis van zogenaamde presetinstellingen, maar de toezichthouders hebben de mogelijkheid om een bepaalde camera continu te bekijken op het moment dat er iets gebeurt. Ook kunnen zij zelf vanuit de meekijkruimte de beweegbare camera's bedienen. De werkzaamheden worden in Kraaiennest wel positief beoordeeld (Dienst Stadstoezicht, 2002). Hoewel er veel rustige momenten zijn, oordelen de deelnemers enthousiast – ze vinden het een leuke uitdaging.

- Stel een functieprofiel op voor de toezichthouders en besteed aandacht aan hun opleiding – vooraf, maar ook training 'on the job'.
- Houdt bij het kiezen van de technische faciliteiten rekening met het feit dat een gebrekkige techniek demotiverend kan werken.

8.3 Communicatie

Camera's hebben onder andere een preventief doel: ze moeten leiden tot een gevoel van veiligheid onder burgers en ze moeten potentiële plegers van overlast of criminaliteit op andere gedachten brengen. Voor een maximaal preventief effect, is het essentieel dat iedereen weet dat er cameratoezicht is. Uit een recent Brits onderzoek zou blijken dat de meeste misdrijven werden voorkomen in de periode voordat de camera's in gebruik zijn, wanneer de aandacht voor het project in de media het grootste is (Nacro, 2002).

Ook in ons onderzoek gaven sommige experts aan dit te hebben ervaren. Bij de Amsterdamse projecten is, naast de *free publicity* in kranten en andere media, door het stadsdeel zelf in huis-aan-huis bladen aandacht besteed aan het feit dat cameratoezicht zou starten. Er zijn ook brieven verstuurd of folders uitgedeeld. Het is echter niet voldoende om alleen over de start van het project te communiceren. Bezoekers van het cameragebied moeten elke keer opnieuw op de hoogte worden gebracht, al was het maar omdat de samenstelling van de bewonerspopulatie verandert. In beide Amsterdamse stadsdelen, maar met name in Zuidoost, bestaat bij enkele betrokkenen het idee dat communicatie onvoldoende aandacht heeft gekregen.

Communicatie waarover?

Naast de algemene aankondiging van cameratoezicht, is het belangrijk in de communicatie twee zaken te benadrukken. Allereerst dat cameratoezicht niet betekent dat bewoners geen eigen verantwoordelijkheid meer zouden hebben voor hun woonomgeving. Het risico bestaat namelijk dat mensen verwachten dat alle incidenten vanaf nu automatisch worden waargenomen door de camera's. Dat zou ertoe kunnen leiden dat zij zelf niet meer de neiging hebben melding te maken van incidenten of anderszins zouden moeten reageren. Het lijkt erop dat dit op het August Allebéplein inderdaad het geval is: de bereidheid kleine vernielingen te melden is volgens enkele geïnterviewden afgenomen, omdat men denkt dat "de camera het wel gezien zal hebben".

Ten tweede moet communicatie worden ingezet om helder te maken dat men geen al te hoge verwachtingen over cameratoezicht moet hebben. Zo moet niet het beeld ontstaan dat er 24 uur per dag live worden meegekeken, als dat alleen op piekuren gebeurt. Het informeren over de uren waarop de beelden bekeken worden, kent voor- en nadelen. Bekendmaking ervan vergroot allereerst natuurlijk de kans op verplaatsing van overlast en criminaliteit naar de tijdstippen waarop niet wordt uitgekeken. Ook is er een kans dat de camera's zelf op die andere uren het doelwit worden van vernieling. Het niet bekend maken heeft echter ook risico's: het zou de geloofwaardigheid en effectiviteit van het project kunnen aantasten als mensen in de loop van het project ontdekken dat er niet op incidenten wordt gereageerd. Het was helaas niet mogelijk in deze evaluatie vast te stellen wat de beste strategie is. Dit zal per project moeten worden bepaald. Tot nu toe wordt in de praktijk binnen en buiten Amsterdam meestal gekozen voor open communicatie over de uren waarop de beelden worden uitgekeken om verkeerde verwachtingen te voorkomen.

- Stel een communicatieplan op om de burgers, inclusief de bezoekers, op de hoogte te brengen en te houden van de aanwezigheid van cameratoezicht en van de 'spelregels' (waaronder privacy).
- Communiceer regelmatig over cameratoezicht – niet alleen bij de start van het project.
- Maak een bewuste keuze over het soort informatie dat wordt verspreid (wel/niet informeren over meekijkuren).

9 Monitoring en evaluatie

9.1 Monitoring

Door een cameraproject te monitoren, blijft men voortdurend op de hoogte van de gang van zaken, successen en mislukkingen en kan er, indien nodig, worden bijgestuurd. Dit monitoren kan op verschillende manieren gebeuren:

- 1 Maandelijks overleg tussen stadsdeel, politie en stadstoezicht; in dit overleg houden alle partijen elkaar op de hoogte van de stand van zaken en worden eventuele knelpunten aangepakt.
- 2 Bijhouden van een logboek door de toezichthouders, waarin wordt aangegeven op welke tijdstippen incidenten zijn waargenomen en welke actie is ondernomen.
- 3 Politie en justitie; de ontwikkelingen in de politiestatistieken wordt gemonitord en daarnaast wordt apart bijgehouden hoe vaak camerabeelden in het kader van opsporing worden gebruikt.

De samenwerking tussen stadsdeel, stadstoezicht en politie is al ter sprake gekomen in hoofdstuk 7. De politie zou daar met enige regelmaat, bijvoorbeeld elk kwartaal, cijfers uit de eigen registratie kunnen presenteren. Het schriftelijk vastleggen van incidenten in een logboek geeft inzicht in de gang van zaken. In de logboeken in Slotervaart/Overtoomse Veld bleken zeer weinig incidenten te staan. Dit kan twee oorzaken hebben: er gebeuren geen incidenten (meer), of de registratie is onvolledig. De indruk bestaat dat het een combinatie is. Hoe dan ook, het huidige logboek leent zich niet voor het analyseren van gegevens over de effectiviteit van cameratoezicht. Ook kan een logboek duidelijk maken of cameratoezicht nog wel voor de juiste doelen wordt ingezet. Als logboeken voornamelijk registraties blijken te bevatten van kleine overtredingen, zoals fietsen op het plein of het laden en lossen van vrachtauto's, rijst de vraag of dit nog wel een proportionele inzet van cameratoezicht is. Overigens wil een klein aantal geregistreerde incidenten niet zeggen dat cameratoezicht niet langer nodig zou zijn: het preventieve effect laat zich immers niet vastleggen.

Een andere manier om het project te monitoren is het houden van een experiment. Er kan een (onschuldig) incident in scène worden gezet om te zien of, en zo ja, welke reactie er komt. Hierbij gaat het vooral om de snelheid waarmee een melding wordt gedaan en welke opvolging het krijgt. Dit kan leiden tot aanscherping van het procedurehandboek.

- Werk op verschillende manieren aan het monitoren van het cameraproject: regelmatig overleg, logboeken en politiecijfers.
- Zorg dat protocollen, procedures en handboeken up-to-date worden gehouden en aansluiten op de praktijk.

9.2 Inzage en klachten

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat in Zuidoost regelmatig het verzoek wordt gedaan om inzage in de beelden door slachtoffers van bijvoorbeeld een autodiefstal of mensen die hun sleutels zijn verloren. Men wil dan graag weten wie de dader is of wie de sleutels heeft gevonden. Dat men daar geen toestemming voor krijgt, wordt ervaren als slechte service (Dienst Stadstoezicht, 2002).

