

Evaluatie cameratoezicht Amsterdam-Centrum

Effectmeting Wallen en Nieuwendijkkwartier

Amsterdam, 22 oktober 2004

Sander Flight
Yvonne van Heerwaarden
Marga van Aalst

Met medewerking van:
O+S, het Amsterdamse bureau voor Onderzoek en Statistiek

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Geleerde lessen	10
1 Inleiding	12
1.1 Cameratoezicht in Amsterdam	12
1.2 Opzet evaluatie	12
1.3 Leeswijzer	15
2 Het project: cameratoezicht binnenstad	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Start van het project	16
2.3 Onderzoeksgebieden	17
2.4 Cameratechniek	20
2.5 Privacy	21
2.6 Kosten	21
3 Gevoelens van onveiligheid	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Onveiligheidsgevoelens	22
3.3 Effect camera's op onveiligheidsgevoelens	24
3.5 Afsluitend	24
4 Feitelijke criminaliteit en overlast	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Slachtofferschap volgens enquêtes	25
4.3 Slachtofferschap volgens politieregistratie	26
4.4 Effecten volgens experts	30
4.5 Afsluitend	31
5 Verplaatsing	32
5.1 Inleiding	32
5.2 Eerder onderzoek naar verplaatsing – de theorie	32
5.3 Methode van onderzoek in Amsterdam	34
5.4 De Wallen	35
5.5 De Nieuwendijk	37
5.6 Verplaatsing volgens experts	38
5.7 Afsluitend	39
6 Opvattingen over cameratoezicht	41
6.1 Inleiding	41
6.2 Bekendheid van cameratoezicht en verwachte effecten	41
6.3 Opvattingen over het bekijken van de beelden	43
6.4 Ondernemers	44
6.5 Afsluitend	44
7 Achter de camera	45
7.1 Inleiding	45
7.2 Toezicht door MTV-ers	45
7.2 Directe opvolging tijdens meekijkuren	46

7.3	Juridische aspecten	47
7.4	Registratie door MTV-ers	49
7.4	Registratie door politie	53
7.5	Afsluitend	55
8	Opzet en uitvoering van het project	57
8.1	Inleiding	57
8.2	Vorbereidingsfase	57
8.3	Uitvoeringsfase	59
8.4	Monitoring en evaluatie	60
8.5	Afsluitend	61
	Bijlagen	
Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording enquêtes	63
Bijlage 2	Slachtofferschap per delict (tabellen)	64
Bijlage 3	Literatuur	66
Bijlage 4	Cameraproject binnenstad samengevat	68

Samenvatting

Cameratoezicht Wallen en Nieuwendijkkwartier

In de gemeente Amsterdam wordt sinds 2000 geëxperimenteerd met cameratoezicht in de openbare ruimte. Vanaf 2000 zijn projecten gestart op het August Allebéplein en het Belgiëplein in Slotervaart/Overtoomse Veld en in het Kraaiennest in Zuidoost. Van deze projecten is in 2003 een uitgebreid evaluatierapport verschenen. Op basis daarvan heeft de gemeenteraad besloten cameratoezicht, onder voorwaarden, verder uit te breiden in de stad. Sinds februari 2004 hangen er ook camera's op de Wallen en de Nieuwendijk in het Stadsdeel-Centrum. Omdat deze twee locaties uniek zijn, heeft de gemeente opnieuw DSP-groep opdracht gegeven voor een evaluatie van de (gewenste en ongewenste) effecten van cameratoezicht.

Vergelijking tussen 2003 en 2004

In dit rapport worden de uitkomsten van de nulmeting van juni 2003 vergeleken met de effectmeting van juni 2004. Door middel van enquêtes, politieregistraties en diepte-interviews met experts zijn de veranderingen in objectieve en subjectieve veiligheid gemeten. De vraag of de camera's leiden tot een verplaatsing van criminaliteit en overlast krijgt ook veel aandacht. Naast deze effectevaluatie is een procesevaluatie uitgevoerd, die inzicht biedt in de organisatorische en beleidsmatige gang van zaken. Het is de bedoeling in juni 2005 nog een meting te houden om te bezien in hoeverre waargenomen effecten beklijven.

Een vervelende, maar belangrijke paragraaf

Er kleeft een fundamenteel probleem aan het evalueren van preventieve middelen, zoals cameratoezicht. Je probeert te achterhalen of iets *niet* is gebeurd. Vervolgens probeer je een causale verklaring voor die 'non-gebeurtenissen' te geven: een onmogelijke opgave. Cameratoezicht wordt ook nooit 'kaal' ingevoerd: er zijn tegelijkertijd andere maatregelen ingevoerd, zoals extra fysiek toezicht door de politie. Er kan dan ook nooit onomstotelijk worden bewezen dat een daling (of een stijging) van de criminaliteit door cameratoezicht is veroorzaakt.

De laatste jaren zijn er methoden ontwikkeld om toch een goede evaluatie te kunnen uitvoeren onder dit soort omstandigheden. Het belangrijkste is het gebruiken van zoveel mogelijk verschillende informatiebronnen (bewoners, bezoekers, ondernemers, politie, gemeente, stadsdeel) en onderzoeksmethoden (enquêtes, interviews, observatie, registraties, logboeken). Er zijn voor deze evaluatie maar liefst tweeduizend enquêtes gehouden onder bewoners, passanten en ondernemers in en naast de camerolocaties. Daarnaast zijn diepte-interviews gevoerd met tientallen politici, ambtenaren, politiefunctionarissen en andere betrokkenen, zoals bewoners, drugsverslaafden en ondernemers. Ten derde is er een analyse uitgevoerd op politieregistraties uit het gebied. Ook zijn de logboeken van de cameratoezichthouders achter de camera en van de politie opgevraagd en geanalyseerd.

Tot slot zijn allerlei documenten als veiligheidsplannen, projectplannen, gemeentelijke nota's en andere evaluaties van cameratoezicht bestudeerd. Het moment van dit onderzoek is niet ideaal. De effectmeting is namelijk gehouden in juni 2004, terwijl de camera's toen nog maar vier maanden hingen. Bij het interpreteren van de uitkomsten moet rekening worden gehouden met het feit dat de effectmeting relatief vroeg is gehouden. Een andere voorwaarde voor een betrouwbare evaluatie is dat er een vrij lange periode tussen de nulmeting en de effectmeting zit. Uitkomsten van sommige evaluaties hebben laten namelijk zien dat cameratoezicht soms een soort schokeffect kan hebben in de eerste maanden na invoering. Ook om die reden is een derde meting in juni 2005 wenselijk.

Het project in het kort

Er hangen in totaal 26 camera's in dit gebied: 10 in het Nieuwendijkkwartier en 16 op de Wallen. Er is een monitorruimte ingericht op bureau Beursstraat waar de beelden 24 uur per dag worden opgenomen en drie dagen bewaard. Tussen 19 uur 's avonds en 3 uur 's nachts kijken twee medewerkers van de Dienst Stadstoezicht *live* naar de beelden en melden incidenten die ze waarnemen aan de politie. Ook achteraf kunnen beelden worden opgevraagd door de politie en als bewijsmateriaal aan een dossier worden toegevoegd. De leverancier is VCS en de investeringskosten bedroegen € 650.000,=. De jaarlijkse beheerskosten, inclusief het onderhoudscontract voor de techniek en personele kosten voor de MTV-ers, bedragen € 375.000,=.

Effecten

De camera's in de binnenstad hebben een aantal doelen meegekregen:

- 1 Voorkomen van criminaliteit (preventieve werking van toezicht).
- 2 Verbeteren van hulpverlening aan slachtoffers (adequater reageren).
- 3 Opsporing van strafbare feiten (beeldmateriaal als bewijs).
- 4 Vergroten van de veiligheid.

Globaal kan worden geconcludeerd dat twee, en misschien drie doelstellingen gehaald zijn. Er zijn op beide locaties minder delicten gepleegd dan vóór invoering van cameratoezicht (doelstelling 1) en er worden met grote regelmaat opgenomen beelden gebruikt als bewijsmateriaal in het kader van opsporing (doelstelling 3). De vierde doelstelling is niet in meetbare termen geformuleerd. Als hiermee wordt bedoeld op een groter gevoel van veiligheid onder burgers is deze doelstelling niet gehaald. Maar als ermee wordt bedoeld op de feitelijke hoeveelheid delicten, is wel sprake van een succes. Eigenlijk is alleen doelstelling 2 (hulpverlening) nog niet goed gehaald. Het is de bedoeling van de politie om in de nabije toekomst meer en beter te gaan samenwerken met andere hulpdiensten (ambulances, brandweer). De eventuele derde meting zal duidelijk maken of dit ook gelukt is. Overigens is hiermee niet bewezen dat cameratoezicht verantwoordelijk is voor de veranderingen; het zou ook een resultaat van het hele pakket aan maatregelen kunnen zijn. Hieronder wordt meer gedetailleerd beschreven welke resultaten zijn geboekt.

Gevoelens van onveiligheid

Net als op de andere locaties van cameratoezicht in Amsterdam is het niet eenvoudig om te zeggen wat het effect van cameratoezicht is op het veiligheidsgevoel. Het ligt er maar aan hoe je het meet. Uit de enquêtes onder bewoners van de cameragebieden blijkt geen verandering: in antwoord op de vraag "Voelt u zich wel eens onveilig?" is tussen de nulmeting en de effectmeting geen groot verschil te zien. Bij de bezoekers zien we een verslechtering: de groep die zich in juni 2004 (met camera's) onveilig voelde was groter dan de groep die zich in juni 2003 (zonder camera's) onveilig voelde. Onder de ondernemers zien we een verbetering. We hebben in de enquête ook letterlijk aan bewoners, bezoekers en ondernemers gevraagd of zij zich veiliger voelen als er ergens camera's hangen. Vreemd genoeg antwoordt men daar in meerderheid positief op. Men denkt dus dat camera's tot een veiliger gevoel leiden, maar dit effect is (nog) niet zichtbaar. Het blijkt, zoals zo vaak, dat men zich vooral 's avonds en 's nachts onveilig voelt. De locaties waar men zich onveilig voelt zijn vooral de route Damstraat, Doelenstraat, Hoogstraat. Ook de straatjes naast de Nieuwendijk en de Wallen worden als onveilig ervaren.

Feitelijke hoeveelheid delicten

De criminaliteit in een bepaald gebied kan op twee manieren worden gemeten: politiecijfers (aangiften en meldingen) en slachtoffervragen in enquêtes. Beide bronnen hebben hun voor- en nadelen en daarom hebben wij beide gebruikt. Daaruit blijkt *grosso modo* dat er minder delicten zijn gepleegd sinds invoering van cameratoezicht. Het aantal door de politie geregistreerde misdrijven op beide locaties daalde fors. Gekeken is naar het aantal diefstallen uit woningen en auto's, mishandelingen, straatroven en overvallen. Op de Wallen nam het aantal delicten af met 27 procent (van 156 naar 114 incidenten) en in het Nieuwendijkkwartier met 30 procent (van 163 naar 114 incidenten). De regionale en districtelijke trends in criminaliteit zijn ook positief, maar in de cameragebieden is de afname twee keer zo groot. Ook de enquêtes laten een daling in slachtofferschap zien, maar niet bij alle groepen waar wij mee spraken. Vergelijken we de situatie vóór cameratoezicht met die van een jaar later, dan zien we dat er een verbetering is opgetreden bij de bewoners en de ondernemers op de Wallen: het percentage slachtoffers onder de bewoners daalde van 49 naar 32 procent en bij de ondernemers van 44 naar 24 procent. Ook bij de ondernemers op de Nieuwendijk zien we een verbetering, maar deze is niet statistisch significant. Bij de bezoekers, tot slot, zien we geen verandering. Het grootste succes is geboekt bij de indamming van verbale agressie, dreigende sfeer en lichamelijk geweld.

