

# Evaluatie cameratoezicht

*Ervaringen met verplaatsbare camera's in Amersfoort*

**Gemeente Amersfoort**  
**Sector Dienstverlening, Informatie en Advies (DIA)**  
**Onderzoek en Statistiek**

*Ben van de Burgwal*



**Uitgave en rapportage:**

*Onderzoek en Statistiek, gemeente Amersfoort.*

*Postbus 4000, 3800 EA Amersfoort.*

*Bezoekadres: Stadhuisplein 1, kamer 4.11.*

*Telefoon (033) 469 4651. Fax (033) 469 54 54.*

*E-mail: [statistics@amersfoort.nl](mailto:statistics@amersfoort.nl)*

*maart 2006.*

# Inhoudsopgave

---

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>5</b>
<b><u>1. Pilot MobiCam</u></b>	<b>8</b>
1.1 Inleiding	8
1.2 Doel van het project en de evaluatie	8
1.3 Cameralocaties	9
<b><u>2. Effecten op objectieve en subjectieve veiligheid</u></b>	<b>11</b>
2.1 Inleiding	11
2.2 Draagvlak en subjectieve veiligheid	11
2.3 Effect op de ontwikkeling van incidenten	12
2.4 Opsporing achteraf	14
<b><u>3. Organisatie en techniek</u></b>	<b>16</b>
3.1 Inleiding	16
3.2 De techniek	16
3.3 De organisatie	17
<b><u>4. Ervaringen elders</u></b>	<b>20</b>
4.1 Theoretisch kader: hoe werkt cameratoezicht?	20
4.2 Ervaringen elders in Nederland	20
4.3 Ervaringen opgedaan in Engeland	21
<b><u>5. Cameratoezicht in de toekomst</u></b>	<b>24</b>
5.1 Nieuwe ontwikkelingen	24
5.2 Perspectieven voor Amersfoort	25
<b>Bijlage 1 Kostenoverzicht pilot cameratoezicht</b>	<b>27</b>
<b>Bijlage 2 Projectgroep cameratoezicht</b>	<b>27</b>



# Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

---

## Inleiding

Amersfoort heeft in 2005 een pilot uitgevoerd met mobiel cameratoezicht. Het vormt daarmee een van de vele instrumenten van het integrale veiligheidsbeleid van Amersfoort.

Op diverse plaatsen in de stad zijn camera's geplaatst om de objectieve en subjectieve veiligheid in de openbare ruimte te bevorderen en in het bijzonder om beelden achteraf te kunnen bekijken ten behoeve van daderherkenning en bewijsvoering. De camera's zijn geplaatst rond Theater De Flint (in de nieuwjaarsnacht van 1 januari 2005 en 2006), in de Lavendelstraat (vanaf 15 januari), de Meridiaantunnel (vanaf 1 april), op het Neptunusplein en in het Soesterkwartier (vanaf 11 augustus). Tijdens de pilot zijn de beelden niet live bekeken, maar alleen achteraf als daartoe aanleiding was. Deze keuze was met name gebaseerd op kostenoverwegingen en de beperkte uitkijkmogelijkheden op de gekozen locaties. Wat heeft het cameratoezicht in Amersfoort opgeleverd en welke lessen kunnen worden geleerd van deze pilot?

## Hoofdconclusie:

### Pilot zeer leerzaam voor Amersfoort

1. Voor de deelnemende partijen heeft de pilot met mobiel cameratoezicht tal van nuttige ervaringen opgeleverd, zowel qua techniek als organisatie. Deze ervaringen kunnen goed gebruikt worden om het cameratoezicht in de toekomst optimaler in te zetten.
2. Het cameratoezicht wordt breed gedragen wordt door de bevolking en heeft bijgedragen aan het veiligheidsgevoel. De bijdrage aan de objectieve veiligheid in de vorm van minder delicten of aanhouding van verdachten was (tot nu toe) beperkt. De belangrijkste redenen daarvoor zijn:
  - een beperkte kwaliteit van de opgenomen beelden;
  - het ontbreken van *live* uitkijken van de beelden;
  - de politieorganisatie was – zeker in het eerste halfjaar – nog onvoldoende voorbereid en toegerust op het cameratoezicht.

### 1 Cameratoezicht: veel draagvlak, positief voor veiligheidsgevoel

Het draagvlak voor cameratoezicht onder het publiek is groot en neemt nog steeds toe. Men heeft steeds minder problemen met de eventuele aantasting van de privacy. In het algemeen zeggen veel burgers en uitgaanspubliek zich veiliger te voelen door cameratoezicht. Het percentage mensen dat weet dat er cameratoezicht is, is met name voor de Lavendelstraat, beperkt.

### 2 Geen afname van incidenten

De camera's hebben bij de Flint waarschijnlijk geleid tot het uitblijven van vernielingen, zoals die in de voorgaande jaren plaatsvonden. Op de andere locaties is (nog) geen daling in het geregistreerde aantal delicten geconstateerd.

### 3 Veel beelden niet bekeken

Tijdens deze pilot werden achteraf de beelden bekeken als zich een incident had voorgedaan. In de Lavendelstraat zijn 12 keer beelden bekeken en in de Meridiaantunnel en op het Neptunusplein elk zesmaal. De camerabeelden in het Soesterkwartier zijn viermaal bekeken.

Bij veel incidenten zijn de beelden niet bekeken, omdat men verwachtte dat ze geen relevante informatie zouden geven, omdat de beelden al waren gewist (zie punt 5) of omdat de dienstdoende agent/rechercheur niet had gedacht aan het gebruik van de camerabeelden. Dit laatste punt speelde met name in het eerste halfjaar.

#### **4 Daders vervolgd dankzij de camera**

Het nakijken van de beelden heeft de politie in een aantal gevallen geholpen, omdat de beelden meer duidelijkheid opleverden over een incident, waardoor kostbare tijd kon worden bespaard. Het beeldmateriaal heeft in twee gevallen geleid tot aanhoudingen en veroordelingen: in de Lavendelstraat en in de Meridiaantunnel. In veel andere gevallen bleken de beelden niet bruikbaar, met name omdat verdachten niet goed herkenbaar waren of omdat het incident buiten het bereik van de camera's had plaats gevonden.

#### **5 Beelden bewaren en bekijken niet optimaal**

De vastgelegde beelden werden zeven dagen bewaard<sup>1</sup>. Deze termijn bleek in de praktijk vaak te kort. Het proces waarbij een cd-rom met vastgelegde beelden moet worden gebrand en opgehaald op locatie en vervolgens bekeken op het politiebureau was tijdrovend en gebruiksonvriendelijk.

#### **6 Dome-camera's steeds beter benut**

Gedurende de pilot is gewerkt met zgn. dome-camera's. Deze camera's zijn duurder dan vaste camera's, maar hebben als voordeel dat het beeld (richting en zoombereik) tussentijds bijgesteld kan worden. In het begin bleek er bij de politie nog onvoldoende kennis aanwezig te zijn om optimaal rendement te halen uit de camerabeelden. Na een training door de leverancier werd dit beter en konden deze mogelijkheden in de tweede helft van het jaar beter worden benut.

#### **7 Politie nog onvoldoende afgestemd op cameratoezicht**

Het cameratoezicht was in het eerste halfjaar nog onvoldoende geïmplementeerd in de politieorganisatie: de capaciteit was niet afgestemd op de uitbreidingen van het cameratoezicht en de vereiste kennis van de techniek was beperkt aanwezig. De politie heeft in het najaar een protocol opgesteld met betrekking tot cameratoezicht, maar de ervaringen van het cameratoezicht worden nog niet systematisch vastgelegd via een logboek. Verder verliep de communicatie tussen de deelnemende partijen (politie, VCS en projectgroep) niet altijd optimaal, waardoor aanpassingen en verbeteringen soms onnodig lang op zich lieten wachten.

#### **8 Verplaatsbare camera's weinig verplaatst**

Amersfoort heeft gekozen voor het gebruik van gehuurde, mobiele camera's. Het idee was dat de camera's steeds maximaal drie maanden op een bepaalde locatie zouden blijven hangen en daarna verplaatst zouden worden naar de volgende plek. Op deze wijze kon veel geleerd worden van de voor- en nadelen van camerainzet. In de praktijk is alleen De Flint een tijdelijke locatie gebleken. De camera's op de andere plekken zijn sinds de invoering niet meer verwijderd, onder meer op verzoek van het projectteam Veilig op Straat.

#### **9 Budget overschreden**

Voor de pilot met cameratoezicht is gekozen voor een kostenbewuste aanpak met een beperkt budget (€ 60.000,=). Omdat er vanuit andere projecten (o.a. Veilig op Straat) behoefte bleek te bestaan aan uitbreiding van het cameratoezicht, was dit bedrag niet toereikend.

---

<sup>1</sup> De wettelijke bewaartermijn is per 1-1-2006 uitgebreid naar 28 dagen.