Zowel in Kraaiennest als in Slotervaart/Overtoomse Veld zijn weinig tot geen klachten binnengekomen over cameratoezicht. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat dit ook niet eenvoudig was. Men diende klachten schriftelijk in te dienen bij het stadsdeel en het is de vraag of men dat weet en of men die moeite wil nemen. Opvallend is wel, dat de klachten die zijn binnengekomen, vooral gaan over de vraag waarom er alleen op de pleinen camera's hangen en niet op meer plekken. Het verdient aanbeveling een laagdrempelige mogelijkheid in het leven te roepen waar mensen terecht kunnen met vragen en/of klachten. Op deze manier krijgt het stadsdeel beter te horen wat er onder de bevolking leeft en wat er eventueel verbeterd zou kunnen worden.

Vastgelegde beelden van cameratoezicht moeten in sommige gevallen worden aangemerkt als een persoonsregistratie. Dat betekent dat aan een aantal juridische eisen moet worden voldaan. Zie *Inzoomen op veiligheid* (Gemeente Amsterdam, 2001) voor een uitgebreide toelichting op de verschillende juridische regimes die van toepassing zijn. Eén van de eisen is het opstellen van een privacyreglement. Daarin moet staan hoe lang de beelden bewaard mogen worden en wie er inzage in de registratie kan krijgen. Daarnaast moet er een mogelijkheid zijn om een klacht in te dienen.

- Open een laagdrempelig loket waar mensen terecht kunnen met vragen en/of klachten over cameratoezicht.
- Stel van tevoren een helder protocol op voor inzage in de persoonsregistratie.

9.3 Interne en externe evaluaties

Het uitvoeren van evaluaties is essentieel om vast te kunnen stellen of cameratoezicht succesvol is, of niet. Naast een onafhankelijke externe evaluatie, is het aan te raden ook intern de vinger aan de pols te houden. De volgende cyclus moet eigenlijk continu worden doorlopen: meetbare doelen stellen, meten of die doelen worden gehaald en eventueel bijsturen op basis van de uitkomsten. Aangezien de camera's ingezet worden om een bepaald doel te bereiken, moet ooit ook de vraag worden gesteld of ze nog steeds nodig zijn. In de praktijk blijven eenmaal opgehangen camera's tot in lengte van dagen hangen. Op het gevaar af te propageren dat succesvolle preventieve maatregelen af worden geschaft op het moment dat ze werken ('omdat er toch niks meer gebeurt'), zouden wij toch willen pleiten voor onderzoek naar de mogelijkheden voor een meer flexibele inzet van cameratoezicht. Als onderdeel van een pakket aan maatregelen zou inzet van een camerasysteem op een bepaalde locatie een impuls kunnen geven aan veranderingen aldaar. Daarna kunnen de camera's wellicht met evenveel succes elders worden ingezet. Via draadloze signaaloverdracht zal dit in de nabije toekomst ongetwijfeld mogelijk worden (zie: Senter, 2002).

Een externe evaluatie moet bestaan uit een nulmeting en tenminste één effectmeting. Ook moeten er verschillende onderzoeksmethoden en bronnen worden ingeschakeld: enquêtes, interviews, documenten en politiecijfers. Er dient rekening te worden gehouden met het risico op verplaatsing en met algemene trends in de criminaliteit. Britse onderzoekers van het Home Office hebben in een meta-evaluatie maar liefst 24 van 46 uitgevoerde evaluaties als onbruikbaar terzijde moeten schuiven, omdat ze niet aan deze criteria voldeden (Welsh en Farrington, 2002).

Volgens ons zou ook een procesevaluatie standaard deel moeten uitmaken van de evaluatie; alleen de effecten zeggen immers weinig over de organisatie en de kosten van cameratoezicht, terwijl dat belangrijke punten zijn voor een beoordeling van cameratoezicht. Cameratoezicht kan mislukken

doordat het niet het juiste middel was of doordat het middel niet goed is ingezet. Een goede evaluatie maakt het mogelijk onderscheid te maken tussen deze twee oorzaken.

- Voer regelmatig interne evaluaties uit.
- Experimenteer met een flexibele inzet van cameratoezicht.
- Laat een onafhankelijke externe evaluatie uitvoeren die bestaat uit een effectevaluatie en een procesevaluatie.

9.4 Kosten

Een belangrijk aspect in de afweging of cameratoezicht een goed middel is, of niet, zijn de kosten. Het is immers de vraag of dezelfde resultaten niet ook met een goedkoper middel geboekt hadden kunnen worden. Uit een Brits onderzoek blijkt dat tussen 1996 en 1998 driekwart van het projectenbudget van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is besteed aan cameratoezicht. In Nederland is het nog lang niet zo ver, maar het is duidelijk dat aan cameratoezicht een fors prijskaartje hangt.

De beschikbare financiële middelen zijn vaak deels bepalend voor de vormgeving van het cameraproject. Het zou beter zijn als de financiën worden afgestemd op de doelen, maar die wens zal in de praktijk waarschijnlijk nooit gerealiseerd kunnen worden. Toch is het belangrijk niet alleen vanuit financiële overwegingen keuzes te maken. Er moet enerzijds oog zijn voor de doelstellingen van cameratoezicht en anderzijds voor de beschikbare middelen. Als de beschikbare middelen ontoereikend blijken voor de doelstelling, moet niet onbeperkt water bij de wijn worden gedaan. Op een bepaald punt moet opnieuw de vraag worden gesteld of cameratoezicht nog wel het juiste middel is.

De kosten van cameratoezicht blijken vooral af te hangen van:

- het doel dat met cameratoezicht wordt nagestreefd (preventie/opsporing);
- personele kosten (24 uur per dag meekijken/piekuren/alleen registratie);
- transmissietechniek (ISDN/glasvezel/draadloos);
- camera's (analoog/digitaal, vast/beweegbaar, zwart-wit/kleur);
- plaatselijke omstandigheden (groot/klein gebied, ingewikkeld/overzichtelijk gebied);
- extra kosten (meer verlichting, bijwerken openbaar groen);
- monitoring en evaluatie.

Bij elk van deze punten is het ambitieniveau bepalend voor de kosten. Een systeem dat beelden moet opleveren waarmee personen kunnen worden geïdentificeerd, kost beduidend meer dan een systeem dat alleen maar preventief wordt ingezet. Personeelskosten vormen het leeuwendeel van de kosten in de fase van exploitatie, maar moeten ook worden betrokken in de opstartfase. De wijze van meekijken zou immers wel eens bepalend kunnen zijn voor de technische eisen aan het systeem. Als er te weinig geld is om *live* mee te laten kijken, wordt het opnemen van de beelden met een geavanceerde digitaal opslag- en zoeksysteem een stuk aantrekkelijker. Ter indicatie worden hieronder enkele bedragen weergegeven van de projecten in Amsterdam. In Slotervaart/Overtoomse Veld bedroegen de kosten voor aanschaf van de apparatuur f 60.000,-. Op de begroting voor 2000 was voor cameratoezicht een post van f 125.000,- gereserveerd, waarvan f 85.000,- bestemd was voor de inzet van toezichthouders. Voor de incidentele uitgaven is een verzoek voor subsidie ingediend bij de gemeente Amsterdam. De kosten voor de ruimte waar de beelden werden bekeken, zijn door de politie niet doorberekend. Momenteel is het project

echter uitgebreid met het Delflandplein, wat een geheel ander kostenplaatje met zich meebrengt. Daarbij komt dat de toezichtcentrale is verhuist van het politiebureau Meer en Vaart naar het Delflandplein.