Verplaatsing

Bij cameratoezicht bestaat vaak grote angst voor verplaatsing of het 'waterbedeffect': als je hier drukt, komt het daar boven. Ander onderzoek naar verplaatsing laat echter zien dat het met die verplaatsing vaak wel meevalt. Maar als het gaat om daders die financieel afhankelijk zijn van criminaliteit, zoals drugsverslaafden, is verplaatsing vaak wel een reële mogelijkheid. Daarom is in dit onderzoek op veel manieren aandacht geschonken aan verplaatsing.

Alle bronnen overziend, komen wij tot de conclusie dat er inderdaad verplaatsing is opgetreden, maar dat deze gedeeltelijk was. Op de Nieuwendijk lijkt nauwelijks sprake van enige verplaatsing te zijn. En op de Wallen blijkt het vooral verdunning te zijn: criminaliteit en overlast zijn verschoven naar plekken *binnen* het cameragebied die niet door camera's worden bestreken. De verwachting dat de problemen zich zouden verplaatsen naar het gebied ten zuiden en oosten van de Damstraat, het zogenaamde 'aannemelijke verplaatsingsgebied', is niet uitgekomen. De hoeveelheid delicten in het gebied is niet toegenomen; dit blijkt zowel uit de enquêtes als uit politiecijfers. En ook uit onze gesprekken met verslaafden en dealers blijkt niet dat er sprake is van massale verplaatsing naar een ander gebied.

Maar er is dus wel sprake van verplaatsing naar stegen en delen van straten *binnen* het cameragebied. Elders in dit rapport worden de straten genoemd waar de problemen vooral zijn opgedoken. Een ander signaal dat ons bereikte is, dat een deel van de dealers is vervangen door een jongere, agressievere groep dealers die zich minder aantrekken van cameratoezicht. Er is zelfs al een dealer gesignaleerd die een grote houten plaat met zich meedraagt waarachter drugsdeals worden gesloten.

Hoe vervelend het ook is voor bewoners en ondernemers die vóór cameratoezicht weinig overlast ondervonden, de waargenomen verplaatsing laat wel duidelijk zien dat de camera's effect hebben op het gedrag van dealers en verslaafden. In die zin zou zelfs van een succes kunnen worden gesproken. Of het een *gewenst* effect is, is een geheel andere vraag. Doordat de drugsgerelateerde overlast zich heeft verspreid, kost het de politie relatief veel inzet om tegen de overlast op te treden. Anderzijds bieden de camera-beelden ook houvast voor de politie om de inzet beter te richten. Het is nu aan gemeente en politie om met een passende strategie te komen in aanvulling op de effecten die cameratoezicht klaarblijkelijk heeft.

Opvattingen over cameratoezicht

De meeste mensen waar wij mee hebben gesproken, bewoners, ondernemers, bezoekers en experts van politie, gemeente en het Openbaar Ministerie, zijn positief over cameratoezicht. Ook is de bekendheid, met name onder de bewoners, goed: een ruime meerderheid weet dat er camera's hangen. Onder de bezoekers is de bekendheid echter nog niet zo groot. Slechts de helft is ervan op de hoogte. Omdat het voor een maximaal preventief effect belangrijk is, dat zoveel mogelijk mensen weten dat er camera's hangen, verdient het aanbeveling hier meer aandacht aan te schenken. Een ruime meerderheid van de ondervraagden, en dan met name ondernemers, vindt dat de beelden eigenlijk 24 uur per dag *live* moeten worden bekeken. Aantasting van de privacy is een onderwerp waar ongeveer een kwart van de ondervraagden een probleem mee heeft. De omvang van de groep die hier wel een probleem in zag, is nu overigens kleiner dan vóór de start van het project.

Achter de camera

De beelden van de camera's worden tussen 19 uur 's avonds en 3 uur 's nachts *live* bekeken door twee Medewerkers Toezicht en Veiligheid (MTV) van de Dienst Stadstoezicht. Zij krijgen hiervoor een speciale training en ze worden dagelijks begeleid door de politie die soms ook speciale aanwijzingen geeft om op bepaalde zaken te letten. Als de MTV-ers een incident waarnemen, kunnen ze de beelden doorzetten naar de meldkamer van de politie die vervolgens zelf bepaalt of inzet vereist is. Op de uren dat er geen MTV-ers meekijken, kunnen politiemensen in de meldkamer van de Beursstraat of de Nieuwezijds Voorburgwal ook camerabeelden bekijken, hetgeen

regelmatig gebeurt.

De cameratoezichthouders achter de monitor houden een logboek met incidenten bij. De kwaliteit van deze registratie is hoog en kan als voorbeeld dienen voor andere projecten. In totaal zijn er sinds de start op 14 mei 2004 ruim zevenhonderd incidenten geregistreerd. De helft van die incidenten is te kwalificeren als een vorm van overlast, zoals bedelaar, wildplassen of 'slaper'. De andere helft is strafrechtelijk van aard, zoals drugshandel of drugsgebruik, diefstallen en geweld. De politie komt niet bij alle incidenten die door de MTV-ers worden waargenomen direct in actie. Precies de helft van de incidenten, vooral de strafrechtelijke delicten, hebben tot een reactie van de meldkamer geleid.

Het blijkt dat vooral met de camera's op de Wallen veel incidenten worden waargenomen. Opvallend is dat sommige camera's zeer veel incidenten laten zien en anderen zeer weinig. De camera op het kruispunt van de Warmoesstraat en de Lange Nieuwe neemt maar liefst twaalf procent van alle incidenten voor zijn rekening (82 incidenten). Met de drie camera's op de Nieuwezijds Voorburgwal zijn daarentegen slechts negen incidenten waargenomen. Op termijn lijkt het nuttig de locatie van de camera's opnieuw te overwegen en eventueel een klein aantal camera's toe te voegen op nieuwe probleemplekken.

De tijdstippen waarop incidenten gebeuren zijn ongeveer gelijkmatig over de avond en nacht verdeeld. Het zou goed zijn als er wat meer zou worden gedifferentieerd tussen de twee gebieden: de Nieuwendijk is ook aan het eind van de middag al interessant om te observeren en op de Wallen zijn juist na 3 uur 's nachts nog vaak incidenten te zien.

Opsporing

De politie houdt zelf ook bij hoe vaak beelden veilig worden gesteld in het kader van opsporingswerk. In totaal is dit de afgelopen vijf maanden, naar schatting, zo'n tachtig keer gebeurd. De registratie is nog niet volledig (naar schatting is van de helft van de veilig gestelde beelden een registratie ingevoerd), maar vergeleken met eerdere projecten is een forse inhaalslag geleverd. De politie heeft, na een wat aarzelende start in mei en juni, de mogelijkheden van cameratoezicht in het kader van opsporing van strafbare feiten ontdekt. Momenteel worden, wederom geschat, ongeveer elke twee dagen beelden veilig gesteld. Bijna de helft van deze incidenten betreft handel in verdovende middelen (44%). Opvallend genoeg vond de helft van de incidenten waarbij beelden veilig zijn gesteld op een tijdstip tussen 3 uur 's nachts en 19 uur 's avonds. Op die uren werd niet *live* meegekeken, maar kennelijk zijn ook die beelden bruikbaar voor opsporingsdoeleinden. De bewaartermijn van drie dagen blijkt vrij kort te zijn. Vooral bij ernstige incidenten waar de centrale recherche bij wordt betrokken, is de termijn vaak te kort.

De camerabeelden worden niet alleen gebruikt als bewijsmateriaal achteraf. Als er een aangifte binnenkomt van een ernstig delict, kan de politie de camerabeelden soms ook gebruiken om te achterhalen of de dader met anderen samenwerkte en of er patronen in zijn of haar gedrag zaten. In sommige gevallen kunnen de beelden ook, nadat ze zijn geanonimiseerd, worden gebruikt voor de opleiding van nieuwe agenten.

Successen van cameratoezicht moeten meer naar buiten worden gebracht als het de bedoeling is een preventief effect te sorteren. Mensen zullen te horen moeten krijgen dat het middel werkt en dat de camera's, ook als er niet *live* wordt meegekeken, wel degelijk overtredingen waarnemen. Zo kan repressie een bijdrage gaan leveren aan de preventieve werking van cameratoezicht.

Opzet en uitvoering

Zoals ieder grootschalig project met verschillende partners, heeft het cameratoezicht in de binnenstad ook enkele hobbels gekend. Vooral het feit dat het zo lang heeft geduurd voordat het project kon starten is leerzaam voor anderen. Dit lag aan een aantal zaken. Ten eerste was het te lang onduidelijk wie centraal aanspreekpunt was voor het project. Toen er een projectleider van het stadsdeel werd aangesteld die knopen kon doorhakken, kwam het project goed op gang. Ook speelde een rol dat vertegenwoordigers van organisaties als de politie en Stadstoezicht soms niet het mandaat hadden om namens hun organisatie besluiten te nemen. Ook bleek het nuttig het project op te knippen in planning en uitvoering. Er moet bestuurlijk en politiek overeenstemming zijn, voordat daadwerkelijk wordt begonnen. Betrekken van andere afdelingen van het stadsdeel (openbare ruimte) is ook essentieel. Momenteel is er een periodiek beleidsoverleg tussen centrale stad, Stadsdeel-Centrum, politie, Stadstoezicht en het Openbaar Ministerie. Daarnaast is er een uitvoerend overleg tussen politie, Stadstoezicht en VCS (de leverancier). Elke week is er overleg tussen politie en Stadstoezicht over de praktische gang van zaken in het project. Enkele praktische punten waar in de binnenstad veel tijd in is gaan zitten zijn het openbaar groen (snoeien van bomen kostte zeer veel tijd), reclameborden (verplaatsing leidde tot problemen rond vergunningen) en straatverlichting ('s nachts is het soms zo donker dat beelden minder bruikbaar worden). Op al deze punten is vooruitgang geboekt, maar het kostte veel te veel tijd voordat het zo ver was. Dit had voorkomen kunnen worden door in een vroeger stadium met alle partijen aan tafel te gaan zitten en het project door te spreken.

Geleerde lessen

Organisatie en samenwerking

- Richt een stuurgroep op met vertegenwoordigers van stadsdeel, politie en het Openbaar Ministerie.
- Deelnemers aan de stuurgroep dienen voldoende mandaat te hebben voor het maken van afspraken. Leg dit zonodig schriftelijk vast.
- Let op een goede overdracht als personen van functie veranderen.
- Knip het project vanaf het begin op in een deel planvorming en een deel uitvoering.
- Betrek de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de centrale stad bij de plan- en besluitvorming. Uiteindelijk is het de burgemeester die toestemming moet geven – hou daar rekening mee.
- Betrek de beheerders van de openbare ruimte in een vroeg stadium bij de plannen.
- Wees ervan bewust dat de procedure ten aanzien van het verkrijgen van vergunningen veel tijd in beslag kan nemen.