## **10 Discussie over doel en locatiekeuze**

Over de locatie en doelstelling van de camerainzet was discussie. Stond voor de projectgroep daderherkenning en bewijsvoering vanaf het begin voorop, voor de projectgroep Veilig op Straat was de inzet van cameratoezicht primair gericht op het bevorderen van de objectieve en subjectieve veiligheid. Deze discussie had ook gevolgen voor de te volgen strategie, bijvoorbeeld wel of niet meer bekendheid geven aan het cameratoezicht.

### **Aanbevelingen:**

- 1 Het draagvlak voor cameratoezicht onder het publiek is groot. Toch blijft het wenselijk om successen van het toezicht, zoals opsporing van daders, goed onder de aandacht te brengen van de media, omdat het potentiële daders kan afschrikken.
- 2 Wil men cameratoezicht succesvol inzetten, dan dient het onderdeel te zijn van een integrale (veiligheids)aanpak. Het is van wezenlijk belang dat van tevoren per locatie duidelijk is wat het probleem is en hoe cameratoezicht daar iets tegen zou kunnen doen. De camera's moeten vervolgens met het oog op die doelstelling worden opgehangen, ingesteld, gebruikt en bijgesteld. Dit vereist continu aandacht en actieve deelname aan het project door alle participanten en een goede onderlinge communicatie.
- 3 De discussie of en in welke vorm cameratoezicht moet worden gecontinueerd, dient gezamenlijk met de politie te worden gevoerd. Zij is de organisatie die ermee moet werken en het succes valt of staat met het draagvlak bij de politie en de capaciteit die zij beschikbaar kan stellen. Daarin zal ook geregeld moeten zijn dat er een logboek wordt bijgehouden van alle incidenten waarvan de camerabeelden worden uitgekeken.
- 4 Live bekijken van de beelden lijkt een voorwaarde voor succes, omdat op die wijze een betere beeldkwaliteit wordt bereikt (overzicht als het kan, inzoomen als het moet) en sneller kan worden gereageerd op incidenten. Het is ook een voorwaarde indien gekozen wordt voor gebruik van 'slimme software' die werkt met gezichts- of geluidsherkenning. Tegelijkertijd moet daarbij worden aangetekend dat dergelijke oplossingen niet goedkoop zijn en hoge eisen stellen aan de (politie)organisatie.
- 5 De technische en juridische ontwikkelingen ten aanzien van cameratoezicht gaan snel. Het is van wezenlijk belang om steeds in te spelen op de actuele mogelijkheden. Voor het succesvol inzetten van cameratoezicht moeten de technische en organisatorische verbeteringen en juridische randvoorwaarden (nieuwe Wet cameratoezicht die per 1-02-2006 van kracht is) goed in kaart worden gebracht bij de verdere uitwerking van het camerabeleid. Vanuit kostenoogpunt verdient het aanbeveling samenwerking te zoeken met de stad Utrecht, omdat daar veel ervaring is opgedaan met live cameratoezicht en omdat het goede mogelijkheden biedt om Amersfoortse camerabeelden live te bekijken. Belangrijk is verder te kiezen voor een oplossing die past bij de schaal van Amersfoort en bij de omvang van de criminaliteit van deze stad.

# 1. Pilot MobiCam

---

## 1.1 Inleiding

De Gemeente Amersfoort voert een integraal veiligheidsbeleid, waarin diverse maatregelen zijn genomen die Amersfoort veiliger moeten maken<sup>2</sup>. Het gebruik van camera's in de openbare ruimte is daar één van. Amersfoort heeft voor 2005 gekozen voor de inzet van een klein aantal verplaatsbare camera's in de openbare ruimte<sup>3</sup>. Gedurende een jaar zijn op wisselende plekken in Amersfoort camera's geplaatst om ervaring op te doen met het instrument. Op basis van de pilot hoopt de gemeente een weloverwogen standpunt te kunnen innemen over cameratoezicht en de beste wijze waarop dit middel kan worden ingezet.

De pilot werd begeleid door een projectgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente, de politie, het beveiligingsbedrijf VCS en SDP-groep Amsterdam.

## 1.2 Doel van het project en de evaluatie

De gemeente Amersfoort en de projectgroep mobicam hadden bij de start van het project de volgende hoofddoelen geformuleerd:

- het herkennen van personen die betrokken zijn bij strafbare feiten;
- incidentenanalyse achteraf en het benutten van de beelden voor bewijsvoering.

Nevendoelen van het project waren:

- het verbeteren van de objectieve veiligheid door preventie (potentiële daders plegen hopelijk geen delicten meer als ze weten dat ergens camera's hangen);
- het verbeteren van de subjectieve veiligheid (mensen voelen zich hopelijk veiliger als ze weten dat er camera's hangen).

In de loop van het jaar en met name onder invloed van het project Veilig Op Straat, kwam het accent van meer te liggen op het verbeteren van de subjectieve en objectieve veiligheid.

### *Proefjaar*

Het jaar 2005 werd benut als proefjaar om uit te vinden op welke soort locaties en onder welke omstandigheden cameratoezicht het meest effectief en efficiënt is. Daarom is gewerkt met camera's die op verschillende plekken in de stad zijn ingezet en die gemakkelijk zijn te verplaatsen. Het hoofddoel van de pilot is het experimenteren.

### *Niet live meekijken*

Gekozen is voor camera's, waarbij de beelden in principe alleen achteraf, indien wenselijk, worden bekeken. Amersfoort heeft dus in eerste instantie, met name vanuit kostenoverwegingen

---

<sup>2</sup> Veiligheidsactieprogramma 2006

<sup>3</sup> In de praktijk wordt ook vaak gesproken over 'mobiele camera's'. Vandaar de aanduiding van het project 'MobiCam'. De term 'mobiel cameratoezicht' kan beter gereserveerd blijven voor systemen die de politie gebruikt bijvoorbeeld bij demonstraties en grootschalige acties.



gekozen voor *niet live* bekijken van de beelden. Zeker als het cameratoezicht slechts op kleine schaal wordt toegepast is *live* meekijken relatief kostbaar.

### *Evaluatie*

Een wezenlijk onderdeel van het experiment vormt de evaluatie. Om tijdens het project aanpassingen te kunnen doorvoeren, vonden ook tussentijdse evaluaties plaats. De evaluatie moet antwoord geven op de volgende vragen:

- Welk effect hebben de camera's op de **objectieve veiligheid**? Hierbij wordt gekeken naar het aantal incidenten dat door de politie wordt vastgelegd. Ook is nagevraagd in hoeverre de beelden achteraf zijn bekeken en vervolgens geleid hebben tot incidentanalyse of het herkennen van daders.
- Welk effect hebben de camera's op de **subjectieve veiligheid**? Ofwel, in hoeverre voelt men zich veiliger dankzij de aanwezigheid van camera's?
- Hoe verliep het **proces** en de **organisatie**, zoals de keuze van de locaties, eventuele problemen bij de plaatsing van de camera's of het bekijken van de beelden. Ook de wijze waarop de politie de camera's benut wordt bekeken.
- In hoeverre voldeed de **techniek** om bruikbare beelden tijdig bij de 'uitlezers' te krijgen?

### **1.3 Cameralocaties**

In de week van oud en nieuw 2004/2005 zijn 3 camera's geplaatst op het plein rondom het **theater De Flint**. Daar vonden de laatste jaren vernielingen plaats tijdens oud en nieuw. Half januari 2005 zijn deze camera's verplaatst naar het uitgaansgebied van de **Lavendelstraat**, waar veel geweldsdelicten worden gepleegd tijdens uitgaansuren. Op 1 april zijn twee camera's geplaatst in de **Meridiaantunnel**. Deze doorgangsrouten voor fietsers wordt als erg onveilig ervaren. Op 11 augustus zijn camera's geplaatst op het **Neptunusplein** en langs de **Noordewierweg**. Op het Neptunusplein vindt veel overlast, vernielingen en drugshandel plaats. De twee camera's in het Soesterkwartier moeten vooral toezicht houden op de horecastrip waar veel overlast voorkomt.

Rond oud en nieuw (2006) zijn opnieuw camera's geplaatst op het Flintplein.

Met uitzondering van de camera's bij de Flint, zijn alle camera's in 2005 blijven hangen.

In februari 2006 vindt besluitvorming plaats over de toekomst van de huidige camera-instelling. Bij alle cameralocaties staan tevens borden in de directe omgeving met aanduiding van cameratoezicht.

#### *Selectie van locaties*

Om een aantal geschikte plekken uit te kiezen, is in eerste instantie een lijst aangelegd met *hotspots* op basis van politiecijfers. Dit zijn plekken waar disproportioneel veel strafbare feiten waren gepleegd. Uit deze lijst zijn op basis van een schouw ter plaatse vier plekken gekozen die zich goed leken te lenen voor cameratoezicht en voor dit experiment. Het zijn plekken die overzichtelijk en relatief klein zijn. Bovendien was de aard van de criminaliteit in elk van deze gebieden sterk verschillend.