In Zuidoost bedroegen de investeringskosten voor het cameraproject f 375.000,- maar deze werden over verschillende jaren afgeschreven. De jaarlijkse beheerskosten, inclusief personele inzet, bedroegen f 110.000,-. Op het moment dat dit rapport wordt geschreven, is het gehele project compleet gereorganiseerd. De nieuwe meekijkruimte is gerealiseerd, de opslagtechniek is fors verbeterd. Daar zit uiteraard ook een ander kostenplaatje aan vast. Zo kost het onderhoudscontract nu € 25.000,- per jaar. Het project wordt vanuit het stadsdeel gefinancierd met behulp van de zogenaamde Toolkitgeldten, die in het kader van het programma Schoon, Heel en Veilig beschikbaar zijn gesteld. De kosten zouden voor een grondige analyse van kosten en baten verder moeten worden onderzocht.

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van de dataverzameling onder bewoners, passanten en ondernemers. Aan de orde komen de wijze van dataverzameling, respons, representativiteit en betrouwbaarheid van de steekproeven. Het veldwerk is uitgevoerd door O + S, het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek.

Passantenenquête

De enquête onder passanten is afgenomen onder voorbijgangers op de locaties waar cameratoezicht operationeel is. Hen is gevraagd ter plekke een korte vragenlijst in te vullen. Per locatie moesten honderd passanten worden ondervraagd. In totaal zijn het er 459 geworden. Het passantenonderzoek is voornamelijk overdag uitgevoerd, maar op elke locatie zijn ook minimaal op een koopavond en in het weekeinde enquêtes verzameld.

Tabel B.1 Passantenenquête

	August Allebéplein	omgeving August Allebéplein	Belgiëplein	Kraaiennest
aantal enquêtes	104	113	118	124
percentage allochtonen in steekproef	63%	62%	31%	65%

De vragenlijst was in vier talen beschikbaar: Nederlands, Turks, Arabisch en Engels. In de meeste gevallen is van de Nederlandstalige vragenlijst gebruik gemaakt. Hoewel de meeste passanten hebben gekozen voor de Nederlandstalige enquête, is de etnische diversiteit van de steekproeven redelijk te noemen. Op het Belgiëplein waren de meeste passanten van Nederlandse afkomst (69 procent). Op de drie andere locaties had meer dan de helft van de passanten een niet-Nederlandse achtergrond. In het Kraaiennest ging het om relatief veel Surinamers en Antillianen (25 procent) en op het August Allebéplein om relatief veel Marokkanen en Turken (26 procent). In de omgeving van het August Allebéplein was vooral het aantal Marokkanen groot: 38 procent was hier van Marokkaanse afkomst.

Meer dan de helft van de passanten (55 procent) gaf 'winkelen' op als reden voor hun aanwezigheid. Andere redenen die veel genoemd werden waren 'bezoek aan familie of vrienden' of 'werk' (samen goed voor nog eens 25 procent). Een kwart van de ondervraagde passanten bleek in de betreffende buurt te wonen. De kans dat zij ook een enquête als bewoner hebben ingevuld is zeer klein: volgens de enquêteurs gaven degenen waar dit voor gold dit meestal aan als werd gevraagd mee te doen aan het onderzoek. Tot slot is wellicht relevant op te merken dat de groep passanten uit evenveel mannen als vrouwen bestond en dat jongeren onder de 35 jaar ongeveer de helft van de steekproef uitmaakten. Het is niet te achterhalen of dit een vertekening is ten opzichte van de gehele populatie van passanten, omdat geen gegevens bekend zijn over de samenstelling van die populatie. Het lijkt echter niet onlogisch dat zich onder winkelpubliek relatief veel vrouwen en jongeren bevinden. Een vergelijking met de nulmeting laat zien dat er nu iets minder vrouwen zijn ondervraagd dan de vorige keer. Het aantal jongeren is wel constant.

Bewoners

Per locatie zijn 400 enquêtes verspreid met als doel een netto-respons van 100 ingevulde enquêtes. Net als bij nulmeting zijn in het Kraaiennest 150 enquêtes extra uitgezet (totaal dus 550) omdat de respons hier nog lager is dan in de drie andere gebieden. Aan het August Allebéplein wonen te weinig mensen om hier 400 enquêtes te kunnen verspreiden; het werden er 258. Maar de respons was hier zodanig hoog dat toch meer dan honderd ingevulde enquêtes zijn teruggezonden.

De enquêtes zijn verspreid in de flats Kruitberg, Kleiburg en Klieverink. In de omgeving van het Belgiëplein zijn de enquêtes over een iets groter gebied rond het winkelplein verspreid (Ardennenlaan, Bocholtstraat, Kempenlaan, Antwerpenlaan, Berlaarstraat, omgeving Van Vlaanderenstraat). Aan het August Allebéplein zijn enquêtes verspreid in de flat aan de Postjesweg, de Jan Tooropstraat, de flat aan de Marius Bauerstraat en de woonhuizen boven de winkels aan de zuidkant van het plein. Het vierde onderzoeksgebied was het gebied voor het verplaatsingsonderzoek rondom het August Allebéplein. Hier zijn de enquêtes verspreid in de Derkinderenstraat, de Jan Tooropstraat, het Marius Bauerplantsoen, de Jan Mankesstraat en de W. Nakkenstraat. Om te voorkomen dat dezelfde mensen als bij de nulmeting zouden worden ondervraagd zijn de enquêtes bij de nulmeting in even huisnummers verspreid en nu onder oneven huisnummers.

Tabel B.2 Respons bewonersenquête

	August Allebéplein	omgeving August Allebéplein	Belgiëplein	Kraaiennest
uitgezette enquêtes	258	400	400	550
respons (absoluut)	113	117	179	121
respons (%)	44%	29%	45%	22%

De respons was niet hoog, maar wel iets hoger dan bij de nulmeting. De hoogste respons is deze keer bereikt op het August Allebéplein (44 procent) en het Belgiëplein (45 procent). De laagste respons was wederom in het Kraaiennestgebied (22 procent – was 17 procent). Zoals gezegd zijn hier extra enquêtes verspreid om toch nog een minimaal aantal van 100 enquêtes te halen.