Techniek

- Probeer de camera's, het systeem en de infrastructuur zoveel mogelijk te huren, zodat je minimaal beheer hebt.
- Houdt bij het plaatsen van de camera's rekening met de kenmerken van het gebied. Bomen kunnen beeld blokkeren in de zomer evenals reclameborden.
- Bij herinrichting van het cameragebied of het verplaatsen van verkeers- of reclameborden moet overlegd worden met de politie over de gevolgen voor de camerabeelden.
- Vergeet bij het project niet de beheerfase na de oplevering, want ook dan heb je nog jarenlang kosten. Probeer het beheer zoveel mogelijk uit te besteden.
- Een bewaartermijn van drie dagen blijkt vrij kort te zijn. Het juridische maximum is zeven dagen, maar er zijn wel kosten aan opslagcapaciteit verbonden.

Uitvoering

- Besteed voldoende aandacht aan de samenwerking tussen cameratoezichthouders en politie. Zorg voor goede aansturing, briefing en terugkoppeling tussen cameratoezichthouders en politie.
- Investeer in een gedegen opleiding van cameratoezichthouders; bekendheid met het gebied is essentieel.
- Hou ruimte om de uren waarop *live* wordt meegekeken naar de beelden aan te passen. Tijdens het project wordt snel duidelijk wat de optimale uren zijn.
- Er moet een goed protocol komen voor het bewaren, vernietigen en verstrekken van camerabeelden. Het zou goed zijn als belangrijke beelden een soort 'watermerk' zouden meekrijgen.

- Cameratoezicht brengt voor de politie extra werk met zich mee. Maak duidelijke afspraken over de opvolging van incidenten.
- Het verschil tussen opsporing en toezicht moet voor alle personen die achter de monitor moeten werken duidelijk zijn. Het is wenselijk een aantal toezichthouders op te leiden tot buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA).
- Communiceer openlijk en regelmatig over successen die met cameratoezicht worden geboekt.

Monitoring en evaluatie

- Betrek bewoners en ondernemers bij het project. Zij zijn belangrijke extra ogen en oren en kennen het gebied als geen ander. Pas op basis van hun ervaringen eventueel het project aan.
- Zorg voor een goede registratie van de incidenten die worden waargenomen door cameratoezichthouders. Dit is essentieel voor het aantonen van de opbrengst van cameratoezicht. Hetzelfde geldt voor een registratie door de politie van het aantal beelden dat veilig wordt gesteld. Het project in de binnenstad is een goed voorbeeld.
- Maak gebruik van cijfers en statistieken in interne en externe communicatie: verhalen 'van horen zeggen' leiden vaak tot verwarring en kunnen een eigen leven gaan leiden.
- Evalueer het project elk jaar om de opbrengsten goed in kaart te brengen. Dit hoeft geen grote evaluatie als deze te zijn, maar een evaluatie op hoofdlijnen (politicijfers, eigen observatie, diepte-interviews).

1 Inleiding

1.1 Cameratoezicht in Amsterdam

Cameratoezicht op straat heeft definitief zijn intrede gedaan in Nederland. Eind 2003 waren er naar schatting honderd gemeenten die cameratoezicht in de openbare ruimte inzetten en dit aantal neemt nog altijd toe. Ook de gemeente Amsterdam zet camera's in om de veiligheid op straat te vergroten. In het winkelgebied Kraaiennest in Amsterdam Zuidoost hangen al sinds 2000 camera's. Daarna volgden twee pleinen in het stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld: het August Allebéplein (2000) en het Belgiëplein (2001). In 2004 zijn twee locaties in de Amsterdamse binnenstad (Wallen en Nieuwendijkkwartier) voorzien van cameratoezicht.

Onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep heeft alle cameraprojecten voor de gemeente geëvalueerd. Over de drie eerste projecten in West en Zuidoost is inmiddels al een rapport verschenen¹. Op basis daarvan heeft de gemeenteraad besloten cameratoezicht, onder voorwaarden, uit te breiden. In het rapport dat nu voor u ligt worden de resultaten gepresenteerd van de evaluatie van de twee projecten in de binnenstad. Een belangrijk doel van dit rapport is het delen van de ervaringen en geleerde lessen zodat andere projecten daar hun voordeel mee kunnen doen. Daarnaast is het natuurlijk van belang vast te stellen of het project in de binnenstad succesvol is en of er aanpassingen nodig zijn.

1.2 Opzet evaluatie

Alle projecten met cameratoezicht in Amsterdam worden geëvalueerd volgens dezelfde methodiek.

Effectevaluatie

Het is niet eenvoudig om het effect van cameratoezicht te bepalen. Een belangrijke omstandigheid die het zicht vertroebelt, is het feit dat cameratoezicht altijd samen met andere maatregelen wordt ingevoerd. Het is bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk, om achteraf vast te stellen wat het zuivere effect van cameratoezicht is geweest. Een andere complicerende factor is dat cameratoezicht kan leiden tot verplaatsing van overlast en criminaliteit naar gebieden waar geen camera's hangen of naar andere tijdstippen of andere delicten. In dit onderzoek is daar rekening mee gehouden door zeer veel methoden van onderzoek in te zetten en veel verschillende bronnen te raadplegen.

Start cameratoezicht februari 2004

De camera's zijn in februari 2004 opgehangen wat enkele maanden later was dan gepland. De nulmeting van de evaluatie was al in juni 2003 gehouden. De camera's waren dus nog geen vol jaar operationeel toen de effectmeting werd gehouden.

Noot 1 S. Flight en Y. van Heerwaarden, *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam—effectmeting August Allebéplein, Belgiëplein en Kraaiennest*, DSP-groep (2003).

Sterker nog, de officiële start was pas op 14 mei 2004. Het zou beter zijn geweest als de effectmeting precies een jaar na de start zou zijn gehouden, maar daar is niet voor gekozen om de volgende redenen. Ten eerste moeten alle metingen in de maand juni worden gehouden om eventuele seizoenseffecten² uit te sluiten. Uitstel zou dus meteen een jaar vertraging hebben opgeleverd en dat was onwenselijk, omdat de centrale stad eerder over resultaten wilde beschikken. Ten tweede is het ook mogelijk op basis van enkele maanden al een effect te noteren. Eerdere studies hebben laten zien dat effecten vrij snel na invoering optreden. Omdat de camera's al in januari 2004 zijn opgehangen, kunnen ze vanaf die datum al effect hebben gehad in preventieve zin of op het gevoel van veiligheid. Ten derde komt er waarschijnlijk in juni 2005 in opdracht van Stadsdeel-Centrum nog een derde meting in het gebied. Daaruit zal blijken of de waargenomen effecten beklijven of dat er sprake was van een schokeffect.

Aantal respondenten enquêtes

Per gebied zijn per meting honderd bewoners, honderd bezoekers en vijftwintig ondernemers ondervraagd. In totaal hebben voor deze tweede meting 691 personen een enquête ingevuld.

Tabel 1.1 Aantal respondenten tweede meting (juni 2004)

	Nieuwendijk	Wallen	verplaatsings- gebied	totaal
bewoners	117	133	84	334
bezoekers	85	102	94	281
ondernemers *)	26	25	25	76

*) Het aantal ondervraagde ondernemers per gebied is 25; de statistische betrouwbaarheid van deze cijfers is dus vrij laag.

Sommige personen die als bezoeker op straat zijn ondervraagd, bleken in het gebied te wonen. Zij zijn in de analyses uiteraard toegevoegd aan de categorie bewoners. Daardoor kwamen de aantallen ondervraagde bezoekers op de Nieuwendijk (85) en in het verplaatsingsgebied (94) helaas uit op minder dan honderd respondenten. Maar voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten heeft dit geen grote gevolgen.

Politiecijfers

Naast de enquêtes heeft een analyse van politiecijfers plaatsgevonden. Er zijn politiecijfers opgevraagd voor vijf verschillende delicten: straatroof, mishandeling, overvallen, woninginbraken en autocriminaliteit (vernieling aan auto of diefstal uit auto). Met het oog op vergelijkbaarheid is dezelfde onderzoeksperiodes als in de enquêtes gekozen. Er is dus ook sprake van een nulmeting en een effectmeting. Om te kunnen corrigeren voor algemene trends in criminaliteit zijn ook de cijfers voor het wijkteam, het district en het hele korps opgevraagd.

Noot 2 Van seizoenseffecten wordt gesproken als mensen zich, bijvoorbeeld doordat het langer licht is, in de zomer veiliger voelen dan in de wintermaanden.

Verplaatsing

Op verzoek van het Stadsdeel-Centrum is een grootschalig aanvullend onderzoek gedaan naar eventuele verplaatsing van overlast en criminaliteit door cameratoezicht. Omdat verplaatsing zo belangrijk wordt gevonden, is dit op verschillende manieren gemeten. Allereerst is er in overleg met politie en stadsdeel een 'aannemelijk verplaatsingsgebied' uitgekozen ten zuiden en oosten van het cameragebied op de Wallen. Men ging er vóór de start van het project (maart 2003) van uit dat de grootste groep overlastveroorzakers zich sterk verbonden voelt met het gebied en dus in die richting zou verplaatsen. In een ander hoofdstuk wordt dit 'aannemelijke verplaatsingsgebied' exact omschreven. In het verplaatsingsgebied is hetzelfde onderzoek uitgevoerd als op de camerolocaties zelf: er zijn enquêtes gehouden onder bewoners, bezoekers en ondernemers. En om de situatie vóór cameratoezicht en na cameratoezicht goed te kunnen vergelijken, is ook hier een nulmeting en een effectmeting uitgevoerd. Dit is gebeurd op precies dezelfde momenten en wijze als het hoofdonderzoek op de camerolocaties zelf. Naast de enquêtes zijn diepte-interviews gehouden met allerlei betrokkenen, zoals bewoners, ondernemers, politiemensen, vertegenwoordigers van gemeente en stadsdeel en enkele drugsgebruikers in de gebruikersruimte aan de Oudezijds Voorburgwal en bij de Zeedijk. Ook zijn er politiecijfers opgevraagd buiten de cameragebieden.

Procesevaluatie

Naast de effectevaluatie is een procesevaluatie uitgevoerd. Deze richt zich op de beleidsmatige gang van zaken. Welke personen of instanties hebben op welk moment welke rol gespeeld bij de invoering van cameratoezicht? De procesevaluatie is qua opzet minder complex dan de effectevaluatie, maar minstens zo belangrijk voor het eindoordeel over cameratoezicht. Het zou immers zo kunnen zijn dat cameratoezicht op zich een goed middel is, maar dat de experimenten niet optimaal georganiseerd waren. Wellicht waren er bestuurlijke, juridische of organisatorische problemen die ervoor zorgden dat de camera's niet het gewenste effect konden hebben. Door de procesevaluatie is inzicht verkregen in deze aspecten.

Er is voor de procesevaluatie gesproken met vertegenwoordigers van de gemeente, Stadsdeel-Centrum, politie, Stadstoezicht, het Openbaar Ministerie, bewoners, ondernemers, verslaafden en drugsdealers. In de meeste gevallen is twee keer een gesprek gevoerd: vóór de start van het project en tijdens het project.

Derde meting in 2005

Het is, zoals gezegd, de bedoeling om in juni 2005 een derde meting te houden om te bezien of de effecten wellicht anders zijn. Dit is trouwens om meer dan één reden een goed idee. Uit een evaluatie van cameratoezicht in de binnenstad van Groningen³ kwam namelijk naar voren, dat een periode van een jaar eigenlijk te kort is om alle effecten van cameratoezicht vast te stellen. Bepaalde schokeffecten bleken na twee jaar weer te zijn verdwenen, terwijl andere effecten pas na twee jaar echt duidelijk werden. Het Openbaar Ministerie bepleit zelfs nog een meting in 2006, vooral om de gevoelens van veiligheid goed te kunnen monitoren. Het zou best kunnen dat een verbetering van de feitelijke veiligheid pas na jaren tot een verbetering van de subjectieve veiligheid leidt.