Het ging om:

- Stationsgebied: fietsdiefstal, zakkenrollerij
- Stadhuisplein: autocriminaliteit en vernielingen
- Lavendelstraat: geweldsdelicten
- Theater De Flint: vernielingen tijdens de jaarwisseling

De projectgroep heeft besloten te starten met cameratoezicht op het Flintplein en de locaties vervolgens steeds te rouleren voor de duur van maximaal 3 maanden. Gedurende het project

bleek echter dat er andere locaties waren die ook heel interessant waren. Dit kwam met name voort uit overwegingen en bevindingen van de gemeentelijke projectgroep Veilig op Straat. Ondersteund door de uitkomsten van een onderzoek onder het Digipanel kwam de Meridiaantunnel naar voren als een plek die door burgers als een onveilige doorgangsroute werd beschouwd. Dit gaf de doorslag om camera's in deze tunnel te plaatsen. Ook de locaties Noordewierweg en Neptunusplein stonden niet in het oorspronkelijke lijstje, maar maken wel deel uit van de lijst met hotspots van Veilig op Straat. Aangezien daar veel overlast plaatsvindt, is besloten daar ook camera's te plaatsen. De twee resterende locaties uit de oorspronkelijke lijst (Stationsgebied en Stadhuisplein) kwamen daardoor te vervallen. Vanuit het project Veilig op Straat is aangedrongen om de camera's in de Lavendelstraat in elk geval te laten hangen tot het eind van het jaar.

#### *Webcam*

Sinds maart 2004 staat een webcam op De Hof. Deze 'publiekscamera' kan worden bekeken op de site van de gemeente en is bedoeld om een beeld te krijgen en de sfeer te proeven. Personen op deze beelden zijn niet herkenbaar en de politie gebruikt de beelden ook niet voor vervolging mocht zich een incident voor hebben gedaan. Deze webcam valt dan ook buiten het project MobiCam.

## **2. Effecten op objectieve en subjectieve veiligheid**

---

### **2.1 Inleiding**

Wat heeft het cameratoezicht in Amersfoort feitelijk opgeleverd? In dit hoofdstuk wordt allereerst gekeken naar hoe Amersfoorters aankijken tegen cameratoezicht: in hoeverre bestaat er draagvlak voor, wat verwacht men ervan en voelt men zich er veiliger door?

Vervolgens wordt beschreven wat het toezicht feitelijk heeft opgeleverd. In hoeverre heeft het geleid tot afname van incidenten en tot aanhouding van daders? Hiervoor is dankbaar gebruik gemaakt van politiegegevens.

### **2.2 Draagvlak en subjectieve veiligheid**

#### **Brede waardering**

Cameratoezicht wordt breed gewaardeerd door de Amersfoortse burger. In februari 2005 is aan het Amersfoortse Digipanel de vraag gesteld wat men van het idee vindt om verplaatsbare camera's in Amersfoort te gaan gebruiken. 85% bleek voorstander, 3% was tegen en 12% had er gemengde gevoelens over. Een jaar eerder, toen dezelfde vraag aan het Digipanel was gesteld, was nog 81% voor. Het draagvlak is dus groter geworden. Steeds minder burgers blijken de eventuele aantasting van de privacy problematisch te vinden.

Ook ondernemers van horecagelegenheden blijken overwegend voorstander te zijn. Uit een enquête gehouden tijdens het portiersoverleg in de Lavendelstraat van november 2004, bleek dat 73% voor de plaatsing was.

#### **Bekendheid cameratoezicht laag**

Verder kwam het cameratoezicht aan de orde in een onderzoek onder Amersfoorts uitgaanspubliek dat in juni 2005 is gehouden. Het onderzoek is face-to-face gehouden onder 212 bezoekers van kroegen en andere uitgaansgelegenheden in de binnenstad. Opvallend is dat het merendeel van het uitgaanspubliek niet op de hoogte bleek van de aanwezigheid van camera's. Ruim 64% wist niet dat er camera's hingen in de Lavendelstraat en 52% was niet bekend met de camera's in de Meridiaantunnel. In november bleek dat de onbekendheid van de camera's onder bezoekers iets was afgenomen (61% voor Lavendelstraat). De geringe bekendheid in de Lavendelstraat is overigens niet verwonderlijk. In het gebied staan al veel (reclame- en verkeers)borden, waardoor de camera's zelf en de aanduiding van cameragebied minder opvallen. Bovendien komen er relatief veel mensen van buiten Amersfoort.

#### **Invloed op veiligheidsgevoel**

Voelt men zich ook veiliger, nu men weet dat er camera's hangen? Het onderzoek onder het uitgaanspubliek levert een wisselend beeld op. Voor wat betreft de Meridiaantunnel zegt 36%

zich veiliger te voelen dankzij de camera's, maar 8% voelt zich juist onveiliger<sup>4</sup>. De camera's in de Lavendelstraat geven 29% van het publiek een veiliger gevoel tegen 9% onveiliger. Voor het veiligheidsgevoel van de meerderheid van de stappers maakt het dus weinig of niets uit of er cameratoezicht is. Er blijkt geen verband te zijn tussen het wel of niet weten of er cameratoezicht is en het veiligheidsgevoel. Overigens moet daarbij in ogenschouw genomen worden dat het uitgaanspubliek geen doorsnede vormt van de bevolking.

In april 2005 kreeg het stadsbrede Digipanel de vraag voorgelegd, welke invloed allerlei maatregelen genomen in het kader van de campagne "Veilig op Straat" hebben op de sociale veiligheid. Het cameratoezicht scoorde daarin hoog: 23% vond het effect daarvan op de veiligheid in de stad groot, 55% vond dit effect 'vrij groot'.

### **Veiligheidsgevoel in Binnenstad verbeterd**

Los van de camera's is aan burgers gevraagd in hoeverre men zich wel eens onveilig voelt in de eigen buurt. Uit de Stadspeiling die in april 2005 is gehouden blijkt dat 26% van alle Amersfoorters zich wel eens onveilig voelt in de eigen buurt. Dat is hetzelfde aandeel als in 2003. Voor de binnenstad is juist sprake van een positieve ontwikkeling. In 2003 voelde 45% van de bewoners zich wel eens onveilig in de eigen buurt. In 2005 is dat gedaald naar 34%. Dit effect is waarschijnlijk voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het project Veilig op Straat. In het kader van dit project zijn sinds januari van dit jaar diverse maatregelen getroffen om de binnenstad veiliger te maken. Het cameratoezicht vormt daarin slechts één van de maatregelen, naast onder andere extra surveillances en het inzetten van mountainbikes door de politie.

### **Samenvattend**

Geconcludeerd kan worden dat er breed draagvlak is onder burgers, uitbaters van kroegen en uitgaanspubliek voor het inzetten van camera's en dat het een belangrijke bijdrage kan leveren aan het veiligheidsgevoel, hoewel de aanwezigheid van camera's bij sommigen juist de schijn wekt van onveiligheid. Als men echter wil bereiken dat burgers zich ook daadwerkelijk veiliger gaan voelen, dan moet men wel weten dat er camera's hangen. En dat laat met name in de Lavendelstraat nog te wensen over. Ook om een afschrikkend effect te kunnen hebben op potentiële daders, is het nodig dat iedereen weet dat er cameratoezicht is. Het gevoel van veiligheid was echter een secundair doel van cameratoezicht. Belangrijker was het achteraf gebruiken van opgenomen beelden voor opsporingsdoeleinden. Om dat doel te bereiken is informatievoorziening minder belangrijk. Je hoopt uiteraard wel dat door het oppakken van daders uiteindelijk minder delicten worden gepleegd en dat mensen zich daardoor ook veiliger gaan voelen. Zo kan repressie op termijn een preventief effect gaan sorteren. Een keuze voor één van de twee strategieën is echter aan te raden: als je op alles tegelijk mikt, schiet je nooit raak.

## **2.3 Effect op de ontwikkeling van incidenten**

### **Flintplein**

Op het plein bij de ingangen van theater de Flint zijn tweemaal camera's geplaatst: in de week tussen kerst en oud en nieuw 2005 en opnieuw een jaar later. Ook is een tiental informatieborden opgehangen in de straten rondom het theater. In voorgaande jaren was hier sprake van aanzienlijke schade door vernielingen gepleegd in de nieuwjaarsnacht. De financiële schade liep in de tienduizenden euro's. In de beide periodes zijn vernielingen uitgebleven. Wel is in de afgelopen nieuwjaarsnacht één van de camera's waarschijnlijk met een vuurpijl vernield.

<sup>4</sup> Onderzoek uitgaanspubliek juni 2005. Het feit dat sommigen zich juist onveiliger voelen met camera's, komt wellicht doordat de aanwezigheid van camera's de indruk wekt dat het onveilig is. "Er zal hier wel flink wat mis zijn als er camera's nodig zijn".

Het vrijwel uitblijven van vernielingen kan waarschijnlijk *mede* worden toegeschreven aan de inzet van de camera's en de publiciteit die er vooraf geweest is.

### Politiecijfers

Een bron van informatie over het effect van cameratoezicht zijn de aangiften die door de politie worden geregistreerd. Er is een overzicht gemaakt van alle aangiften die in 2005 in de Lavendelstraat, de Meridiaantunnel en op het Neptunusplein waren geregistreerd gedurende de periode dat de camera's aanwezig waren. Dat is ook gedaan voor dezelfde periode in 2004 (zie tabel 1).