De hoogte van de respons zegt echter niet alles: ook de representativiteit van de steekproef is belangrijk. Deze representativiteit hangt af van de vraag of de respons selectief is geweest, of niet. Als een bepaalde groep respondenten (bijv. alle allochtonen) niet meedoet aan een enquête, is de steekproef niet representatief – ook al zou de respons 80 procent bedragen. Het risico op selectieve respons was in dit onderzoek uiteraard ook aanwezig. Vooral de etnische diversiteit van de onderzoekslocaties leverde een potentieel probleem op. Om iets aan dit probleem te kunnen doen, zijn de enquêtes vertaald. Zowel de vragenlijst als de bijbehorende toelichtende brief zijn verspreid in vier talen: Nederlands, Engels, Turks en Arabisch. De respondent kon zelf kiezen welke variant hij of zij wilde invullen en terugsturen. Van deze mogelijkheid is overigens weinig gebruik gemaakt. Per locatie zijn slechts een of twee lijsten in het Turks of Marokkaans ingevuld. In het Kraaiennestgebied is de Engelse lijst door een tiental respondenten gebruikt. Verder hebben alle respondenten de Nederlandstalige lijst ingevuld. Overigens is bekend dat sommige mensen de vragen lezen met behulp van de vertaalde lijst en de antwoorden op de Nederlandse lijst invullen. Het feit dat de meeste respondenten de Nederlandse lijst hebben ingevuld, betekent niet dat respondenten van buitenlandse afkomst ondervraagd zijn. In totaal bleek 34 procent van de respondenten

van niet-Nederlandse afkomst te zijn. Dit was 24 procent bij de nulmeting, dus de diversiteit is hoger. Op het August Allebéplein is het percentage Nederlanders wederom hoog (88 procent). En ook op het Belgiëplein was 88 procent van Nederlandse afkomst. In de omgeving van het August Allebéplein is 50 procent van de respondenten van Nederlandse afkomst. Hier wonen relatief veel Turken en Marokkanen (29 procent) en een klein deel Surinamers (9 procent). In het Kraaiennestgebied was het aandeel Nederlanders het kleinst (29 procent). Hier wonen vooral veel Surinamers en Antillianen (27 procent) en verder veel personen uit 'overige' landen (40 procent).

Uit een vergelijking met cijfers voor het vernieuwingsgebied in de Bijlmer (bron: Bijlmermonitor 2000) blijkt dat de steekproef in Kraaiennest goed overeen komt. Voor Slotervaart-Overtoomse Veld zijn helaas alleen cijfers op het niveau van het hele stadsdeel beschikbaar. Aangezien de etnische samenstelling per plein sterk verschilt, is het niet goed mogelijk een vergelijking te maken. De vertegenwoordiging van de verschillende groepen komt echter overeen met de verwachting, zodat ook hier voorzichtig de conclusie mag worden getrokken dat de steekproeven qua etnische samenstelling representatief zijn. Ook qua sekse en leeftijd is de samenstelling zodanig dat van een representatieve steekproef mag worden gesproken.

Ondernemersenquête

De mening van de ondernemers op de experimentlocaties is door middel van een telefonische enquête in kaart gebracht. Bij hen is de enquête dus niet schriftelijk (zoals bij passanten en bewoners) maar telefonisch gehouden. Hiervoor is gekozen omdat bekend is dat dit tot een hogere respons leidt. Dit was nodig, omdat er per locatie slechts een beperkt aantal ondernemers gevestigd is. Er is voor gekozen de vragenlijst alleen in het Nederlands af te nemen, aangezien verwacht mocht worden dat ondernemers de Nederlandse taal machtig zijn. Dit bleek ook inderdaad het geval te zijn.

De namen van de ondernemers op het Belgiëplein zijn via de winkeliersvereniging verkregen. De ondernemers in het winkelgebied van het Kraaiennest zijn via de CD-Foongids opgezocht. Op het August Allebéplein en in de omgeving van het August Allebéplein zijn de namen van de winkels door de onderzoekers ter plaatse vastgesteld, waarna via de Gouden Gids, CD-Foongids of internet het telefoonnummer is opgezocht.

In eerste instantie was het de bedoeling per locatie 25 ondernemers te ondervragen, maar dit bleek niet haalbaar omdat er te weinig ondernemers waren gevestigd. Er is eenvoudigweg voor gekozen *alle* aanwezige ondernemers te benaderen in beide golven van onderzoek. Vanwege het feit dat de meeste ondernemers ook al aan de nulmeting hebben meegedaan, was de respons nu lager dan toen. Ook zijn vanwege tegenvallende respons in het Kraaiennest wederom extra (face-to-face) enquêtes gehouden op de vrijdagmarkt net buiten het winkelcentrum.

Tabel B.3 Responsoverzicht ondernemers

	August Allebéplein	omgeving Allebéplein	Belgiëplein	Kraaiennest	totaal
geen contact kunnen leggen	7	5	2	4	18
weigering					
- geen interesse	0	2	0	1	3
- principieel	2	1	1	2	6
- geen tijd, te druk	1	1	1	3	6
overige redenen non-respons	4	6	2	8	20
geslaagde gesprekken (%)	9 (39%)	12 (44%)	17 (74%)	10 (36%)	48 (48%)
totaal	23	27	23	28	101

De totale respons was net als bij de nulmeting redelijk hoog: de helft van de benaderde ondernemers heeft meegedaan (48 procent). De respons op het Belgiëplein was het hoogst (74 procent), op het August Allebéplein en omgeving relatief laag (rond de 40 procent). Het Kraaiennest scoort nu echter lager dan bij de nulmeting. Uit een nadere analyse van de redenen voor non-respons blijkt echter niet dat dit iets met het onderwerp van de enquête te maken heeft, zodat de conclusie kan worden getrokken dat dit niet tot een scheve steekproef heeft geleid.

Door het kleine aantal respondenten is het feitelijk onzinnig de uitkomsten in percentages weer te geven. Een percentage wekt immers snel de suggestie dat het om grote aantallen ondervraagden gaat. Toch is er voor gekozen in de tabellen percentages op te nemen om de uitkomsten te kunnen vergelijken met de passanten en bewoners.

Bijlage 2 Geïnterviewde experts

- G.H. Blommestein – veiligheidscoördinator Stadsdeel Zuidoost
- L. Brink – voorzitter winkeliersvereniging Kraaiennest
- S. Chan – gebiedscoördinator Stadstoezicht Slotervaart/Overtoomse Veld
- H. Goettsch – stadsdeelvoorzitter Slotervaart/Overtoomse Veld
- L. van der Haagen – voorzitter winkeliersvereniging Belgiëplein
- H. Hendriks – coördinator buurtregisseurs Slotervaart/Overtoomse Veld
- Mw. M. Hoekstra – beleidsmedewerker stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld
- J. van Hövell – Projectbureau Vernieuwing Bijlmermeer
- R. Kalikadien – buurtregisseur Kraaiennest
- E. Klous – buurtregisseur Belgiëplein
- M. Schijf – voorzitter winkeliersvereniging August Allebéplein
- T. Smakman – buurtregisseur August Allebéplein
- C. Wetjens – Justitie in de Buurt, Slotervaart/Overtoomse Veld