Noot 3 *Evaluatie cameratoezicht Groningen – tussenrapportage*, Intraval, 2001.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden het project en de cameragebieden beschreven. Vervolgens worden de effecten gepresenteerd in hoofdstuk drie voor wat betreft de subjectieve kant van veiligheid: onveiligheidsgevoelens. Hoofdstuk vier geeft de feitelijke criminaliteit en overlast weer aan de hand van enquêtes en politiecijfers. Mogelijke verplaatsing van overlast en criminaliteit is een onderwerp waar in hoofdstuk vijf uitgebreid op wordt ingegaan. Voor dit hoofdstuk is zowel gebruikt gemaakt van literatuur, als enquêtes, politiecijfers en diverse interviews. In hoofdstuk zes worden de opvattingen over cameratoezicht belicht, zoals privacy en de uren waarop zou moeten worden meegekeken.

Hoofdstuk zeven en acht beschrijven niet zozeer effecten van cameratoezicht, maar maken deel uit van de procesevaluatie. Allereerst is ingegaan op hetgeen er 'achter de camera' gebeurt: toezicht en opsporing. Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk acht dat ingaat op de organisatie en uitvoering van het cameratoezicht project. Hier komen samenwerking en communicatie aan bod. Het rapport eindigt met vier bijlagen voor de onderzoeksverantwoording, literatuur, tabellen en een beknopt schema met een beschrijving van het project in de binnenstad.

2 Het project: cameratoezicht binnenstad

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beknopte beschrijving gegeven van het cameratoezichtproject in de binnenstad van Amsterdam. De eerste paragraaf gaat over de start van het project waarna de cameragebieden gepresenteerd worden. Vervolgens wordt kort ingegaan op de techniek en de kosten.

2.2 Start van het project

Op 14 mei 2004 heeft de stadsdeelvoorzitter het officiële startsein gegeven voor het cameratoezichtproject in de Amsterdamse binnenstad. Hieraan ging een lange voorbereiding vooraf. In 1997 werd in de Amsterdamse binnenstad voor het eerst een concrete wens geuit om cameratoezicht in te zetten. Het project is toen opgenomen als één van de vijf experimenten die door de centrale stad zouden worden gefinancierd. Sinds eind 2002 is achter de schermen hard gewerkt aan de voorbereidingen, die begin 2004 voor het publiek zichtbaar werden: in de tweede helft van januari 2004 zijn de camera's en de informatieborden geplaatst. De maand februari is gebruikt voor het aansluiten van de camera's op de toezichtruimte in het politiebureau Beursstraat en het testen van de verbindingen. De opleiding van de cameratoezichthouders van de dienst Stadstoezicht is gestart op 1 maart 2004 en vanaf die dag is het cameratoezicht operationeel. De financiering door de centrale stad en het Stadsdeel-Centrum loopt in principe tot 1 januari 2007.

Doelstelling

De camera's in de binnenstad hebben een aantal doelen meegekregen:

- Voorkomen van criminaliteit (preventieve werking van toezicht).
- Verbeteren van hulpverlening aan slachtoffers (adequater reageren).
- Opsporing van strafbare feiten (beeldmateriaal als bewijs).
- Vergroten van de veiligheid.

Omdat cameratoezicht zo'n 'zwaar' middel is, mag het alleen worden ingezet in combinatie met andere maatregelen. In de binnenstad van Amsterdam zijn naast cameratoezicht de volgende instrumenten ingezet:

- Er wordt op centraal stedelijk niveau een regiegroep opgericht die tot taak krijgt om de schaarse goederen in de maatregelen te verdelen.
- Er komt een Veelplegers Actie Team (VAT) gericht op de aanpak van met name de (verslaafde) veelplegers. Voor ernstige overlastveroorzakers wordt per geval nagegaan welke aanpak leidt tot het beste resultaat.
- Er zijn een zakkenrollersteam, een straatroofteam en een combiteam opgericht voor de aanpak van zakkenrollers, straatroof en drugscriminaliteit en – overlast.
- Met dijkverboden kan aan bepaalde personen worden verboden zich in een bepaald gebied te vertonen.

- Er is bij de politie een Ondersteuningsteam Binnenstad (OTB) opgericht, bestaande uit zestig personen, dat ondersteuning verleent aan alle wijkteams in de binnenstad. Zij richten zich vooral op de aanpak van a-sociaal gedrag en criminaliteit.
- Binnen Stadsdeel-Centrum zijn enkele gebieden door de burgemeester aangewezen als gebied waar preventief fouilleren kan worden toegepast.
- Het sociaal convenant Stationseiland is een samenwerkingsverband tussen openbaar vervoer, politie, Openbaar Ministerie, centrale stad en het stadsdeel gericht op het aanpakken van de overlast en criminaliteit in het gebied.
- Een medewerker straatoverlast is aangesteld bij het Meldpunt Zorg en Overlast, met als doel de coördinerende functie van het meldpunt te versterken bij meldingen van straatoverlast.
- Er zijn financiën gereserveerd op de begroting van de centrale stad om bij de GGD een Sociaal Psychiatrisch Verpleegkundige (SPV) aan te stellen die belast is met het geven van *out-reachende* hulp. Deze persoon gaat de overlastgevers opzoeken en stimuleren voor zorg.
- In het Nieuwendijkkwartier is een straatmanager aangesteld met als taakgebieden: reiniging, onderhoud, prullenbakken, uitstallingbeleid en overlast.
- Voor een gezamenlijke aanpak van drugsoverlast heeft Stadsdeel-Centrum samenwerking gezocht met overige stadsdelen die aan de toekomstige metrolijn liggen.

2.3 Onderzoeksgebieden

Het gaat in de binnenstad eigenlijk om één project op twee locaties: het Nieuwendijkkwartier en het Wallengebied. In beide gebieden, die overigens niet aan elkaar grenzen, is de gekozen techniek identiek en worden de beelden op dezelfde plek uitgekeken en bewaard. Alle protocollen en reglementen zijn van toepassing op beide locaties. Borden wijzen de bezoekers op de aanwezigheid van cameratoezicht.

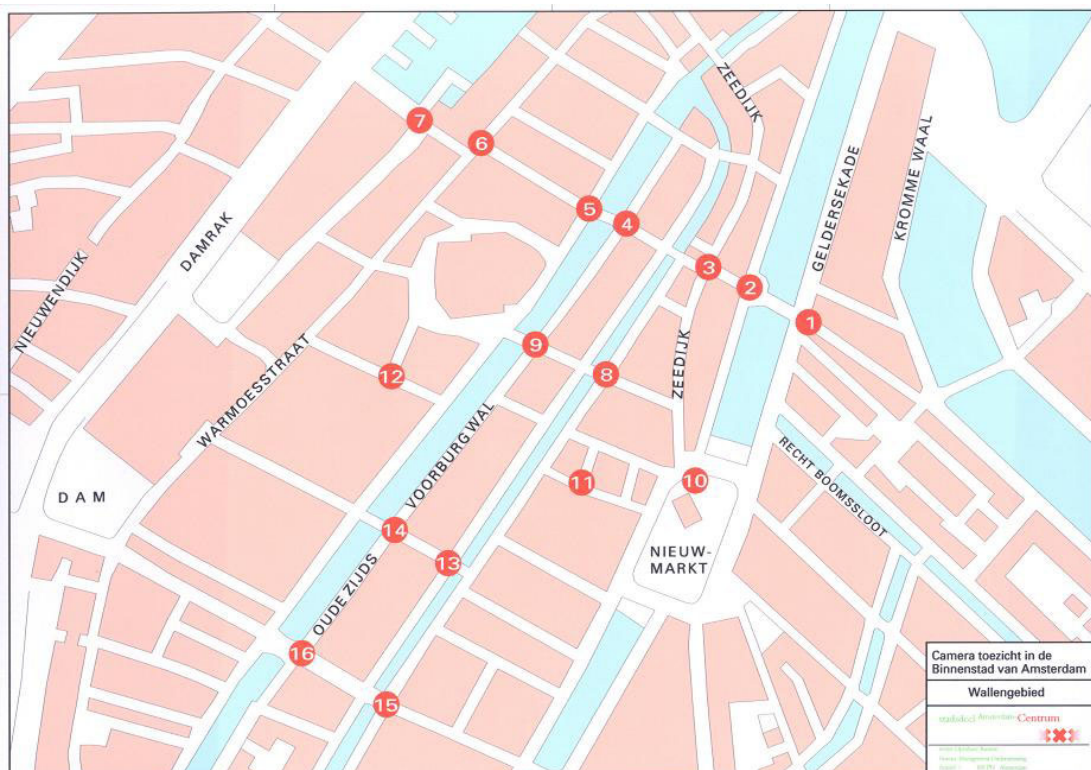
Plattegrond binnenstad met drie onderzoeksgebieden



Wallen

In het Wallengebied zijn 16 camera's operationeel. Zeven van deze camera's hangen in het noordelijke deel van de Wallen en bestrijken de oost-west as van het Damrak naar de Geldersekaade. Camera's hangen in de Oude Brugsteeg, Lange Niezel, Korte Niezel, (Korte) Stormsteeg en het eerste stukje van de Binnen Bantammerstraat. Verder bevinden de camera's zich op de Oudezijds Voorburgwal en de Oudezijds Achterburgwal (elk 3 camera's). Het gebied wordt voltooid met een camera op de Nieuwmarkt, in de Bloedstraat en in de St. Annenstraat.

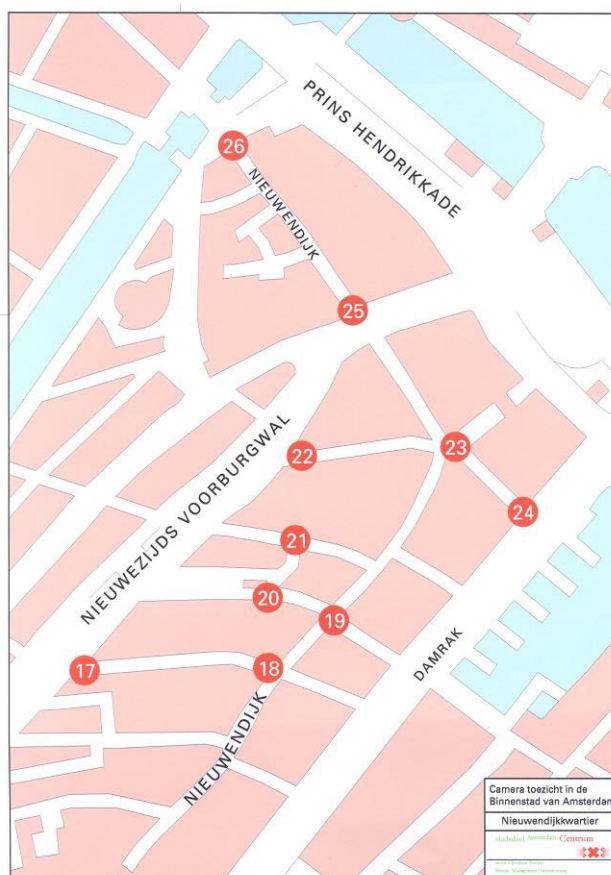
Locaties 16 camera's Wallengebied



Nieuwendijkkwartier

In het Nieuwendijkkwartier zijn in totaal tien camera's opgehangen verspreid over het gebied. Vijf van de tien camera's hangen in de Nieuwendijk zelf – de rest in zijstraten. De Haringpakkerssteeg, Nieuwezijds Armsteeg, St. Jacobsstraat, Nieuwezijds Kolksteeg en Dirk van Hasseltssteeg zijn voorzien van elk één camera.