Uit de tabel blijkt dat het aantal aangiften in de Lavendelstraat vrijwel gelijk is gebleven in 2005, terwijl dit voor Amersfoort als geheel afnam met 5%. Het aantal aangiften van gewelddelicten nam in de Lavendelstraat zelfs iets toe, van 18 naar 21.

Een vergelijkbare ontwikkeling laat de Meridiaantunnel zien: het aantal aangiften bleef gelijk (4), terwijl het aandeel geweld daarvan verdubbelde (van 2 naar 4).

Van het Neptunusplein kwamen in de laatste 4 maanden van 2005 38 aangiften binnen. Dat is 5 meer dan in dezelfde periode van 2004 toen er nog geen camera's hingen.

**Tabel 1. Aangiften in de cameragebieden**

			2004	2005	toe-/afname in %
Amersfoort	15/1-31/12	aangiften	12129	11507	-5%
		waarvan geweld	1147	1132	-1%
Lavendelstraat	15/1-31/12	aangiften	62	61	-2%
		waarvan geweld	18	21	17%
Meridiaantunnel	1/4-31/12	aangiften	4	4	0%
		waarvan geweld	2	4	100%
Neptunusplein	11/8-31/12	aangiften	33	38	15%
		waarvan geweld	4	4	0%

bron: Politie Eemland-Zuid

Zo op het eerste gezicht heeft het cameratoezicht geen of zelfs een negatief effect gehad op het aantal aangiften. Er spelen echter meer zaken een rol die van invloed zijn op de ontwikkeling van de cijfers.

Ten eerste is het aantal aangiften, met name in de Meridiaan en op het Neptunusplein zo laag dat kleine veranderingen procentueel al tot grote verschillen kunnen leiden.

Maar daarnaast zou cameratoezicht ook best kunnen leiden tot een hogere aangiftebereidheid. Het feit dat ergens camera's hangen kan burgers eerder doen besluiten om aangifte te doen vanuit het besef dat de camera's eerder tot opheldering van het incident kan leiden. Deze ontwikkeling blijkt ook in andere steden met cameratoezicht (zie hoofdstuk 4).

Tot slot speelt de invloed van de politie zelf een rol. Zo heeft de politie naar eigen zeggen in 2005 meer aangiften vastgelegd in en rond de binnenstad, doordat men met mountainbikes mobieler is geworden. De Lavendelstraat wordt nu vaker bezocht door agenten, waardoor het aantal geregistreerde aangiften mogelijk is toegenomen.

Kortom: uit de ontwikkeling van het aantal aangiften is moeilijk het rendement van de camera's af te leiden. Daarvoor is een nadere analyse van politiecijfers, (aard van de aangiften, omstandigheden waaronder aangiften zijn gedaan, ontwikkeling van het aantal incidenten die niet geleid hebben tot aangifte) nodig. Dat is in het kader van deze evaluatie niet gedaan, ten dele omdat daarvoor de gegevens ontbraken.

## 2.4 Opsporing achteraf

Het belangrijkste doel van verplaatsbaar cameratoezicht is het gebruiken van opgenomen beelden voor de herkenning van daders. Amersfoort heeft er in eerste instantie voor gekozen de beelden van de camera's niet *live* te bekijken, maar alleen achteraf als daar aanleiding voor is.

### Flintplein

De enige vernieling die plaats vond op het Flintplein in de periodes dat er cameratoezicht was, was de vernieling van een camera. Op basis van de beelden was geen daderherkenning mogelijk.

### Lavendelstraat

In totaal zijn in de Lavendelstraat tussen half januari en eind december 2005 twaalf keer beelden bekeken naar aanleiding van incidenten. In de meeste gevallen ging het om geweldsdelicten.

Negen keer bleken er geen bruikbare beelden te zijn: tweemaal vond het incident buiten het cameragebied plaats en was de persoon in kwestie niet terug te vinden op de camerabeelden. Bij één incident was het onduidelijk wat er precies gebeurde. In negen gevallen bleek herkenning van de dader niet mogelijk. De delicten gebeurden wel in het zicht van de camera, maar de beschikbare beelden waren te slecht om herkenning mogelijk te maken. Deze incidenten gebeurden allemaal 's avonds of 's nachts op momenten dat het licht niet optimaal was. De daders waren van te grote afstand opgenomen of de daders bevonden zich in een dode hoek van een camera. De camera-instelling bleek in deze gevallen dus niet optimaal te zijn.

Drie keer waren de beelden wel bruikbaar. In één geval betrof het een aangifte van mishandeling. De beelden lieten zien dat de aangever (het slachtoffer) zelf de eerste klap gaf. Er is een brief gestuurd naar de aangever dat de politie verder niet met deze zaak aan de slag zou gaan. In het tweede geval ging het om een portier die zei bijna te zijn aangereden. De beelden lieten echter zien dat de auto maar een klein beetje uitweek en dat de portier op dat moment binnen stond. Ook hier is op basis van de beelden besloten geen verder onderzoek in te stellen. In het derde geval betrof het een openlijk geweldzaak, waarbij een slachtoffer door drie personen werd mishandeld. De beelden droegen bij aan de herkenning van de daders. De rechtzaak heeft inmiddels gediend en de drie daders zijn veroordeeld.

### Meridiaantunnel

Beelden van de camera's in de Meridiaantunnel zijn zes keer uitgekeken. Slechts in één geval ging het om een zaak die zich daadwerkelijk in de tunnel had afgespeeld. In alle andere gevallen ging het om incidenten die net buiten het cameragebied (b.v. een mishandeling) of in de aangrenzende wijk (b.v. een bedrijfs- en een woninginbraak) hadden plaats gevonden. De beelden zijn bekeken in de hoop dat de daders herkend konden worden via de camera's, maar dat is niet gelukt. Waarschijnlijk zijn zij dus niet via de tunnel gekomen of vertrokken. Ook in de Meridiaantunnel hebben de beelden inmiddels geleid tot een daderherkenning, die geresulteerd heeft tot een veroordeling. Dit betrof een zedenzaak.

### Neptunusplein

De beelden van de camera's op het Neptunusplein zijn zes keer bekeken. Dit betroffen diverse incidenten, waaronder een geweldszaak, een diefstal, een vernieling en een overval. De beelden zijn ook eenmaal uitgekeken om zicht krijgen op jeugdoverlast. Tevens zijn de beelden een avond *live* uitgekeken tijdens een actie om de overlast door drugsdealen in beeld te krijgen. Deze actie had een vermindering van overlast op het Neptunusplein tot gevolg.

### Soesterkwartier

De beelden van de camera's op de Noordewierweg zijn vier keer bekeken. Eenmaal naar aanleiding van een bedrijfsinbraak, tweemaal terzake vernieling en eenmaal terzake openlijke

geweldpleging. In geen van de gevallen leverde dit daderherkenning op. In alle gevallen bleek het delict en/of de daders niet in het beeld van de camera's te zijn geweest.

### **Registratie niet volledig**

De politie heeft in totaal dus 28 keer vastgelegde beelden bekeken en geregistreerd. In de praktijk zijn echter vaker beelden bekeken, maar deze zijn niet als zodanig geregistreerd door de politie. De registratie vond vaak niet plaats in gevallen waarbij een zaak zich op een andere locatie afspeelde. In het najaar van 2005 heeft de politie een protocol opgesteld voor cameratoezicht. Daarin zijn tot op heden (januari 2006) nog geen centrale afspraken gemaakt over deze registratie.

## 3. Organisatie en techniek

---

### 3.1 Inleiding

Het succes van cameratoezicht is voor een groot deel afhankelijk van de gebruikte techniek: de kwaliteit van de beelden, de wijze waarop beelden worden vastgelegd en uitgelezen. Daar is dan ook veel aandacht aan besteed. Maar minstens zo belangrijk is de organisatie daaromheen. Dit hoofdstuk werpt een licht op wat er 'achter de camera' gebeurt. Deze analyse is van belang om een goede afweging te kunnen maken hoe en waar de camera's het beste kunnen worden ingezet om een optimaal effect te kunnen bereiken.

In de loop van 2005 zijn hierover gesprekken gevoerd met de politie. Verder was de politie vertegenwoordigd in het tweemaandelijks overleg van de projectgroep om ervaringen te bespreken.

### 3.2 De techniek

De beelden van de camera's worden zoals gezegd niet *live* bekeken, maar opgenomen en gedurende een week bewaard. Een keer per week (op maandag of dinsdag) bekijkt de politie in de registratie of er op de plekken waar de camera's hangen een incident is gebeurd. Als dat het geval is, worden de beelden bekeken. In het begin waren er drie personen binnen de politie die de beelden kunnen bekijken en, indien gewenst, veilig stellen voor verder gebruik. Later is dat uitgebreid naar acht.