Bijlage 3 De experimenten vergeleken

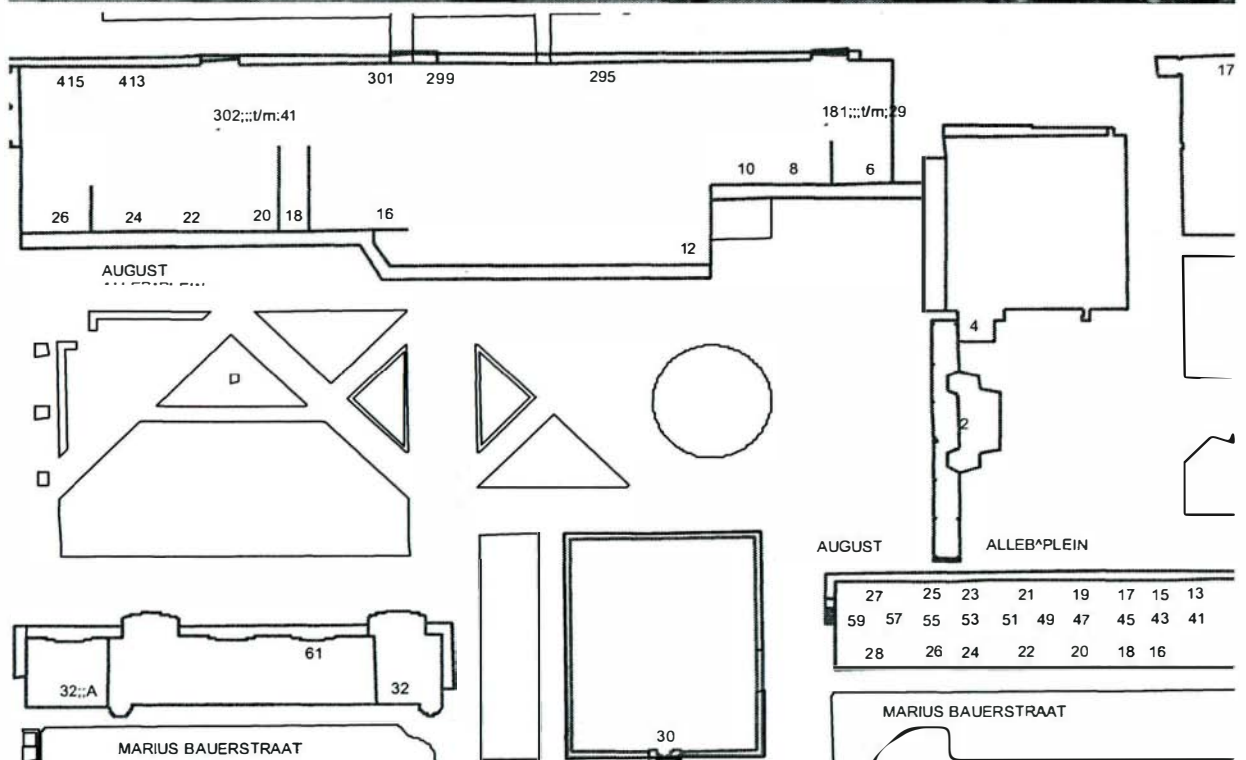
In deze bijlage wordt een schematisch overzicht gegeven van de experimenten met cameratoezicht die zijn geëvalueerd. De verschillende uitgangspunten worden tegenover elkaar gezet evenals verschillen in organisatie. Per project wordt aandacht besteed aan de start, de samenwerking, de doelen en het juridisch kader. De informatie is afkomstig uit beleidsstukken en aangevuld in de interviews. Afsluitend worden plattegronden van de projectlocaties weergegeven.

	Slotervaart Overtoomse Veld August Allebéplein Belgiëplein	Zuid-Oost Kraaiennest
Aanleiding cameratoezicht (CT)	<p>August Allebéplein</p> <ul style="list-style-type: none"> • overlast door jongeren; • slachtofferschap bewoners, winkeliers hoog; • sociale cohesie verdwenen van invloed op veiligheidsbeleving; • CT manier om toezicht te kunnen bieden. <p>Belgiëplein</p> <ul style="list-style-type: none"> • uitgestrekte wijk met veel inwoners; • roep om meer toezicht vanuit winkeliersvereniging naar aanleiding van toegenomen criminaliteit; • CT manier om toezicht te bieden. 	<ul style="list-style-type: none"> • begin jaren '90 is de veiligheid afgenomen; • overlast door groep hangjongeren; • sprake van drugsgerelateerde criminaliteit; • sinds eind 2000 geldt een alcoholverbod; • een ondernemer wilde zijn zaak sluiten; • CT ondersteunend bij opsporing strafbare feiten en bewijsmateriaal.
Doelen opgenomen in beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> • bestrijding jeugdcriminaliteit en overlast (gericht op preventie); • verbetering van het straatbeeld (plein, aanzien en gebruik) en toezicht; • versterken van de sociale cohesie. 	
Doelstelling	<ul style="list-style-type: none"> • verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid; • vergroten van de subjectieve veiligheid: toename gevoel van veiligheid; • vergroten van de objectieve veiligheid: afname van aantal delicten; • vergroten van het rendement van de reguliere diensten en politie. 	<ul style="list-style-type: none"> • 'het vastleggen van persoonsgegevens ten behoeve van de openbare orde'; • opsporen van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan het plegen van een strafbaar feit; • opnemen van de beelden zodat de registratie inzicht kan geven in wat er precies is gebeurd en de wijze waarop het strafbare feit gepleegd is. • preventief effect. (geen belangrijk argument)
Integraal veiligheidsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • buurtbeheer aanpak; • brandhaarden aanpak (Nieuwe Perspectieven, Project buurtvaders en stadsdeel) 	<ul style="list-style-type: none"> • CT was één van de 22 maatregelen die genomen zijn om de veiligheid te verbeteren; • vb: een systeem waarmee iedere winkelier in geval van een calamiteit, door middel van een simpele druk op de knop, de in het winkelcentrum aanwezige beveiligingsbeambte kan alarmeren; • vb: het verlagen van de huurprijs door subsidies, om te voorkomen dat winkeliers zouden vertrekken uit het gebied; • vb: het plaatsen van enkele camera's in het (semi-)publieke domein, aanvankelijk eerst op de