Locaties 10 camera's Nieuwendijkkwartier



Het 'aannemelijke verplaatsingsgebied'

Bij de start van projecten met cameratoezicht bestaat vaak veel angst voor verplaatsing. Plegers van delicten kunnen immers vrij makkelijk een gebied uitzoeken buiten het zicht van de camera's waar ze door kunnen gaan met hun activiteiten, zo is de redenering. Des te opvallender is het, dat alle evaluaties die expliciet aandacht besteden aan verplaatsing, aantonen dat het met die verplaatsing wel meevalt. Een hoofdstuk in dit rapport is geheel gewijd aan verplaatsing. Omdat ieder project uniek is, kan het risico van verplaatsing nooit helemaal worden uitgesloten. Daarom is gekozen ook in dit onderzoek veel aandacht aan mogelijke verplaatsing te besteden. Het was eind 2002, toen de opzet voor dit onderzoek werd gemaakt, echter nog niet te voorspellen waar de problemen zich naartoe zouden verplaatsen. In overleg met het stadsdeel en de politie is een zogenaamd 'aannemelijk verplaatsingsgebied' ten zuiden van de Damstraat gekozen voor een aanvullend onderzoek. Verplaatsing naar andere plekken, zoals de Zeedijk of het Stati-

onseiland zijn ook besproken, maar op die plekken zou extra fysiek toezicht worden ingevoerd in het kader van het convenant Stationseiland. Daarom is gekozen voor het gebied ten zuiden van de Damstraat.

Het 'aannemelijke verplaatsingsgebied' bestaat uit de volgende straten:

- Snoekjesgracht
- Jodenbreestraat
- 'Pentagon'
- gedeelte Zuiderkerkhof
- Zanddwarsstraat
- Prinsenhofsteeg
- gedeelte Pieter Jacobsstraat
- Steenhouwerssteeg
- Bethaniëndwarsstraat

Overigens is eventuele verplaatsing niet alleen in kaart gebracht door het aanvullende onderzoek in het aannemelijke verplaatsingsgebied. Er zijn ook politiecijfers voor andere gebieden opgevraagd en in de diepte-interviews met experts (politie, bewoners, ondernemers) is gevraagd of er verplaatsing naar andere plekken is opgetreden.

2.4 Cameratechniek

In beide gebieden zijn zogenaamde pan-tilt-zoom (PTZ) camera's opgehangen. Dergelijke camera's kunnen draaien, kantelen en inzoomen.

Afbeelding 2.1 Voorbeeld van pan-tilt-zoom camera



In de binnenstad in Amsterdam is gebruik gemaakt van het bestaande netwerk van koperen kabels. Er is een afgescheiden monitorruimte ingericht in het bureau Beursstraat met acht beeldschermen waarop de 26 camera's afwisselend worden weergegeven. Sommige beeldschermen laten vier camera's tegelijk zien. Het is tevens mogelijk een bepaalde camera continu te bekijken. Cameratoezichthouders kunnen de beweegbare camera's vanuit de toezichtruimte zelf bedienen. Beelden worden standaard 24 uur per dag digitaal opgenomen op een harddisk en drie dagen bewaard. Als de camera's niet met de hand worden bediend, draaien ze volgens een vooraf ingeprogrammeerd patroon rond of staan ze gericht op dat deel van de straat waar de meeste incidenten gebeuren. Als een delict wordt gepleegd, kan de politie achteraf in deze ruimte de beelden opnieuw bekijken en ze bewaren door ze op een CD te branden.

2.5 Privacy

De privacy van de burger is zoveel mogelijk gewaarborgd. De camera's staan alleen gericht op de openbare ruimte. Waar de camera's in woningen of winkels konden filmen, zijn de beelden geblokkeerd door grijze blokken die in beeld verschijnen. Op het project is de Wet Politierregisters van toepassing dat bepaalt wie met welke bevoegdheden naar de beelden mag kijken. Cameratoezichthouders mogen geen beelden terugkijken. Dat recht is voorbehouden aan bevoegde opsporingsambtenaren. Er is een speciaal privacyreglement voor cameratoezicht opgesteld dat voor heel Amsterdam geldt en dus ook voor dit project.

2.6 Kosten

Het project is gefinancierd uit het budget van het programma Aanpak Agresie & Geweld van de centrale stad en het budget vernieuwing Warmoesstraat en Nieuwendijk van het stadsdeel. De investeringskosten van het project bedroegen € 650.000,= inclusief BTW. De jaarlijkse beheerskosten, inclusief personele inzet, bedragen € 375.000,=. De kosten vielen lager uit dan begroot, maar met het overschot is besloten het project tien maanden langer (tot 1 januari 2007) te financieren. In een bijlage bij dit rapport staan de (technische) kenmerken van het project op een rij.

3 Gevoelens van onveiligheid

3.1 Inleiding

Eén van de doelstellingen van cameratoezicht is een groter gevoel van veiligheid onder bewoners, bezoekers en winkeliers in het centrum. Die subjectieve kant van onveiligheid staat centraal in dit hoofdstuk. In de enquêtes onder bewoners, passanten en ondernemers is gevraagd naar hun beleving van veiligheid, zowel vóór invoering van de camera's als daarna. Ook de achtergronden hiervan komen aan bod in dit hoofdstuk.

3.2 Onveiligheidsgevoelens

Bij de start van de experimenten met cameratoezicht is een toename van het gevoel van veiligheid als één van de doelen genoemd. Dit lijkt een te rechte keuze te zijn: in de cameragebieden voelen zeer veel mensen zich onveilig. In ons onderzoek hebben wij zowel vóór als na invoering van cameratoezicht aan een grote groep mensen gevraagd of zij zich wel eens onveilig voelen in het gebied. In onderstaande tabel worden de twee metingen naast elkaar gezet.

Tabel 3.1 Gevoel van onveiligheid in cameragebied – 'Voelt u zich wel eens onveilig in dit gebied?' (%)

	Nieuwendijk		Wallen	
	2003	2004	2003	2004
bewoners	83%	75%	74%	81%
bezoekers	30%	51%	27%	49%
ondernemers	76%	46%	68%	48%

Bewoners

Bij de nulmeting viel reeds op hoe hoog het percentage bewoners was dat zich onveilig voelde. De effectmeting na een jaar laat zien dat daar nog maar weinig verbetering in zichtbaar is: een ruime meerderheid van de bewoners voelt zich nog altijd onveilig. Het afgelopen jaar is op de Nieuwendijk een lichte verbetering te zien en op de Wallen een lichte verslechtering, maar de verschillen zijn niet statistisch significant. We moeten ze dus als toevallige steekproeffluctuatie beschouwen. Overigens blijkt dat de bewoners van de cameragebieden zich onveiliger voelen dan gemiddeld in het stadsdeel. In Stadsdeel-Centrum voelt 40 procent zich wel eens onveilig⁴. Kennelijk is er op de cameralocaties sprake van een verhoogde problematiek en was de keuze van de gebieden, wat gevoelens van onveiligheid betreft, een juiste.

Noot 4 Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum 2004 (nog niet gepubliceerd).

Bezoekers

Bij de bezoekers van de Nieuwendijk en de Wallen is sprake van een significante *verslechtering* ten opzichte van de nulmeting: in beide gebieden zijn de onveiligheidsgevoelens fors toegenomen. Op de Wallen is de groep bezoekers die zich onveilig voelt in 2004 zelfs meer dan verdubbeld: een stijging van 27 tot 49 procent. Als het cameratoezicht verantwoordelijk kan worden gesteld voor deze verandering, werkt het dus kennelijk averechts op het gevoel van veiligheid. Sommige bezoekers zouden bij het zien van een camera wel eens een negatieve reactie kunnen krijgen: "Kennelijk is het hier zo onveilig dat er camera's nodig zijn". Hier komen we later in dit rapport op terug (paragraaf 6.2).

Ondernemers

Bij de ondernemers zien we een *verbetering*: zij voelen zich veiliger dan bij de nulmeting. Op de Nieuwendijk is sprake van een significante verbetering. Ook op de Wallen is een verbetering zichtbaar, maar deze is net niet statistisch significant.

Achtergronden van onveiligheidsgevoelens

Mensen voelen zich niet altijd en overal onveilig. Het maakt veel uit waar ze zijn en hoe de omstandigheden precies zijn. Kijkend naar het tijdstip waarop men zich onveilig voelt, blijkt dat men zich vooral in de avond en 's nachts onveilig voelt. Dit geldt voor bewoners en passanten en, in mindere mate, ook voor de ondernemers.

Er is de respondenten ook gevraagd naar de locaties waar men zich precies onveilig voelt. Vaak genoemd zijn:

- route Damstraat, Doelenstraat, Hoogstraat;
- steegjes naast de Nieuwendijk;
- straatjes naast de Wallen;
- de metrostations.

Opvallend is dat deze locaties allemaal niet direct door de camera's worden bestreken. Het is echter onmogelijk om alle hoeken en stegen door camera's te laten bestrijken. Als dat de wens is, zouden er veel meer camera's moeten worden opgehangen. Wellicht is het onvermijdelijk dat mensen zich op bepaalde plekken binnen het cameragebied nog altijd onveilig voelen. Belangrijker is de vraag of dit ook als een probleem wordt ervaren. In gesprekken die we met bewoners en ondernemers voerden bleek dat zij hierover genuanceerd denken. Hoewel ze graag zouden zien dat zij zich nergens in de binnenstad onveilig hoeven te voelen, gaven zij ook aan dat men in dit deel van de stad vrij veel gewend is. Het is immers 'geen rustig dorpje hier' en de angstgevoelens zijn meestal beperkt tot lege, donkere steegjes. In de drukker straten zijn vaak zoveel mensen, dat men niet zo angstig is. Wellicht is met aanvullende maatregelen een oplossing voor de 'blinde vlekken' te vinden.

3.3 Effect camera's op onveiligheidsgevoelens

Er is ook aan alle respondenten letterlijk gevraagd of zij zich veiliger voelen door cameratoezicht.

Tabel 3.2 Verwacht effect cameratoezicht op gevoel van veiligheid – % dat zich veiliger zegt te voelen door camera's

	Nieuwendijk		Wallen	
	2003	2004	2003	2004
bewoners	59%	34%	46%	50%
bezoekers	41%	50%	45%	37%
ondernemers	68%	65%	52%	52%

Men is positief over het effect van cameratoezicht op het veiligheidsgevoel. De groep die zegt zich veiliger te voelen *met* cameratoezicht is groter dan de groep die zich veiliger voelt *zonder* cameratoezicht. Dit was zo bij de nulmeting en is bij de effectmeting weer geconstateerd, maar vergeleken met de nulmeting is het oordeel wel wat minder positief geworden. Vooral de bewoners van de Nieuwendijk en de bezoekers van de Wallen waren vorig jaar positiever dan nu.

Het feit dat er veel mensen zijn die zich niet veiliger voelen door cameratoezicht, betekent overigens niet dat men cameratoezicht een slecht idee zou vinden. Een veilig gevoel is immers maar één van de doelstellingen van cameratoezicht. In het hoofdstuk over de opvattingen over cameratoezicht elders in dit rapport wordt nader ingegaan op de andere opinies over cameratoezicht.