#### **Opslaan en aflezen van beelden**

Als zich een incident had voorgedaan, waarvoor de politie de beelden wilde onderzoeken, dan moest een agent over een sleutel beschikken, ter plaatse een ladder regelen om bij het kastje te komen, de beelden opnemen op video of cd en deze vervolgens afspelen op het politiebureau. Het kostte vervolgens circa 30 tot 45 minuten om te achterhalen of er bruikbare beelden zijn van het betreffende incident, tenminste als bekend is waar en hoe laat het incident is gebeurd. De apparatuur maakt het versneld doorzoeken van beelden goed mogelijk. Voor de hele actie (branden van cd ter plaatse en bekijken op politiebureau) zegt de politie gemiddeld ongeveer een uur per incident kwijt te zijn.

In eerste instantie moest de politie beelden die ze wilde bewaren opnemen op VHS-video (analoog), waarna de banden konden worden meegenomen naar het bureau. Hierdoor ging beeldkwaliteit verloren en werd het moeilijker personen te herkennen. Halverwege de pilot is daarom een harddisc-recorder met dvd-recorder/brander geplaatst.

#### **Beeldkwaliteit**

De beeldkwaliteit van de opgeslagen beelden bleek ook na het branden op cd niet altijd bevredigend te zijn. De camera's leveren mooie overzichtsbeelden op, maar het herkennen van personen is moeilijk met de huidige instellingen. Ook bleek dat op sommige beelden het



gebladerte in de weg zat of dat een deel van het beeld overbelicht was, waardoor personen juist onderbelicht werden.

### **Aanpassingen in de techniek**

Na de zomer zijn er op advies van de projectgroep een aantal aanpassingen doorgevoerd om meer rendement te halen uit het cameratoezicht.

- Met aanwijzingen van VCS ging men meer experimenteren met de camera-instelling. Belangrijk is dat de camera-instelling zodanig is dat de kans op herkenning optimaal is. In de Lavendelstraat werd het beeld van twee camera's meer ingezoomd, zodat minder in beeld kwam, maar personen die in beeld kwamen wel beter herkenbaar waren. Voor nog betere herkenning werd overwogen om één of twee camera's op ooghoogte te plaatsen. Dat is uiteindelijk niet gebeurd in verband met het risico van vernieling.
- Ook is de verlichting daar zodanig bijgesteld dat personen beter herkenbaar in beeld kwamen.
- Voor de camera's op het Neptunusplein werd het zicht gehinderd door bomen. De gemeente heeft opdracht aan SOB gegeven om het groen te snoeien.
- Binnen de projectgroep rezen er twijfels over het feit dat de beelden niet live werden bekeken. Voorgesteld werd om de camerabeelden op het Neptunusplein gedurende een aantal uren per week *live* te laten bekijken. Dit voorstel werd uiteindelijk niet uitgevoerd, omdat de ruimte in het buurthuis daarvoor niet geschikt bleek.

### **Investerings in plaatsen en verplaatsen van camera's**

Het plaatsen van camera's kost uiteraard geld. Amersfoort heeft gekozen voor 'dome-camera's, die duurder zijn dan vaste camera's en die het bijstellen van de camera-instelling (richting en zoombereik) mogelijk maken. Naast camera's zelf moet er een kastje komen waar de beelden veilig worden opgeslagen en kunnen worden uitgelezen. Ook moeten er bordjes worden geplaatst met de melding 'cameratoezicht'. Tot slot is bekabeling nodig tussen camera en moederstation, zolang niet voor draadloos opnemen wordt gekozen.

Voor de Lavendelstraat en de Flint is gekozen voor 'evenementenbekabeling' die grotendeels bovengronds is aangelegd. Hiervoor is mede gekozen, omdat men ervan uitging dat de camera's er voor maximaal 3 maanden zouden hangen. Nu dit inmiddels meer dan een jaar is, waarschuwt de leverancier dat mogelijk slijtage plaats vindt, die van invloed kan zijn op de kwaliteit van de beelden.

Voor de andere locaties is gekozen om de bekabeling grotendeels ondergronds aan te leggen. Deze oplossing is duurzamer en duurder. De noodzaak om de camera's daar weg te halen, vanwege de bekabeling is daar niet direct aanwezig.

De totale kosten voor de pilot verplaatsbaar cameratoezicht overschrijden inmiddels de €140.000,=. Een overzicht van de (voorlopige) kosten is weergegeven in bijlage 1.

## **3.3 De organisatie**

Het succes van cameratoezicht valt of staat met de organisatie daaromheen, in het bijzonder de wijze waarop de politie het toezicht heeft geïmplementeerd in haar dagelijkse werkwijze. Amersfoort heeft gekozen voor een *pilot*, waarbij het leereffect centraal stond. Er is al voor de start een projectteam gevormd, dat de politie zou begeleiden bij het cameratoezicht. Naast een medewerker van het beveiligingsbedrijf (VCS), is gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van de politie in Utrecht en van DSP-groep in Amsterdam. De projectgroep kwam gemiddelde een keer in de acht weken bijeen om ervaringen uit te wisselen en adviezen te geven voor verbetering.

Een van de lessen van de pilot is dat er veel tijd gemoeid is met het afstemmen van de politieorganisatie op het cameratoezicht. De ervaring in Amersfoort (en andere gemeenten) leert

dat dit een proces is dat niet van de ene op de andere dag is ingevoerd. Agenten moeten worden opgeleid om de camera's te bedienen, de beelden vast te leggen en op een professionele manier te bekijken. Teveel politie opleiden heeft ook niet zoveel zin, omdat de kennis snel verouderd en je het meest leert van de opgedane ervaringen.

In het begin waren er drie agenten in Amersfoort opgeleid en bevoegd om de camera's te bedienen. Met de uitbreiding van het aantal camera's bleek dit te weinig. Als er beelden moesten worden bekeken was er niet altijd iemand beschikbaar die terzake kundig was. Begin september heeft VCS daarom opnieuw een voorlichtingsbijeenkomst gehouden bij de politie. Daarbij werden 15 agenten ingewijd in de techniek. Uiteindelijk zijn er acht agenten die zich sindsdien regelmatig bezighouden met het opslaan en bekijken van de camerabeelden en met het aanpassen van de instelling.

Maar ook bleek dat het cameratoezicht in het eerste halfjaar bij de politie nog niet echt leefde. Veel agenten en rechercheurs dachten er eenvoudig niet aan om camerabeelden te bekijken als middel om een zaak op te lossen. Ook bleek men niet altijd op de hoogte te zijn van het cameratoezicht.

Gedurende de pilot bleek dat de politie moeite heeft om een logboek bij te houden, waarin precies is geregistreerd wanneer in welke situaties camerabeelden zijn bekeken en wat dit heeft opgeleverd. Wel werd sinds de zomer bij een aangifte bijgehouden, of er gebruik is gemaakt van camerabeelden, maar dit levert geen systematische informatie voor evaluatie op.

Bij de invoering van het cameratoezicht hield de politie nog rekening met een beperkte omvang van het project: een beperkt aantal camera's dat elke drie maanden zou rouleren. In de praktijk werd het aantal locaties enkele keren op ad hoc basis uitgebreid (Meridiaan, Neptunus en Noordewierweg). De daadkracht die de projectgroep Veilig op Straat ten toon spreidde, hield onvoldoende rekening met de capaciteit die bij de politie beschikbaar was voor het uitkijken van beelden.

### **Aanpassingen doorvoeren vergt tijd**

Bij de tussenevaluatie voor de zomer werd geconstateerd dat de ervaringen van de gebruikers bij de politie vaak niet tijdig werden teruggekoppeld naar de gemeente en de leverancier. Hoewel de projectgroep gemiddeld een keer in de acht weken bijeen kwam om ervaringen uit te wisselen, kostte het relatief veel tijd om aanpassingen en verbeteringen in techniek en organisatie door te voeren. Ten dele kwam dit doordat de agenten die verantwoordelijk waren voor het uitlezen van de beelden zelf niet vertegenwoordigd waren in de projectgroep, waardoor ervaringen via een omweg werden doorgegeven. Anderzijds had de leverancier vooral een afwachtende houding en was niet altijd pro-actief in het meedenken en adviseren. Deze reageerde pas als de politie daarom verzocht. Na de zomer zijn hierover afspraken gemaakt en is het contact tussen politie en gemeente en tussen politie en VCS geïntensiveerd en verbeterd. De belangrijkste reden lijkt echter te liggen in het feit, dat het cameratoezicht veel technische kennis vereist en dat het veel tijd kost om je die kennis eigen te maken en de organisatie daarop af te stemmen. Dit is ook een ervaring die gedeeld wordt door andere gemeenten.

### **Waarom beelden niet werden bekeken?**

In totaal heeft de politie 28 keer achteraf de beelden bekeken van de camera's. Dat is veel minder dan het aantal incidenten dat zich voordeed. Zeker als daarbij in ogenschouw wordt genomen, dat beelden ook nuttige informatie kunnen opleveren van een verdachte die elders een delict heeft gepleegd, maar zich wel voor of na het plegen van de daad in het beeld van de camera begeeft.

Voor het niet bekijken van beelden geeft de politie de volgende verklaringen.