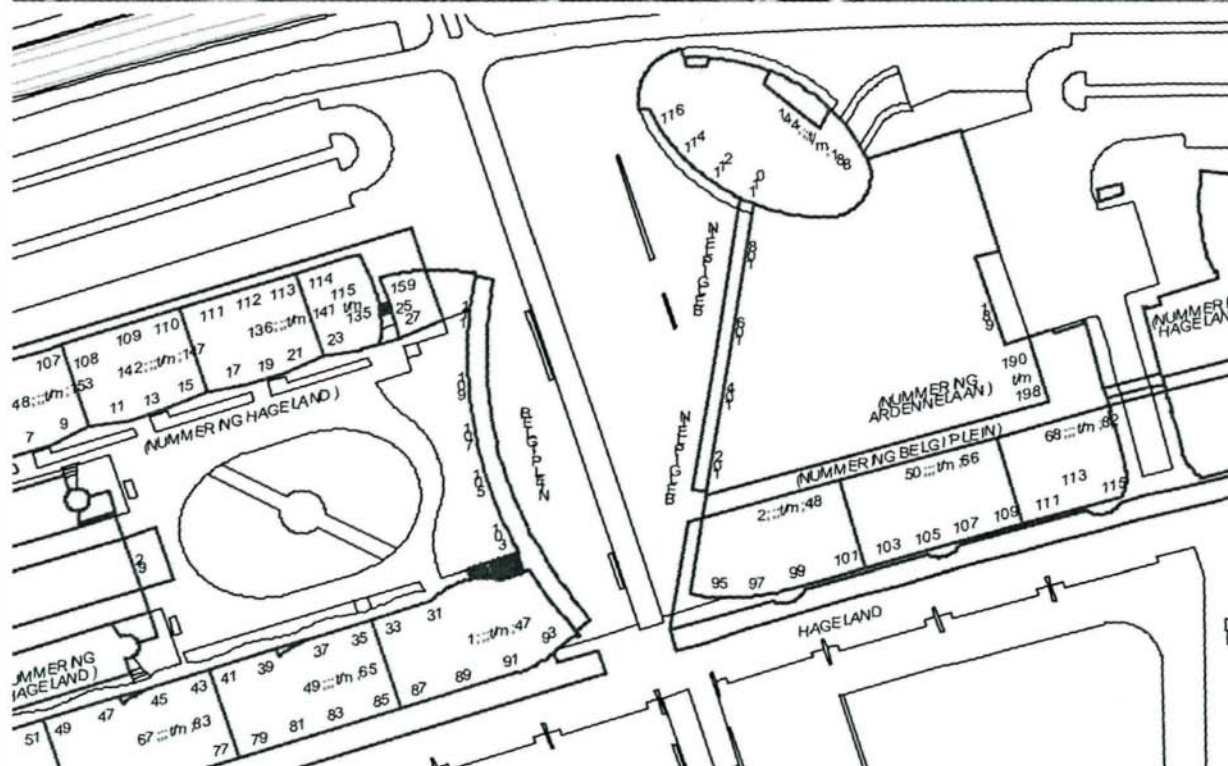
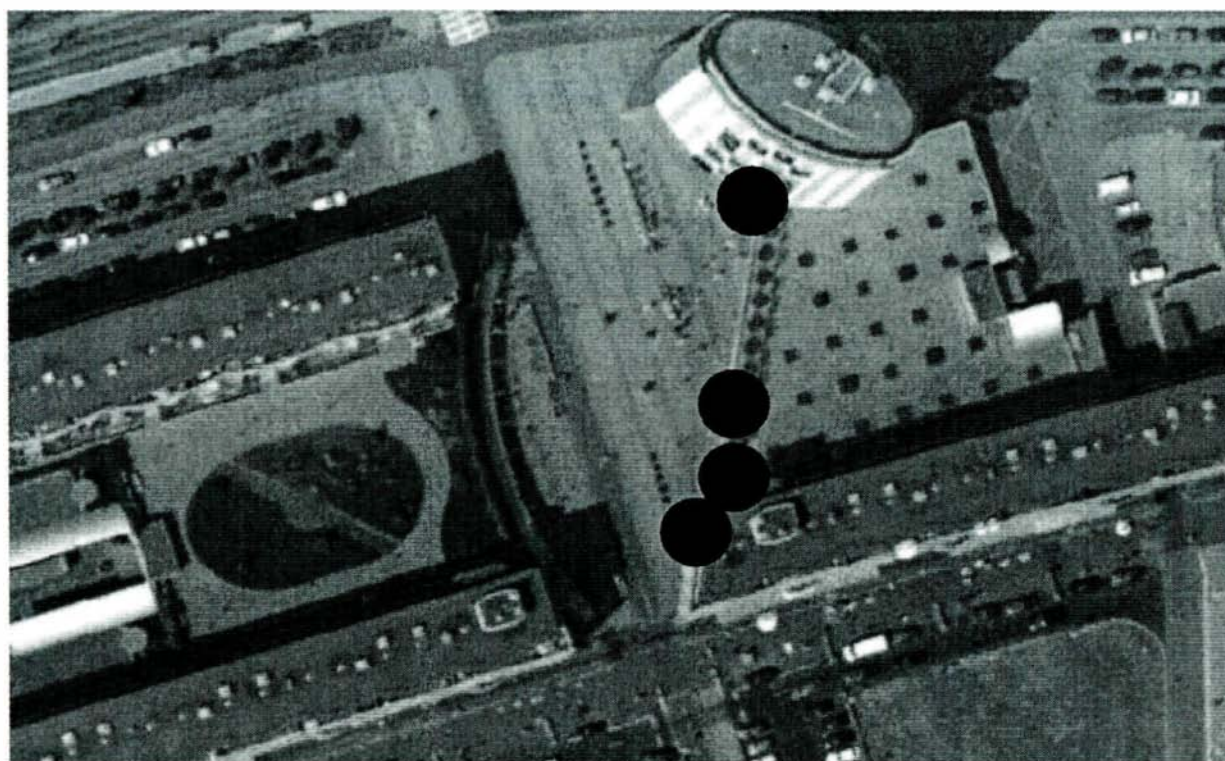
		parkeerplatforms (1994); <ul style="list-style-type: none"> • vb: uitbreiding van het aantal camera's in de openbare ruimte (eind 1999) • vb : politie betrekken in keuze van de camerolocaties; • initiatief cameratoezicht;
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • budget f 60.000,- (aanschaf apparatuur) • 2000 f 125.000,- incl. f 85.000,- personele kosten 	<ul style="list-style-type: none"> • investeringskosten bedragen f 375.000,- inclusief BTW. • de jaarlijkse beheerskosten, inclusief personele inzet, bedragen f 110.000,-. • het project wordt gefinancierd met behulp van de zogenaamde Toolkit-gelden, die in het kader van het programma Schoon, Heel en Veilig beschikbaar zijn gesteld.
Juridisch kader	<ul style="list-style-type: none"> • de Verordening persoonregistraties van stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld schrijft aanmelding bij de gemeentelijke Registratiecommissie voor; • een procedurehandboek voor het bekijken van de camerabeelden ontwikkeld. 	<ul style="list-style-type: none"> • sprake van een persoonsregistratie; • de WPolR is van toepassing en het project is aangemeld bij de Registratiekamer. Momenteel wordt door het Operationeel Overleg Beheer (stadsdeel, politie, stadstoezicht en Patrimonium) veel aandacht besteed aan het verbeteren van de juridische inbedding en de praktische organisatie. • in samenspraak met de politie heeft het stadsdeel is een privacyreglement opgesteld; • een procedurehandboek voor het bekijken van de camerabeelden ontwikkeld.
Doel persoonsregistratie	<ul style="list-style-type: none"> • <i>'het vastleggen van persoonsgegevens ter ondersteuning van de beveiliging van de gebruikers van het August Allebéplein/ Belgiëplein, zoals bedoeld in het Veiligheidsbeleidsplan 1999–2002 en het daarbij behorende Veiligheidsjaarplan 2000. Met behulp van de geregistreerde persoonsgegevens dienen de personen te kunnen worden opgespoord die zich mogelijk aan het plegen van enig strafbaar feit op het plein hebben schuldig gemaakt. Hierbij geeft de registratie tevens inzicht in de aard en de wijze van het plegen van het strafbare feit.'</i> 	
Technisch bestek en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • camera's aangeschaft door stadsdeel; • er zijn vier vaste camera's per plein; August Allebéplein een dummy extra. • borden wijzen bezoekers op de aanwezigheid van de camera's; • beelden werden bekeken op politiebureau Meer en Vaart, nu in veiligheidssteunpunt Delflandplein; • medewerkers van de dienst stadstoezicht bekijken de beelden; • dagelijks beheer in handen van de dienst stadstoezicht; • toezicht vindt plaats tijdens de 'piekuren' (do, vrij, za van 15.00 u. tot 23.00 uur) 	<ul style="list-style-type: none"> • het stadsdeelbestuur is verantwoordelijk voor cameratoezicht in de openbare ruimte; • er zijn in en rond het winkelcentrum 20 camera's geplaatst; • de camera's zijn via coaxkabels verbonden met de toezichtcentrale; • zowel vaste als beweegbare camera's; • met bordjes en stickers bezoekers wijzen op de camera's (is niet overal even duidelijk); • de beelden worden bekeken in het wijkveiligheidssteunpunt Veilig Beheer Kraaiennest; • camera's en monitoren worden bediend door toezichthouders van de dienst stadstoezicht;