3.5 Afsluitend

De vraag of cameratoezicht tot een veiliger gevoel leidt kan niet met een simpel 'ja' of 'nee' worden beantwoord. Een grote groep ondervraagden, meer dan de helft, zegt zich veiliger te voelen als ergens cameratoezicht is. Vooral de ondernemers op de Nieuwendijk zijn deze mening toegedaan. Maar als we kijken naar de *feitelijke* ontwikkelingen in het veiligheidsgevoel sinds de invoering van het cameratoezicht, komt een gemengd beeld naar voren. Bij de ondernemers is inderdaad een verbetering zichtbaar: zij voelen zich, met name op de Nieuwendijk, een stuk veiliger dan een jaar geleden. Maar bij de bewoners is niets veranderd: zij voelen zich nog altijd in grote meerderheid onveilig. Bij de bezoekers, ten slotte, is sprake van een verslechtering: zij voelden zich in juni 2003 significant veiliger dan in juni 2004. Het ligt er dus maar aan welke groep belangrijk wordt gevonden. Overigens zijn dergelijke gemengde resultaten ook al geconstateerd op het Belgiëplein en in het Kraaiennest. Ook daar bleek cameratoezicht niet tot een afname van onveiligheidsgevoelens te leiden, maar op het August Allebéplein wel. En in Groningen is vastgesteld dat het een jaar kan duren voordat gevoelens van onveiligheid afnemen, als de feitelijke overlast en criminaliteit dalen. Maar dan moeten de feitelijke hoeveelheid overlast en criminaliteit natuurlijk wel dalen. Daar gaat het volgende hoofdstuk over.

4 Feitelijke criminaliteit en overlast

4.1 Inleiding

Naast gevoelens van onveiligheid, is de hoeveelheid feitelijk gepleegde delicten van belang. Vaak zijn die twee grootheden niet identiek: de perceptie van onveiligheid kan soms zelfs lijnrecht tegenover de feitelijke situatie staan. Beide bronnen worden in dit rapport dan ook apart gepresenteerd. Slachtofferschap van criminaliteit is gemeten op twee manieren. In de enquêtes is aan mensen gevraagd waar en waarvan zij het afgelopen jaar het slachtoffer zijn geworden. Daarnaast zijn de door de politie geregistreerde criminaliteitscijfers geanalyseerd.

4.2 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. Dit is bij de nulmeting en bij de effectmeting gebeurd, zodat de ontwikkeling in kaart kan worden gebracht.

Tabel 4.1 Slachtoffer van criminaliteit en/of overlast – percentage dat zelf één of meer keren slachtoffer is geworden op de camerolocatie

	Nieuwendijk		Wallen	
	2003	2004	2003	2004
bewoners	40%	40%	49%	32%
bezoekers	8%	9%	7%	13%
ondernemers	36%	23%	44%	24%

Bewoners en ondernemers hebben meer te lijden onder criminaliteit en overlast in de cameragebieden, dan bezoekers en winkelend publiek. Dat was zo bij de nulmeting en dat is nog steeds zo. Een kwart tot de helft van bewoners en ondernemers is de afgelopen twaalf maanden zelf het slachtoffer geworden van één van de delicten waar vragen over zijn gesteld. Bezoekers worden relatief weinig slachtoffer van criminaliteit en overlast: ongeveer één op de tien zegt slachtoffer te zijn geworden van criminaliteit of overlast.

Vergelijken we de situatie vóór cameratoezicht met die van een jaar later, dan zien we dat er een verbetering is opgetreden bij de bewoners en ondernemers op de Wallen: het percentage slachtoffers onder bewoners daalde van 49 naar 32 procent en bij ondernemers van 44 naar 24 procent. Ook bij de ondernemers op de Nieuwendijk zien we een verbetering, maar deze is niet significant. Bij de bezoekers, tot slot, zien we geen verandering.

Aard van criminaliteit en overlast

Aan de slachtoffers is ook gevraagd waar ze precies slachtoffer van zijn geworden⁵. Zoals gezegd, zijn de bewoners op de Wallen minder vaak

Noot 5 Zie bijlage 3 voor een tabel met cijfers per delict, per gebied en per soort respondent.

slachtoffer geworden van criminaliteit dan in het jaar vóór invoering van cameratoezicht. Het succes blijkt vooral te zijn geboekt door een afname van verbale agressie, dreigende sfeer en lichamelijk geweld.

Op de Nieuwendijk blijven bij de bewoners de slachtofferpercentages per incident ongeveer gelijk. Alleen inbraak is licht afgenomen. Bij de bezoekers valt op dat zakkenrollerij gehalveerd is en de ondernemers op de Nieuwendijk geven aan dat naast zakkenrollerij ook straatroof, verbale agressie en dreigende sfeer afgenomen zijn. Lichamelijk geweld is bij deze laatste groep echter toegenomen.

Al met al is de ontwikkeling in het aantal feitelijke delicten, gemeten in de enquêtes, positief. Op de Wallen zijn bewoners en ondernemers minder vaak het slachtoffer geworden van criminaliteit en overlast, met name van lichamelijk geweld en verbale agressie. Op de Nieuwendijk is een lichte, maar niet significante verbetering te zien bij de ondernemers. Bij de bezoekers zien we weinig verandering.

4.3 Slachtofferschap volgens politieregistratie

Enquêtes zijn niet de enige manier waarop de feitelijke hoeveelheid delicten in kaart is gebracht. Speciaal voor deze evaluatie heeft de regiopolitie Amsterdam-Amstelland cijfers aangeleverd van de hoeveelheid geregistreerde criminaliteit op de twee camerolocaties en in aangrenzende gebieden⁶.

4.3.1 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. Een vergrijp als 'verbale agressie' komt nauwelijks voor in de politiecijfers. Ook komen kleinere incidenten meestal niet in de politiestystemen terecht, wat de cijfers een zekere mate van stabiliteit en betrouwbaarheid geeft: er moeten nogal wat drempels worden genomen voordat een incident de politiestatistiek bereikt. Tevens spelen geheugeneffecten bij politiecijfers nauwelijks een rol van betekenis, terwijl dit bij enquêtes vrij zeker wel het geval is.

Hier staat echter ook een aantal nadelen tegenover. Allereerst de hierboven genoemde selectie: een aanzienlijk deel van de gepleegde delicten komt nooit in de politiestatistiek terecht. Het verschil tussen de geregistreerde criminaliteit en de werkelijke omvang, wordt het *dark number* genoemd. Met name bij geweldsdelicten kan dit *dark number* een forse omvang aannemen: landelijk gezien wordt slechts één op de drie geweldsdelicten gemeld aan de politie (Politiemonitor Bevolking, 1999).

Een ander nadeel aan politiecijfers is het feit dat alleen het aantal *aangiften* kan worden gebruikt, terwijl het beter was geweest het aantal *incidenten* te turven. Die gegevens zijn echter niet beschikbaar op straatniveau, terwijl dat essentieel is om de cameragebieden goed te kunnen afbakenen.

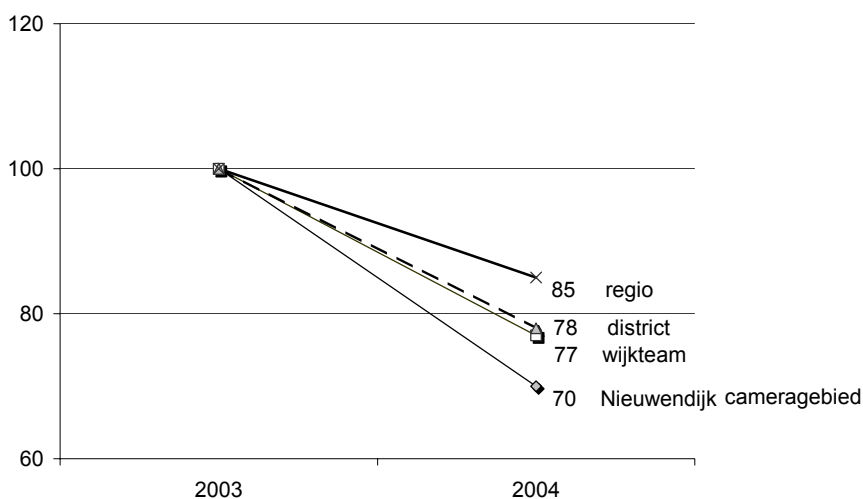
Noot 6 De onderzoekers bedanken Christel van Sambeek en Stephan den Hengst van het bureau Managementinformatie & Onderzoek van de politie Amsterdam-Amstelland voor hun medewerking.

Dit is nadelig als cameratoezicht leidt tot een verandering in de aangiftebereidheid⁷. 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 inziens sprake is van een registratie-effect of een werkelijke verandering in de hoeveelheid gepleegde delicten.

4.3.2 Politie cijfers Nieuwendijk

Uit figuur 4.1 blijkt dat het aantal door de politie geregistreerde incidenten in het Nieuwendijkgebied is gedaald na invoering van cameratoezicht. Omdat het vaak om slechts enkele delicten gaat, zijn vijf delicten (diefstal uit woningen en auto's, mishandeling, straatroof en overval) in een totaalcijfer bij elkaar opgeteld in de grafieken. In de tekst onder de grafieken wordt ook ingegaan op de afzonderlijke delicten. Om de vier niveaus (cameragebied, wijkteam, district en regio) goed met elkaar te kunnen vergelijken, zijn de aantallen in de vorm van indexcijfers weergegeven: de nulmeting is op honderd gezet en de vervolgmeting geeft aan of er een stijging of daling is opgetreden.

Figuur 4.1 Ontwikkeling slachtofferschap van vijf delicten; cameragebied Nieuwendijk vergeleken met wijkteam, district 3 en regio (2003 en 2004; index 2003 = 100)



Noot 7 In dit onderzoek is aangiftebereidheid niet gemeten. In de vervolgmetingen zou dit wel aandacht kunnen krijgen.

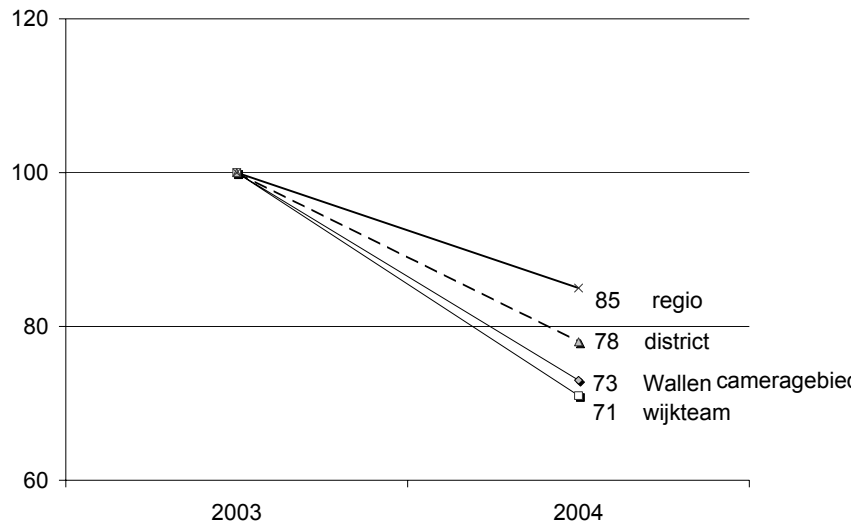
Bij de vijf bekeken delicten (diefstal uit woningen en auto's, mishandeling, straatroof en overval), zien we een verbetering bij vier van de vijf delicten. Vooral het aantal straatroven is duidelijk afgenomen van 59 naar 38 incidenten, maar ook diefstal uit en vanaf motorvoertuigen is flink gedaald van 62 naar 45. Alleen bij overval zien we een stijging van 3 naar 5 overvallen. De index die weergeeft hoe het totaal zich heeft ontwikkeld, is gedaald van 100 naar 70, wat dus neerkomt op een afname met dertig procent. In absolute aantallen gaat het om een daling van 163 naar 114 incidenten. Al met al kan dus geconstateerd worden dat op basis van politiecijfers een sterke verbetering lijkt te zijn opgetreden op de Nieuwendijk.