- Men verwachtte dat de beelden geen relevante informatie zouden opleveren of dat het incident niet belangrijk genoeg was om er extra onderzoekstijd in te steken. Dit was vooral het geval bij kleine vernielingen en verkeersovertredingen.
- De beelden waren inmiddels gewist, waardoor achteraf bekijken niet meer mogelijk was. De wettelijke bewaartermijn van 7 dagen bleek vooral te kort bij zaken die via internet waren aangegeven. Deze worden doorgestuurd naar Den Haag, vanwaar ze vervolgens weer naar de politiebureaus worden terug gezonden. Maar ook bij andere aangiften was er vaak zoveel tijd verstreken voordat de aangifte in concept gereed was, dat de beelden reeds gewist waren. Overigens is de wettelijke bewaartermijn sinds 1 januari verlengd naar 28 dagen, waardoor dit geen beletsel meer hoeft te vormen.
- Vooral in de eerste helft van 2005 zat het cameratoezicht nog niet tussen de oren bij veel agenten en rechercheurs. Men wist niet dat er camera's aanwezig waren of dacht er domweg niet aan om de beelden te bekijken. Ook waren er eenvoudigweg te weinig agenten die de bevoegdheid hadden en in staat waren om de beelden te bekijken.
- Veel aangiften in de Lavendelstraat vonden binnen in een horecagelegenheid plaats, zoals diefstal van waardevolle spullen of geweldsdelicten. Het had in die gevallen meestal weinig zin om de camerabeelden terug te zien.

---

## 4. Ervaringen elders

### 4.1 Theoretisch kader: hoe werkt cameratoezicht?

Cameratoezicht in de publieke ruimte maakt de afgelopen jaren een grote groei door in Nederland. Sinds het eerste cameraproject in Ede in 1997 van start ging, is het aantal gemeenten met cameratoezicht op straat gestegen tot meer dan honderd (2004). De doelstellingen, de gebruikte technieken en de organisatievormen verschillen sterk, zodat het niet altijd makkelijk is algemene lessen te leren uit de ervaringen van andere gemeenten. Als er al een evaluatie is uitgevoerd (volgens het onderzoek van het College Bescherming Persoonsgegevens heeft slechts 45% van de gemeenten een evaluatie uitgevoerd) komen daar wisselende resultaten uit naar voren. Soms werkt het wel, soms niet en soms zelfs negatief.

Zo verbazingwekkend is dat echter niet. Want gezien de grote verscheidenheid aan locaties, soorten delicten en organisatievormen is het eigenlijk onzinnig om te vragen: “Werkt cameratoezicht?”. Het ligt er maar aan hoe je het organiseert, welke problemen je ermee hoopt op te lossen en hoe andere maatregelen, zoals fysiek toezicht op straat of straatverlichting, in combinatie met cameratoezicht worden ingezet. Een vraag die we *wel* kunnen beantwoorden luidt: “Hoe werkt cameratoezicht?”

We richten ons in deze evaluatie niet zozeer op de effecten, als wel op de *context* waarin en via welke *mechanismen* verplaatsbaar cameratoezicht *kan* werken. We moeten ons niet blind staren op effecten, omdat het niet zeker is dat gemeten effecten in een bepaald gebied zomaar kunnen worden vertaald naar een ander gebied of andersoortige delicten. We moeten zoeken naar situaties, delicten en organisatievormen waarbij cameratoezicht *kan* werken. Want alleen dat leidt tot bruikbare aanbevelingen voor eventuele toekomstige projecten. Het experiment is dan ook niet mislukt als positieve effecten uitblijven – het gaat er om of we genoeg verschillende situaties en organisatievormen hebben uitgetoetst om een paar algemene lessen te kunnen leren.

Probleem bij het vergelijken van cameratoezicht elders in het land met het Amersfoortse project is, dat de meeste andere evaluaties gaan over situaties waarbij wel *live* werd meegekeken. Hier dient dus rekening mee te worden gehouden bij het beoordelen van onderstaande voorbeelden.

### 4.2 Ervaringen elders in Nederland

Diverse Nederlandse steden hebben in de afgelopen jaren ervaring opgedaan met cameratoezicht. Hierbij volgt een kort overzicht van de conclusies op basis van evaluaties van DSP-groep (onder meer Amsterdam en Alkmaar) en IntraVal (in Sneek, Groningen, Rotterdam, Gouda en Heerlen).

De volgende lessen worden getrokken uit de effectevaluatie.

- Het effect op het aantal delicten is wisselend. Het eerste jaar na plaatsing van de camera's en vooral in het begin nam het aantal meldingen en aangiften in het cameragebied juist toe. Bewoners/bezoekers zijn enerzijds nog niet op de hoogte van het cameratoezicht, waardoor het aantal delicten niet direct afneemt. Anderzijds leveren de camera's wel een positieve

bijdrage aan de meldingsbereidheid. Vermoed wordt dat het *dark number* afneemt, ofwel dat het verschil tussen werkelijke en geregistreerde criminaliteit afneemt.

- Het effect van cameratoezicht was het meest positief als ze gericht waren op parkeerterreinen. Het leidde in Gouda al na een jaar tot een forse daling van het aantal auto kraken en vandalisme aan auto's. Voor woon/werk- en uitgaansgebieden bleken de camera's wisselend succesvol bij het verminderen van de criminaliteit.
- Het plaatsen van camera's leidde soms ten dele tot verplaatsing van de criminaliteit (waterbedeffect). Dat was vooral het geval bij drugsdealen en veel minder bij geweldpleging (bijv. als gevolg van openbare dronkenschap).
- Daar waar cameratoezicht leidde tot meer opsporingen heeft het ook een bijdrage geleverd aan een snellere afhandeling van geweldszaken. Onder druk van de camerabeelden bekennen verdachten volgens de politie eerder.
- Doorgaans is het effect op het veiligheidsgevoel positief. Omwonenden van een gebied met cameratoezicht voelen zich doorgaans veiliger na plaatsing van de camera's.
- In alle onderzochte steden was sprake van *live* meekijken. Deze werkwijze werd in het algemeen door betrokkenen positief gewaardeerd.
- Voor succesvol en effectief cameratoezicht blijkt het vooral van belang dat er aan een aantal voorwaarden voor techniek en organisatie is voldaan.
  - Er moet goed nagedacht zijn over de combinatie van doelstellingen en gebiedskeuze.
  - Er dient sprake te zijn van een goede communicatie tussen projectleiders, politie en uitlezers.
  - De kwaliteit van het beeldmateriaal moet goed zijn
  - Het live bekijken van de beelden verdient in het algemeen de voorkeur. Daardoor kan, als er zich een incident voordoet of dreigt voor te doen, direct worden ingegrepen. Bovendien is het mogelijk om direct in te zoomen op mogelijke daders, waardoor de beeldkwaliteit aanzienlijk verbeterd<sup>5</sup>.

Uit onderzoek dat onder meer is uitgevoerd in Amsterdam blijkt dat cameratoezicht niet op alle delicten effect heeft. Impulsief gedrag onder invloed van alcohol of drugs wordt bijvoorbeeld nauwelijks beïnvloed door cameratoezicht. Camera's leiden vaak wel tot minder overlast en criminaliteit bij mensen die beredeneerd en met voorbedachte rade te werk gaan. Maar juist bij die bewuste daders kan cameratoezicht leiden tot verplaatsing naar een ander gebied, net buiten het zicht van de camera's. Alle effecten (vermindering en verplaatsing) vallen of staan echter met de bekendheid van cameratoezicht. Als mensen niet weten dat er camera's hangen, zullen ze hun gedrag er ook niet op aanpassen<sup>6</sup>.

### ***4.3 Ervaringen opgedaan in Engeland***

Cameratoezicht in Nederland is nog niet grondig genoeg onderzocht. De vele evaluaties zijn vaak onderling slecht vergelijkbaar, de uitkomsten niet eensluidend. In het buitenland, en dan vooral in het Verenigd Koninkrijk, is men hier al een stuk verder mee. In een recent onderzoek naar cameratoezicht zijn dertien projecten volgens één methode geëvalueerd<sup>7</sup>. In het eindrapport werden onder andere de volgende conclusies getrokken:

---

<sup>5</sup> Secondant, Oktober 2005, pag. 26-31.

<sup>6</sup> Zie o.a. DSP-groep, evaluatie cameratoezicht Amsterdam-Centrum, 2004.

<sup>7</sup> Gill, M. and Spriggs, A. *Assessing the impact of CCTV*, Home Office, 2005. Zie: <http://www.dsp-groep.nl/cms/uploadedfiles/ukevaluation2005.pdf>.