	<ul style="list-style-type: none"> • er is één monitor waarop de twee pleinen bekeken kunnen worden; • bij een incident alarmeren de toezichthouders de politie; • politie kan zelf inbellen in systeem 	<ul style="list-style-type: none"> • dagelijkse leiding is in handen van de gebiedscoördinator stadstoezicht en de buurtregisseur; • in het winkelcentrum Kraaiennest zijn particuliere beveiligingsbeambten aanwezig; • er zijn meer camera's dan beeldschermen; • de beelden wisselen elkaar af op basis van de zogenaamde presetinstellingen; • toezichthouders kunnen de beweegbare camera's vanuit een meekijkruimte zelf bedienen; • mogelijkheid om een bepaalde camera continu te bekijken; • toezichthouders krijgen elke morgen een briefing met speerpunten om kwaliteit te bewaken • afstemmen van toezicht in publieke en (semi) private gebied staat voorop.
Registratie	<ul style="list-style-type: none"> • zo weinig mogelijk registraties; • alleen registratie van beelden die door de toezichthouders zijn waargenomen; • indien beelden worden geregistreerd kunnen deze gebruikt worden als bewijsmateriaal tegen verdachten; • beelden worden na 24 - 48 uur vernietigd; in geval van een ernstig delict kunnen de beelden langer worden bewaard; • ingeval de beelden langer dan 48 uur worden bewaard ligt het beheer van de beelden bij de politie; • personen die zijn geregistreerd hebben recht op inzage in de beelden. 	<ul style="list-style-type: none"> • beelden worden live bekeken; • beelden worden digitaal opgenomen op de hard disk; • de beelden worden 7 dagen bewaard en daarna overschreven; • ingeval van een incident melden de toezichthouders aan hun supervisor; • ingeval van een incident kunnen de beelden via een ISDN lijn naar politie Ganzenhoef worden gezonden;

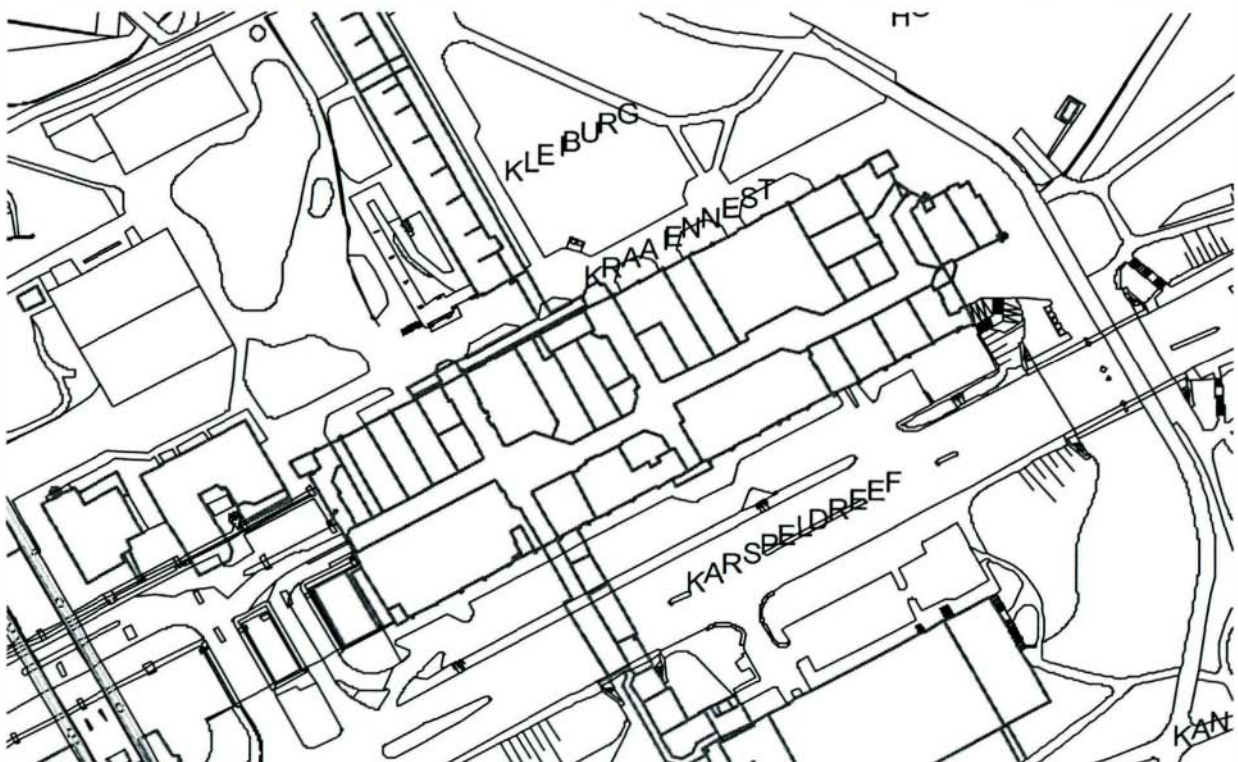
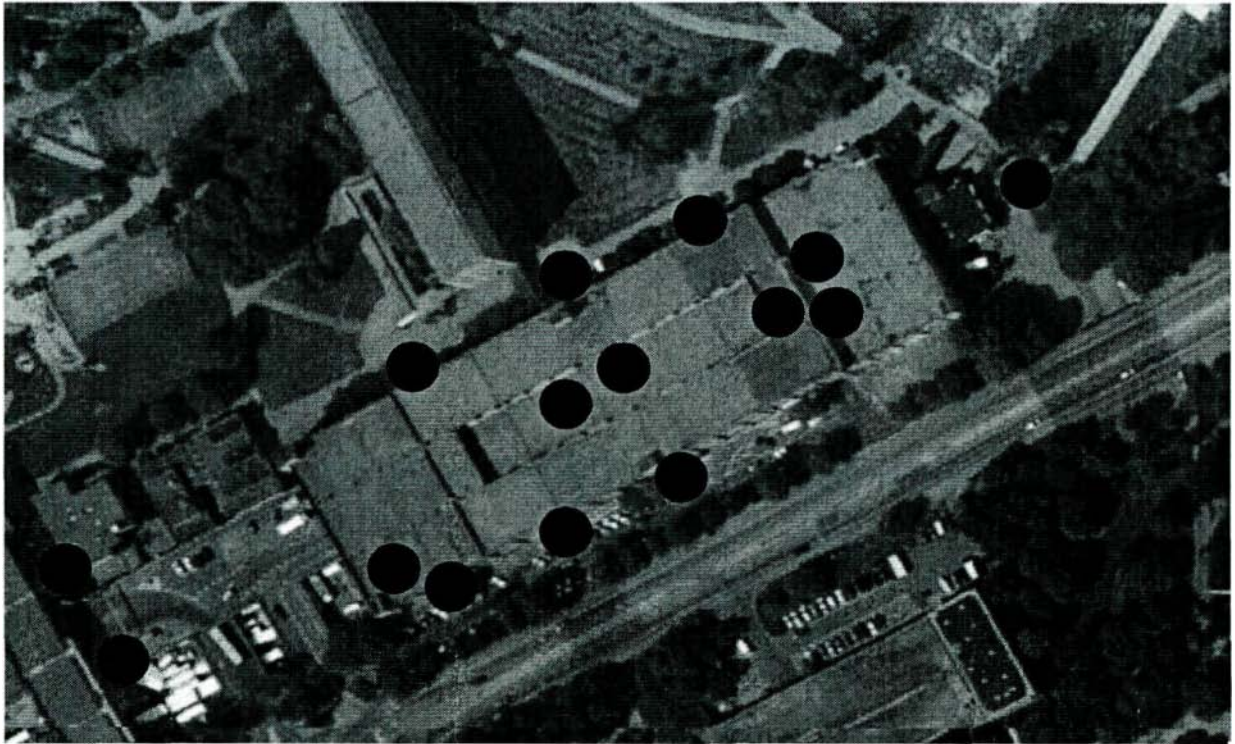
August Allebéplein