Maar is deze daling wel door cameratoezicht veroorzaakt? Er kan immers ook sprake zijn van globale trends in de criminaliteit waar de Nieuwendijk op 'meelift'. Daarom zijn ook cijfers opgevraagd voor de overkoepelende niveaus van het wijkteam, het district en de regio als geheel. Daaruit blijkt dat er op de Nieuwendijk wel degelijk sprake is van een positieve ontwikkeling, ook wanneer we rekening houden met bredere trends. We zien bijvoorbeeld dat de criminaliteit in de regio Amsterdam-Amstelland als geheel met vijftien procent is gedaald. Dat is een zeer positieve ontwikkeling, maar op de Nieuwendijk was de ontwikkeling maar liefst twee keer zo positief. En ook in het wijkteam en het district waar de Nieuwendijk deel van uitmaakt, is een positieve ontwikkeling zichtbaar, die minder sterk is dan op de Nieuwendijk zelf. Dat maakt het aannemelijk dat er een bijzondere reden is voor de verbetering op de Nieuwendijk en de invoering van cameratoezicht is hier een mogelijke verklaring hiervoor.

4.3.2 Politiecijfers Wallen

Ook op de Wallen is het aantal door de politie geregistreerde incidenten fors gedaald na invoering van cameratoezicht. Ook hier kijken naar de vijf delicten (diefstal uit woningen en auto's, mishandeling, straatroof en overval) en zien we dat er verbetering optrad bij vier van de vijf delicten. Het aantal inbraken is gehalveerd (van 16 naar 8) en het aantal straatroven daalde van 91 tot 66. Alleen bij mishandeling is een lichte stijging van 14 naar 17 delicten opgetreden. De index over de vijf delicten als totaal is gedaald van 100 naar 73, wat neerkomt op een verbetering met 27 procent. In absolute aantallen gaat het om een daling van 156 naar 114 incidenten.

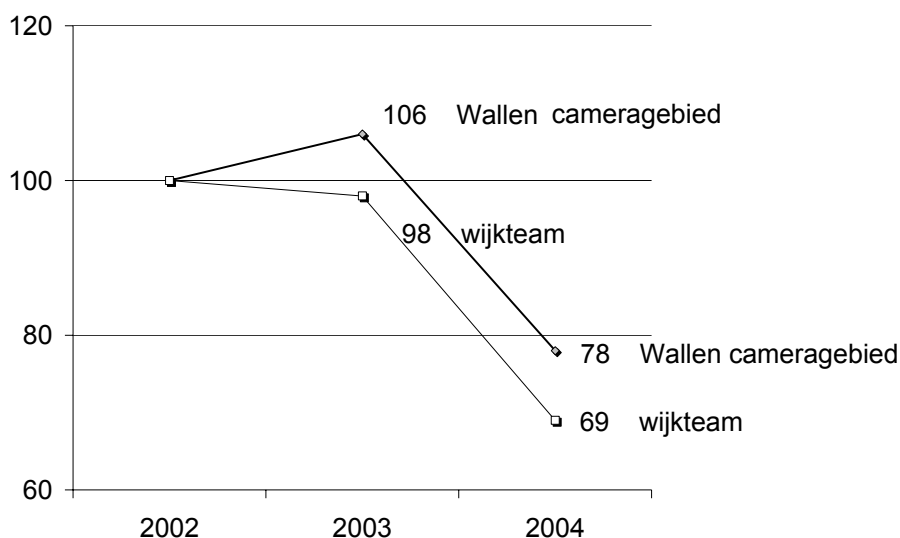
Figuur 4.2 *Ontwikkeling slachtofferschap van vijf delicten; cameragebied Wallen vergeleken met wijkteam Beursstraat, district 3 en regio Amsterdam (2003 en 2004; index 2003 = 100)*



Als we de ontwikkeling op de Wallen afzetten tegen die in de regio en het district, zien we wederom dat het ook hier relatief gezien beter ging dan in de rest van Amsterdam. Kennelijk is er op de Wallen dus iets bijzonders gebeurd, dat niet kan worden verklaard vanuit algemene trends in criminaliteit. Kijken we echter naar het wijkteam waar de Wallen in liggen, dan zien we dat de situatie in het cameragebied eigenlijk niet afwijkt van de rest van het wijkteam.

Het is dus maar de vraag of de camera's op de Wallen wel een effect hebben gehad. Misschien liften de Wallen wel mee op de positieve trend in het hele wijkteam. Een manier om dit te toetsen, is verder terugkijken in de tijd. Was er ook vóór de invoering van de camera's al zo'n meelifteffect zichtbaar of hebben de camera's wel degelijk een verandering teweeggebracht? Om die hypothese te kunnen toetsen, hebben we ook de cijfers van een jaar eerder opgevraagd (juli 2001 t/m juni 2002). In de grafiek hieronder wordt de trend weergegeven, waarbij de cijfers van 2002 op 100 zijn gezet.

Figuur 4.3 Ontwikkeling slachtofferschap van vijf delicten; cameragebied Wallen vergeleken met wijkteam (2002 t/m 2004; index 2002 = 100)



Het lijkt er inderdaad op dat er in het jaar dat cameratoezicht is ingevoerd iets bijzonders is gebeurd op de Wallen. Want in eerste instantie werd de positieve ontwikkeling van het wijkteam Beursstraat nog niet gevolgd door de Wallen. Integendeel, de situatie op de Wallen verslechterde tussen 2002 en 2003 met zes procent, tegenover een lichte verbetering van twee procent in het wijkteam als geheel. In 2003 is daar verandering in gekomen en zien we op de Wallen precies dezelfde verbetering als die in het wijkteam als geheel. Het is geen sluitend bewijs voor de stelling dat cameratoezicht voor deze verbetering verantwoordelijk is, maar het is wel een waarschijnlijke verklaring.

4.4 Effecten volgens experts

In dit hoofdstuk hebben we tot nu toe op twee manieren vastgesteld of de feitelijke hoeveelheid delicten is veranderd door cameratoezicht: enquêtes en politiecijfers. Maar we hebben ook aan experts, zoals bewoners, ondernemers en politiemensen gevraagd hoe zij de ontwikkeling beoordelen. De vraag of cameratoezicht werkt of niet, kan ook door hen niet met een simpel 'ja' of 'nee' beantwoord worden. Het ligt er maar aan welk effect je met de camera's hoopt te bereiken. Bovendien is het gebruik van cameratoezicht slechts een onderdeel van een pakket aan maatregelen en is het voor de experts zeer moeilijk om bepaalde ontwikkelingen aan de camera's toe te schrijven.

De experts die wij spraken constateren, dat de overlast en criminaliteit in zowel het Nieuwendijkkwartier als het Wallengebied zijn afgenomen. De bewoners en ondernemers uit het Nieuwendijkkwartier zijn zelfs zeer positief en constateren dat een groot deel van de drugsoverlast en bedelaars is verdwenen, zonder dat er door hen verplaatsingseffecten zijn gesignaleerd. Wat betreft het Wallengebied wordt opgemerkt dat het in het algemeen wat rustiger is geworden, maar hier noemen velen in één adem de verplaatsing als gevolg van cameratoezicht.

Met deze verplaatsing bedoelen ze dan vooral dat de overlast in steegjes *binnen* het cameragebied is toegenomen, en in iets mindere mate dat er buiten het cameragebied meer overlast wordt ervaren.

Het oordeel van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) kan samengevat worden als 'positief kritisch'. Zij signaleren een afname in de criminaliteit, maar vragen zich af wat het directe effect is van de camera's. De dalende trend was immers al ingezet, volgens hen. Daarbij komt dat het Wallengebied vóór het cameraproject al werd aangemerkt als specifiek drugsoverlastgebied, met een heel pakket aan maatregelen. Die maatregelen hebben, gecombineerd met cameratoezicht, positief effect gehad volgens de politie en het OM.

4.5 Afsluitend

In dit hoofdstuk zijn slachtoffercijfers gepresenteerd uit enquêtes, politieregistraties en gesprekken met experts. We zien een forse verbetering, maar niet over de hele linie.

De Wallen

In het Wallengebied zien we een afname van slachtofferschap onder bewoners en ondernemers. Als we kijken naar de aard van de criminaliteit zien we dat vooral lichamelijk geweld en verbale agressie afnamen. Bij de bezoekers van de Wallen zien we weinig verandering. De politiecijfers bevestigen de positieve resultaten: we zien ook hier een afname van het slachtofferschap met 27 procent tussen de nulmeting in 2003 en de effectmeting in 2004. Experts zoals bewoners, politie en ondernemers zijn positief over de ontwikkelingen sinds de invoering van het cameratoezicht, maar ze vragen zich wel af in hoeverre de positieve ontwikkeling direct aan camera's kan worden toegeschreven.

Nieuwendijkkwartier

Als we kijken naar het Nieuwendijkkwartier zien we dat het slachtofferschap alleen onder ondernemers licht is gedaald. Bij bewoners en bezoekers is het gelijk gebleven. Uit de politiecijfers komt echter, net als op de Wallen, een forse verbetering naar voren. De totale hoeveelheid delicten daalde met dertig procent. Dit kan duiden op een vermindering in de bereidheid onder slachtoffers van criminaliteit om aangifte te doen sinds de invoering van cameratoezicht. Dat strookt echter niet met de verwachtingen: meestal leidt cameratoezicht tot *meer* aangiften. Een sluitende verklaring voor dit fenomeen kan op basis van onze gegevens niet worden gegeven. Wellicht dat de volgende (derde) meting kan laten zien wat er echt aan de hand is omdat dan een volledig jaar cameratoezicht operationeel is.

Voor wat betreft de hypothese dat de positieve ontwikkeling zou worden veroorzaakt door een algemene positieve trend in de criminaliteit, kunnen we helder zijn: dat is niet het geval. Zowel op de Wallen als op de Nieuwendijk is de verbetering in het cameragebied sterker geweest dan in de (directe) omgeving. De regionale en districtelijke trend is positief, maar in de cameragebieden is de ontwikkeling aanzienlijk positiever.

5 Verplaatsing

5.1 Inleiding

In de discussie over cameratoezicht speelt mogelijke verplaatsing altijd een belangrijke rol. Een camera is immers een passief middel op een vaste plek en het is vrij eenvoudig voor daders om zich te verbergen of te verplaatsen, zo is de redenering. Verplaatsing kan op allerlei manieren gebeuren: de overlast en criminaliteit kunnen opschuiven naar een ander gebied, een ander tijdstip of naar andere delicten. Ook binnen de cameragebieden zelf zijn nog allerlei steegjes, hoeken en delen van straten die onbereikbaar blijven voor het oog van de camera's.