- Zes van de dertien projecten lieten een afname van criminaliteit zien. In twee van deze gevallen was de afname statistisch significant ten opzichte van het controlegebied. En in één van die twee gevallen waren er ook andere verklaringen mogelijk voor de waargenomen daling. Toch concluderen de onderzoekers niet dat cameratoezicht niet werkt: het ligt er maar aan hoe je het organiseert. De rest van hun onderzoek richtte zich dan ook op dat aspect.
- Bepaalde systemen waren effectiever dan andere:
  - systemen in 'gemengde' gebieden (bijvoorbeeld parkeerplaatsen, een ziekenhuis en allerlei andere plaatsen die werden gedekt door één systeem) lieten de meest veelbelovende resultaten zien.
  - systemen in stadscentra lieten gemengde resultaten zien, soms positief, soms negatief.
- Impulsieve delicten (bijv. onder invloed van alcohol) namen minder af dan delicten die voorbereid waren (bijv. diefstal van motorvoertuigen).
- Het aantal camera's per vierkante kilometer hing niet significant samen met het effect: het is dus niet zo dat camera's alleen werken als ze alle straten in een bepaald gebied in beeld brengen.
- Verplaatsing kwam niet vaak voor, maar was ook niet helemaal afwezig.
- Gevoelens van veiligheid namen toe in alle gebieden op één na. De toename was echter nergens statistisch significant.

Uit de ervaringen die in het Verenigd Koninkrijk zijn opgedaan met cameratoezicht zijn voor Amersfoort vooral lessen te trekken voor het proces en de organisatie van cameratoezicht. Op basis van een experiment op drie plekken in Londen, bleek dat de belangrijkste lessen die zijn geleerd over verplaatsbaar cameratoezicht eigenlijk dezelfde zijn als bij 'gewoon' cameratoezicht<sup>8</sup>. Desalniettemin konden er enkele interessante lessen uit worden gehaald die ook relevant zijn voor Amersfoort.

- Ten eerste bleek in het experiment dat het aantal geplande locaties niet werd gehaald. Er zijn uiteindelijk **minder locaties** uitgerust met verplaatsbaar cameratoezicht dan gepland. In Amersfoort is het geplande aantal locaties wel gehaald. Er zijn zelfs vijf plekken in beeld gebracht in plaats van de geplande vier.
- Ten tweede bleek dat het **effect** van de verplaatsbare camera's waarschijnlijk **klein** was. Zo klein zelfs dat het niet zinvol was om te gaan zoeken naar verklaringen voor de waargenomen veranderingen. Daarom heeft men zich vooral geconcentreerd op de procesevaluatie en minder op de effectevaluatie. Hetzelfde geldt voor Amersfoort (zie onder).
- Ten derde bleek dat het er in de praktijk toch vaak niet van kwam om de camera's daadwerkelijk te verplaatsen: ze **bleven vaak langer hangen** dan voorzien en in een aantal gevallen werden ze zelfs vervangen door vaste camera's. Ook in Amersfoort is dit gebeurd: de camera's zijn maar in één geval weer weggehaald nadat ze waren opgehangen (De Flint).
- Een vierde belangrijke les was dat het duidelijk moet zijn **wie de 'gatekeeper' van het systeem is**. Daarmee wordt bedoeld wie er hoofdverantwoordelijk is voor het management van het verplaatsbare cameratoezicht. Als de politie hoofdverantwoordelijk is, blijkt dit vooral positief te werken op het slimmer en meer effectief inzetten van politie op straat. Als de gemeente echter hoofdverantwoordelijk is, blijkt er meer en beter gebruik te worden

---

<sup>8</sup> Gill, M., Rose, A. & Collins, K. (2005): *A good practice guide for the implementation of redeployable CCTV*, Home Office Online Report 16/05.

gemaakt van kennis die al is opgedaan bij het werken met ‘vast’ cameratoezicht<sup>9</sup>. In Amersfoort is de gemeente de eigenaar van het systeem en is de politie de gebruiker.

- Ten vijfde bleek het van belang om vast te stellen of de gebruikers van het systeem **bereid zijn om te investeren** in verplaatsbaar cameratoezicht. Je moet als organisatie een bepaalde ‘learning curve’ doorlopen voordat je met het nieuwe instrument kan werken. Dat kost tijd en die tijd moet er dan ook wel in worden gestopt. Ook in Amersfoort speelde dit probleem. De politie was vanaf het begin zeker bereid om tijd te stoppen in cameratoezicht, maar al doende bleek het toch best veel tijd te kosten om genoeg mensen op te leiden en om de camera’s optimaal in te stellen. Het bekijken van de beelden kostte overigens vrij weinig tijd doordat de software voor het doorzoeken van beelden goed was, aldus de politie.
- Ten zesde was het bij aanvang van het project niet altijd duidelijk wat nou precies de **bijdrage van verplaatsbaar cameratoezicht** zou moeten zijn aan de problemen waar men mee worstelde. Is er een goede reden om te verwachten dat plegers van delicten zich iets aantrekken van verplaatsbaar cameratoezicht? Is er misschien al ander onderzoek dat laat zien dat cameratoezicht werkt bij deze soort delicten en op dit soort plekken? Eigenlijk moeten dat soort vragen worden beantwoord voordat men besluit verplaatsbaar cameratoezicht in te gaan zetten, maar dat gebeurt vaak pas achteraf. Dit geldt ook voor Amersfoort. De camera’s zijn opgehangen in gebieden waar problemen niet met andere, bestaande middelen konden worden opgelost. De vraag waarom het nou precies verplaatsbaar cameratoezicht was dat de oplossing zou bieden, is niet van tevoren beantwoord.
- Ten zevende kwam naar voren dat de **leveranciers van cameratoezicht** vaak niet zorgvuldig genoeg worden geselecteerd. Sommige leveranciers gebruiken gemeenten als proefkonijn voor nieuwe technologieën. Ook moeten referenties worden gecheckt. In Amersfoort is de selectie zorgvuldig geweest en is ook een bezoek gebracht aan een reeds draaiend project van de leverancier die de grootste kans maakte. In het selectieproces is ook dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de politie van Utrecht. Zo zijn de valkuilen bij het installeren van een camerasysteem vermeden.
- De achtste les had te maken met de **kosten**. Deze bleken in de loop van het project vaak hoger uit te vallen dan voorzien. De kosten van de drie projecten in Londen (met gemiddeld drie camera’s per project, net als in Amersfoort) bedroegen gemiddeld € 86.500,=. Daarvan was € 60.000,= voorzien en de rest bleek pas later. In Amersfoort is voor het eerste jaar ook precies € 60.000,= gebudgetteerd. De totale kosten bedroegen uiteindelijk meer dan €130.000,=.

---

<sup>9</sup> Dit geldt niet voor Amersfoort omdat daar nog geen vast cameratoezicht is.

## 5. Cameratoezicht in de toekomst

---

### 5.1 Nieuwe ontwikkelingen

De veranderingen op het vlak van cameratoezicht gaan snel. In dit afsluitende hoofdstuk gaan we in op enkele ontwikkelingen waar de gemeente Amersfoort in de toekomst wellicht haar voordeel mee kan doen.

- *Draadloos cameratoezicht*

In Amsterdam is DSP ingeschakeld als adviseur voor twee draadloze camerasystemen: rondom het Centraal Station en op een plein in Amsterdam-Noord. De ervaringen zijn gemengd. De kwaliteit van de verbindingen hangt af van de 'openheid' in het gebied (er moet een zichtverbinding tussen de camera's en een 'moederstation' zijn). Daarnaast zijn er nogal wat nieuwe bedrijven op deze markt actief die wel veel verstand hebben van *bandbreedte*, *framerates* en *gigahertz*, maar weinig ervaring met het vergroten van veiligheid op straat. Al met al dient een gemeente hier dus voorzichtig mee om te gaan. In elk geval is het niet zo dat een draadloos systeem de hele gemeente zal 'dekken': ook draadloze systemen leggen vaak vanuit een centraal verzamelpunt weer contact met netwerken onder de grond voor het verdere transport van de data naar monitorruimte, politiebureau of stadhuis. Draadloos cameratoezicht is dus alleen een optie als de situatie in het gebied zich daar bij uitstek voor leent.

- *Verplaatsbaar cameratoezicht*

Veel gemeenten overwegen cameratoezicht snel op een bepaalde plek in te voeren en na een aantal maanden weer weg te halen. Verplaatsbaar cameratoezicht is technisch gezien goed mogelijk, maar organisatorisch blijken er nogal wat haken en ogen aan te zitten. De samenwerking tussen mensen achter de monitor en de politie op straat komt niet zomaar tot stand. Vaak is de periode van bijvoorbeeld drie maanden alweer voorbij voordat de organisatie zich heeft kunnen bewijzen. Het komt dan ook heel vaak voor dat men toch maar besluit de camera's te laten hangen en op andere locaties extra camera's in te zetten. Alleen als een tijdelijk, verplaatsbaar project goed wordt voorbereid en strak wordt geleid kan het effectief zijn. Ook moet er goede nazorg zijn op het moment dat de camera's weer worden verwijderd.

- *Slimme camera's*

Omdat het relatief duur is om mensen naar monitoren te laten kijken, wordt hard gewerkt aan het ontwikkelen van slimme technieken. Deze technieken zijn bedoeld om beelden te selecteren waar echt iets gebeurt. Pas op dat moment worden de beelden aan een centralist getoond die vervolgens kan bepalen of er actie moet worden ondernomen. Systemen die dit doen zijn bijvoorbeeld:

- geluidsherkenning,
- *left luggage*,
- gezichtsherkenning,
- kentekenherkenning.