Belgiëplein



Kraaiennest



Bijlage 4 Literatuurlijst

Anderson, D., Sylvia Chenery en Ken Pease, *Biting Back: Tackling Repeat Burglary and Car Crime*. Crime Detection & Prevention Series Paper 58. London: Home office, 1995

Armitage, R., G. Smyth en K. Pease, "Burnley CCTV evaluation". In: K. Painter en N. Tilley (red.), *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention*, 1999

Baas, N.J., C. Cozijn, *Toezicht met camera's. Toepassing, effectiviteit en juridische aspecten*, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie, 1996

Barr, R. en Ken Pease, "Crime Placement, Displacement, and Deflection". In: Michael Tonry en Norval Morris (red.) *Crime and Justice: A Review of Research*, vol.12, Chicago: University of Chicago Press, 1990

Bennet, T., R. Wright, *Burglars on Burglary*. Aldershot, Gower Publishing Company Ltd., 1984

Brown, B., *CCTV in Town Centres: Three Case Studies*. Crime Detection and Prevention Series Paper 68, London: Home Office, 1995

Buro Jansen & Jansen, *Zoom; Dossier cameratoezicht*, Amsterdam, 2000

Carstensen, Niels en Kim Birkholm Frederiksen, *Situational Crime Prevention*. In Lene Ravn (red.) *Kriminalistisk Arbog*, Copenhagen: Criminal Procedure Institute, 1997

Chenery, Sylvia, John Holt and Ken Pease, *Biting Back II: Reducing Repeat Victimisation in Huddersfield*. Crime Detection and Prevention Paper 82, London: Home Office, 1997

Clarke, R. V. (red.), *Situational crime prevention; successful case studies*. Harrow and Heston, New York, 1992

Cromwell, P. F., J. N. Olson, D'Aunn W. Avary, *Breaking and entering: an ethnographic analysis of burglary*. Newbury Park, Sage, 1991

Dienst Stadstoezicht, *Tussenevaluatierapport Cameratoezicht Kraaiennest*, Amsterdam, 2002

DSP-groep (J. E. Bruinink, A. G. van Dijk en R. P. van Uffelen), *Vier jaar ervaring met bestuurlijke preventie in Roosendaal*, Amsterdam, 1990

DSP-groep (Sander Flight en Yvonne van Heerwaarden), *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam; uitkomsten van de nulmeting*, Amsterdam, 2001

DSP-groep (Hette Tulner en Yvonne van Heerwaarden), *Monitor leefbaarheid en veiligheid 2001 Amsterdam*, Amsterdam, 2002

Eck, J. E., *The Threat of Crime Displacement*. In *Criminal Justice Abstract*, 25: 527 – 546, 1993

Farrington, D.P., T.H. Bennett en B.C. Welsh, *Rigorous Evaluations of the Effects of CCTV on Crime*. Unpublished manuscript. Cambridge: Institute of Criminology, University of Cambridge, 2002

Felson, M. en R.V. Clarke, *Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention*. Police Research Series Paper 98, London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 1998

Gabor, T., "Crime Displacement and Situational Prevention: Towards the Development of some Principles". In *Canadian Journal of Criminology* 32: 41 – 74, 1990

Gemeente Amsterdam, *Inzoomen op veiligheid*, Amsterdam, 2001 (a)

Gemeente Amsterdam, *Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld; Tussenrapportage Cameratoezicht*, Amsterdam, 2001 (b)

Gemeente Amsterdam, *Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld; Bijlagen: Trends en ontwikkelingen & Stand van zaken kernacties*, Amsterdam, 2002 (a)

Gemeente Amsterdam, *Vernieuwd Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld*, Amsterdam, 2002 (b)

Gemeente Ede, *Evaluatie cameratoezicht; De eerste indruk*, Ede, 1999

Gemeente Ede, *Ogen in de nacht; Eindevaluatie cameratoezicht*, Ede, 2000

Gemeente Utrecht, *Nulmeting Experiment videocameratoezicht, Geweld(ig) bekeken*, Utrecht, 2000

Gemeente Utrecht, *Geweld(ig) bekeken; Eindmeting Experiment Videocameratoezicht*, Utrecht, 2002

Hesseling, Rene B.P., *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit*, Arnhem: Gouda Quint (Onderzoek en beleid/ WODC), 1994

Hill, I. & K. Pease, "The Wicked issues; Displacement and Sustainability". In: Ballantyne S. et al. (red.), *Secure Foundations*, Londen, 2001

Intraval, *Evaluatie Cameratoezicht Groningen. Tussenrapportage*, Groningen, 2001

Intraval, *Evaluatie Cameratoezicht Groningen: eindrapportage*, Groningen, 2002

Mazerolle, L., D.C. Hurley en M. Chamlin, *Social behavior in public space: An analysis of behavioral adaptations tot CCTV*, Griffith University, 2000.

Ministerie van Justitie, *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*, Den Haag, 2000

Nacro (A. Thomas), *To CCTV or not to CCTV*, Londen, 2002

Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC), *De camera de baas; aanbevelingen voor de gebruiker van camerasystemen voor overvalbestrijding*, Den Haag, 2002

Noppen, P. van, 'Camerahype; de smalle basis van een peperduur project', in: *Binnenlands Bestuur*, week 45, 8 november 2002

Politie & Wetenschap/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, *Cameratoezicht; goed bekeken?* Politiekunde nr. 2, Arnhem, 2002

Projectbureau Politiemonitor, *Politiemonitor Bevolking; meting 1999*, Den Haag/Hilversum, 1999

Registratiekamer, *In beeld gebracht. Privacyregels voor het gebruik van videocamera's voor toezicht en beveiliging*, Den Haag, 1997

Senter Technologie & Samenleving, *Handreiking Cameratoezicht. Aandachtspunten bij het overwegen en realiseren van cameratoezicht in de openbare ruimte*, Den Haag, 2000

Senter Technologie & Samenleving, *Dynamisch Cameratoezicht. Een verkenning naar draadloze overdracht van camerabeelden*, Den Haag, 2002

Short, E. en J. Ditton, *Does CCTV prevent crime? An evaluation of the use of CCTV surveillance cameras in Airdrie town centre*, Edinburgh, Scottish Office, 1995

Skinns, D., "Crime reduction, diffusion and displacement: Evaluating the effectiveness of CCTV". In C. Norris, J. Moran en G. Armstrong (red.), *Surveillance, CCTV and Social Control*, Ashgate: Aldershot, 1998

Squires, P., *An Evaluation of the Ilford Town Centre CCTV Scheme*, University of Brighton, 1998

Town, S., *Crime displacement; The perception, problems, evidence and supporting theory*, Bradford, 2001

Vanderveen, Gabry, *De beleving van veiligheid in de metro: een beschrijving*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1998

Woerkum, van R., *Het wakende oog. Onderzoek naar de organisatie en het gebruik van cameratoezicht in Nederlandse gemeenten, nu en in de nabije toekomst*, KUB, 2001

Welsh, B. C. en David P. Farrington, *Crime Prevention Effects of CCTV; a Systematic Review*, Home Office Research Study 252, United Kingdom, 2002