Het zijn tot op heden vooral de leveranciers van dit soort systemen die enthousiast zijn over deze nieuwe mogelijkheden. In de praktijk blijkt het namelijk bijzonder moeilijk om de computers zo in te stellen dat ze juist reageren als er echt iets aan de hand is. Bij automatische systemen moet namelijk altijd een bepaalde grenswaarde worden ingesteld. Wordt deze grens heel laag gelegd, dan leidt dit tot veel 'valse alarmen'. Wordt de grens heel hoog gelegd, dan werkt het systeem ook niet meer sluitend. Het aantal *false negatives* wordt dan vaak erg groot (veelplegers lopen bijvoorbeeld een gebied binnen zonder dat het systeem ze herkent). Gezichtsherkenning is een mooi voorbeeld: het is een fabeltje dat er systemen zouden zijn die een menigte mensen kunnen scannen en daar alle verdachte personen in herkennen. Dit is alleen mogelijk onder gecontroleerde omstandigheden (bijvoorbeeld bij een toegangspoortje of een goed verlichte ingang van een winkel) en werkt eigenlijk alleen als mensen graag herkend *willen* worden door het systeem (bijvoorbeeld om sneller te kunnen inchecken op Schiphol). Als mensen niet herkend willen worden, is het vrij makkelijk de camera's te misleiden. Hetzelfde geldt eigenlijk voor andere slimme systemen: de kosten van het instellen voordat het systeem precies doet wat de bedoeling is, zijn zo hoog, dat hier voorlopig geen wonderen van verwacht mogen worden.<sup>10</sup> Gezien de snelheid waarmee de technische innovaties elkaar opvolgen, mag echter wel verwacht worden dat dit soort technieken binnen vijf tot tien jaar algemeen toepasbaar zullen zijn.

### **Nieuwe wetgeving**

Met ingang van 1 februari 2006 trad een wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters met betrekking tot het cameratoezicht in openbare ruimten in werking. Aan de Gemeentewet is een artikel, 151c, toegevoegd, waarin is bepaald dat de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om voor een bepaalde duur cameratoezicht op openbare plaatsen uit te voeren. Cameratoezicht op openbare plaatsen mag uitsluitend de handhaving van de openbare orde als doel hebben. Reeds lopende cameraprojecten moeten worden aangepast aan dit nieuwe wettelijke kader voor cameratoezicht. Voor deze projecten geldt een overgangstermijn van één jaar. De technische vereisten waaraan cameratoezicht op openbare plaatsen moet voldoen, zullen op een later tijdstip bekend worden gemaakt. Het betreffende wetsartikel stelt dat nadere regels kunnen worden gesteld, die de wetgever in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zal neerleggen.<sup>11</sup>

## **5.2 Perspectieven voor Amersfoort**

De vraag waarvoor Amersfoort zich gesteld ziet is, hoe nu verder? Wat hebben we geleerd van de ervaringen van de pilot en hoe kunnen we cameratoezicht nog effectiever inzetten, waarbij de investeringen in redelijke verhouding staan tot het rendement?

Een jaar cameratoezicht in Amersfoort heeft veel geleerd over de technische mogelijkheden en beperkingen. Ook blijkt dat de politie gaandeweg steeds meer vertrouwd is geraakt met het instellen van de camera's en het benutten van de camerabeelden in de dagelijkse werkpraktijk. De verwachting is dan ook dat het rendement van de camera's in de toekomst verder zal toenemen. Zeker als kleine aanpassingen in de techniek en de organisatie worden doorgevoerd.

Toch blijft het systeem met het achteraf bekijken van beelden relatief gebruiksonvriendelijk en is het resultaat gemeten naar aantal opgespoorde daders beperkt.

---

<sup>10</sup> Kentekenherkenning is de uitzondering: dit werkt (mits er speciale camera's worden gebruikt en auto's altijd in de buurt van een bepaald punt langs rijden) al wel vrij goed.

<sup>11</sup> Zie o.m. <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ID=53767>.

Zeker in vergelijking met *live* bekijken van de beelden, waarbij je kunt sturen en inzoomen op het beeld en veel directer kunt inspelen in een actuele situatie.

De vraag is echter of *live* cameratoezicht de oplossing is voor Amersfoort. Allereerst vereist dat aanzienlijke investeringen, of men nu kiest voor draadloze systemen (als dat al mogelijk is) of snelle verbindingen via bijvoorbeeld glasvezel. Maar ook voor de politie zijn er investeringen nodig. Er moet capaciteit vrij gemaakt worden om mensen beelden te laten bekijken. Vooral als het om een beperkt aantal camera's gaat is het relatief kostbaar om hiervoor een centrale meldkamer in te richten. Bovendien zal het weinig opleveren als camera's staan opgesteld in gebieden waar relatief weinig gebeurt, zoals in de Meridiaantunnel.

Als Amersfoort toch mocht kiezen voor *live* cameratoezicht op bepaalde plekken of tijdens bepaalde uren, dan ligt het voor de hand om hiervoor samenwerking te zoeken met de stad Utrecht. Onderzocht moet dan worden welke wijze van doorzenden van beelden naar de centrale meldkamer in Utrecht de beste prijs/kwaliteitverhouding oplevert. Met de politie in Utrecht kunnen vervolgens afspraken gemaakt om 'uitleestijd' in te huren gedurende specifieke 'hottimes'.

Met het gebruik van zogenaamde slimme camera's kan kostbaar en geestdodend meekijken worden vermeden. De gemeenten in Nederland die hiermee experimenteren (o.a. Amsterdam, Groningen, Dordrecht) hebben hier echter nog nauwelijks ervaring mee opgedaan. Het lijkt erop dat deze technieken nog teveel kinderziektes hebben, dat de kans op verkeerde interpretaties groot is en dat het hoge eisen stelt aan de politieorganisatie.

#### **Wat doen met de huidige camera's?**

Voordat oplossingen gevonden zijn voor *live* cameratoezicht is het nodig om op korte termijn een besluit te nemen over de huidige camera's.

De camera's in de Meridiaantunnel zijn als enige eigendom van de Gemeente Amersfoort. Laten hangen of elders plaatsen is dan relatief goedkoop.

Voor de camera's in Lavendelstraat, Neptunusplein en Soesterkwartier geldt dat ze gehuurd worden voor circa € 8600,= per maand.

In de Lavendelstraat komt daar nog bij dat de bekabeling binnenkort vervangen moet worden, als besloten wordt om de camera's daar te laten hangen.

## **Bijlage 1 Kostenoverzicht pilot cameratoezicht**

---

huur camera's Flint/Lavendelstraat vanaf 15/12/04: (per maand eur. 2230)	€ 27.875
huur camera's Neptunusplein vanaf 22/7 (2200 per maand)	€ 11.660
huur camera's Kerk- en horecastrip: vanaf 22/7 (2475 per maand)	€ 13.118
huur camera's Flint: vanaf 15/12/2005	€ 1.115
installatie en demontage camera's Flint/Lavendelstraat 2004	€ 1.950
verplaatsen Flint/Lavendel, incl. huur hoogwerker 2 dagen	€ 3.476
installatie Neptunusplein	€ 12.580
installatie Kerkstrip Soesterkwartier	€ 4.740
installatie Horecastrip Soesterkwartier	€ 11.060
installatie camerasysteem Flint (15/12/2005)	€ 1.500
aanschaf camerasysteem Meridiaan	€ 16.050
installatie camerasysteem Meridiaan	€ 9.195
schade aan dome-camera Flint a.g.v. vandalisme	€ 750
aanschaf 16 borden met cameratoezicht	€ 1.753
ondersteuning en advies door DSP-groep (raming)	€ 16.000
totale kosten (voorlopig) van 15/12/2004 tot 31/12/2005, excl. BTW	€ 132.822
maandelijkse kosten 2006 (huur camera's)	€ 8.635

## **Bijlage 2 Projectgroep cameratoezicht**

---

Het project MobiCam werd begeleid door een projectgroep. Hierin zijn de volgende personen en instanties vertegenwoordigd:

- Gemeente Amersfoort met Kees Vonck (voorzitter), Hermanda Wortman (verslaglegging) en Ben van de Burgwal (onderzoek en evaluatie);
- VCS (Rob Keijzer), het bedrijf dat de camera's levert en adviseert over instelling en plaatsing;
- De politie (o.a. Sandra van de Beukel, Henk Houwen en na september Piet Valkenburg). De politie beoordeelt de beelden op hun kwaliteit en bekijkt ze t.b.v. de opsporing. Ook is Marcel Verwer van de politie in Utrecht ingezet om te adviseren over het project (plaatsing camera's, inzet politie), omdat hij veel ervaring heeft met cameratoezicht in Utrecht-stad.
- DSP-groep (Sander Flight en Hein Stienstra) ten behoeve van de advisering over het project en de evaluatie. Zij hebben veel ervaring opgedaan met soortgelijke projecten elders in het land en weten veel van de technische mogelijkheden en beperkingen.

*Auteurs:* Sander Flight (DSP-groep) en Ben van de Burgwal (O&S Amersfoort)