In deze evaluatie krijgt verplaatsing zeer veel aandacht. Allereerst wordt ingegaan op de theorievorming rondom verplaatsing. Er is namelijk al eerder onderzoek gedaan in binnen- en buitenland naar verplaatsing, waarbij het onderscheid naar verschillende delicten en soorten daders centraal blijkt te staan. Vervolgens gaan we in op de methoden van onderzoek die in deze evaluatie zijn gehanteerd. Daarna worden de uitkomsten van de enquête politiecijfers gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de visie van een aantal experts (bewoners, ondernemers, politie) op de verplaatsing die zich al dan niet heeft voorgedaan.

5.2 Eerder onderzoek naar verplaatsing – de theorie

Verplaatsing van criminaliteit en overlast als gevolg van cameratoezicht heeft in ander onderzoek naar cameratoezicht eigenlijk nog maar weinig aandacht gekregen. Dat is opvallend, omdat tegenstanders van cameratoezicht dit vaak aanvoeren als een onvermijdelijk effect van cameratoezicht. Op basis van het onderzoek dat wel is gedaan, kan echter een goede voorspelling worden gedaan die vooral afhangt van de motivatie van daders om te verplaatsen. We maken hierbij gebruik van het hoofdstuk uit ons eerdere evaluatierapport uit 2003.

Vijf soorten verplaatsing

We spreken van verplaatsing als crimineel gedrag naar aanleiding van een preventieve maatregel (hier cameratoezicht) elders of op een andere wijze wordt voortgezet. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen vijf vormen van verplaatsing⁸:

- *Geografische verplaatsing*: dezelfde delicten worden op een andere plek gepleegd, bijvoorbeeld net buiten het zicht van de camera's.
- *Temporele verplaatsing*: daders plegen hetzelfde delict, maar op een ander tijdstip, bijvoorbeeld op uren dat de camera's niet *live* worden uitgekeken.
- *Tactische verplaatsing*: de manier waarop delicten worden gepleegd verandert. Daders zorgen er bijvoorbeeld voor dat ze onherkenbaar zijn voor camera's door een pet of (in de winter) een bivakmuts te dragen.

Noot 8 Felson en Clarke (1998).

- *Verplaatsing van doel*: crimineel gedrag krijgt een ander doelwit. Dit is bijvoorbeeld het geval als oudere passanten worden beroofd, omdat ze minder weerstand bieden dan jongeren. Hierdoor worden berovingen minder opvallend op camerabeelden.
- *Functionele verplaatsing*: hierbij stapte een dader bijvoorbeeld over van autokraak naar een minder makkelijk met camera's waar te nemen delict, zoals zakkenrollen.

Combinaties van verschillende vormen van verplaatsing zijn natuurlijk ook mogelijk.

Objectieve en subjectieve reikwijdte cameratoezicht

Het is belangrijk rekening te houden met het feit dat preventieve maatregelen een grotere reikwijdte kunnen hebben dan men in eerste instantie zou denken. Vaak heeft onderzoek laten zien dat de objectieve reikwijdte en de waargenomen reikwijdte van elkaar kunnen verschillen. Bij de *objectieve* reikwijdte van een maatregel gaat het om het gebied waarop de maatregel direct van toepassing is, bijvoorbeeld het plein of de straat waar een camera op gericht staat. De *waargenomen* reikwijdte is het gebied waarvan daders *denken* dat er minder gelegenheid is om delicten te plegen. Die reikwijdte kan groter zijn dan de objectieve reikwijdte: daders zien ook buiten het projectgebied af van het plegen van hun delict, als zij het idee hebben dat cameratoezicht deel uitmaakt van een breder pakket aan maatregelen. Zo kan cameratoezicht een positief effect hebben dat zich uitstrekt tot buiten het cameragebied zelf⁹. Dit bleek in Amsterdam op het August Allebéplein inderdaad het geval te zijn voor bepaalde delicten.

Typen daders

Waar het bij preventie altijd om draait, is de perceptie van daders. Als zij ervan overtuigd zijn dat de risico's te groot worden, is de kans op positieve resultaten het grootst¹⁰. Cameratoezicht heeft echter niet op alle daders en alle delicten hetzelfde effect. Er zijn daders die delicten plegen ongeacht de risico's. Zij laten zich niet weggagen of op andere gedachten brengen door cameratoezicht. Vaak gaat het hier om impulsieve delicten onder invloed van verdovende middelen of alcohol. Andere daders nemen beredeneerd het besluit om wel of niet een delict te plegen. Op die groep daders zou cameratoezicht een effect kunnen hebben. Dit effect kan twee kanten op gaan: de dader ziet geheel af van het plegen van het delict of pleegt het delict elders (of op een andere manier).

Een ander belangrijk onderscheid tussen daders is hun mate van flexibiliteit: er zijn generalisten en specialisten. Generalisten zijn flexibel: zij vinden makkelijk een ander doelwit, een ander delict of een andere pleegplaats. Verplaatsing is bij hen een reële mogelijkheid. Specialisten daarentegen zijn niet flexibel: zij hebben een specifieke vaardigheid ontwikkeld zoals inbraak in een bepaald soort woning in een bepaalde wijk. Specialisten hebben weinig mogelijkheden hun werk(terrein) te veranderen. Deze daders gaan dus ofwel door met het plegen van het delict (ondanks het grotere risico betrapt te worden) of ze stoppen geheel met het plegen van delicten.

Een ander onderscheid tussen daders is hun achtergrond. Er wordt gesproken van de oorspronkelijke crimineel, de instrumentele crimineel en de delinquent. De *oorspronkelijke crimineel* is iemand met veel ervaring en vaak een historie van detentie.

Noot 9 Bennet en Wright (1984) en Flight en Van Heerwaarden (2003).
Noot 10 Clarke, R.V. (1992)

Zij laten zich door een camera zeer waarschijnlijk niet op andere gedachten brengen. Het zou zelfs een *averechts* effect kunnen hebben, omdat ze zich uitgedaagd voelen. Dat is tot nu toe niet gebeurd, overigens. De *instrumentele crimineel* is iemand die financieel afhankelijk is van het plegen van delicten; meestal verslaafden. Criminaliteit is voor deze groep niet zozeer een rationele keuze, maar de enige manier om aan geld te komen. Vaak hebben zij een voorkeur voor 'makkelijke' delicten, zoals winkeldiefstal, autokraak of fietsendiefstal. Deze personen zullen na invoering van cameratoezicht zeer waarschijnlijk andere doelen en plaatsen zoeken om delicten te plegen. Met de *delinquent*, tot slot, 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. Zij kunnen overgaan op andere delicten, maar vaak zullen zij ook gewoon stoppen. Per gebied blijkt wat aan de orde is. Op het August Allebéplein bleek dat vooral hangjongeren zich minder agressief gingen gedragen na invoering van cameratoezicht, maar autokraak bleek zich te verplaatsen naar gebieden net buiten het zicht van de camera.

Verplaatsing volgens eerder onderzoek

Verplaatsing komt soms voor – dat staat buiten kijf. Maar onderzoek in binnen- en buitenland heeft laten zien dat er bijna nooit volledige verplaatsing plaatsvindt, ook niet bij cameratoezicht. Het nettoresultaat is dan dus nog altijd positief. De meest gezaghebbende studie is afkomstig uit Nederland (Hesseling, 1994). In totaal zijn 55 projecten uit acht landen bestudeerd en nergens werd volledige verplaatsing geconstateerd. Gedeeltelijke verplaatsing werd in ongeveer de helft gevonden. In zes studies hadden de preventieve maatregelen niet alleen een positief effect in het projectgebied zelf, maar ook daarbuiten. De conclusie luidde dan ook: verplaatsing is een mogelijkheid, maar zeker niet vanzelfsprekend. Opvallend was dat dit ook voor het dealen van drugs bleek te gelden. Eerder werd nog aangenomen dat dit delict zich vrijwel volledig en snel zou verplaatsen, maar dat bleek onjuist. Ook verslaafden houden rekening met de consequenties van hun daden. Kortom, het onderzoek dat naar verplaatsingseffecten is uitgevoerd laat zien dat verplaatsing niet moet worden overschat. Als het al voorkomt, is het vaak gedeeltelijk: volledige verplaatsing is nog nooit ergens geconstateerd.

5.3 Methode van onderzoek in Amsterdam

Zoals gezegd, is al vóór de invoering van cameratoezicht in overleg met het stadsdeel en de politie een zogenaamd 'aannemelijk verplaatsingsgebied' uitgekozen ten zuiden en oosten van de Damstraat. Het was de verwachting dat criminaliteit en overlast zich vanuit het noordelijk deel van de Wallen, waar de meeste camera's hangen, zou verplaatsen naar de Snoekjesgracht, de Jodenbreestraat, het 'Pentagon', het Zuiderkerkhof, de Zanddwaarsstraat, de Prinsenhofsteeg, Steenhouwerssteeg, Snoekjesgracht en de Pieter Jacobsstraat. In dit gebied zijn, zowel bij de nulmeting als bij de effectmeting, enquêtes gehouden om te kijken of er verplaatsing is opgetreden. Overigens bleek het met de verplaatsing naar dit gebied mee te vallen. Er bleek wel verplaatsing op te treden, maar binnen het cameragebied zelf (zie paragraaf 5.6).

Naast het hierboven beschreven aanvullende onderzoek in het 'aannemelijke verplaatsingsgebied' is in de interviews met experts ook gevraagd of zij verplaatsing hebben waargenomen. Ook zijn politiecijfers opgevraagd voor het verplaatsingsgebied en het overkoepelende wijkteam. Wellicht de beste

bron van informatie over verplaatsing zijn de daders zelf. In overleg met de opdrachtgever is echter besloten geen grootschalig onderzoek onder deze groep te doen, maar een indruk te krijgen van de houding van drugsverslaafden en dealers door enkele straatinterviews op de Wallen te houden.

5.4 De Wallen

Gevoel van onveiligheid

Bij de nulmeting viel al op hoe groot het percentage bewoners was dat zich onveilig voelt, zowel op de Wallen als in het gekozen 'aannemelijke verplaatsingsgebied'. Daar is bij de effectmeting weinig verbetering in opgetreden: in beide gebieden zijn geen significante veranderingen opgetreden. Hoe vervelend dit ook is, er is geen reden te veronderstellen dat er verplaatsing van gevoelens van onveiligheid is opgetreden bij de groep bewoners.

Tabel 5.1 Gevoel van onveiligheid in cameragebied – 'Voelt u zich wel eens onveilig in dit gebied?' (%)

	Wallen		Verplaatsingsgebied	
	2003	2004	2003	2004
bewoners	74%	81%	74%	79%
bezoekers	27%	49%	18%	46%
ondernemers	68%	48%	42%	68%

Bij de bezoekers is helaas wel sprake van een significante verslechtering ten opzichte van de nulmeting. Opvallend is echter dat dit in beide gebieden het geval is. Dat is opvallend, aangezien verwacht werd dat men zich in het cameragebied veiliger zou gaan voelen en in het verplaatsingsgebied onveiliger. Kennelijk is hier dus iets anders aan de hand, maar het is niet duidelijk wat. Wellicht heeft het te maken met het feit dat camera's ook kunnen leiden tot een groter gevoel van onveiligheid: mensen die een bord zien hangen waarop staat dat er cameratoezicht is, denken soms "Er zal wel iets aan de hand zijn hier". Hier komen we later op terug.

Bij de ondernemers, tot slot, lijkt wel sprake te zijn geweest van verplaatsing van gevoelens van onveiligheid. De verbetering die op de Wallen is bereikt, wordt vrijwel gespiegeld door een verslechtering in het verplaatsingsgebied. Wellicht kunnen de extra maatregelen die genomen zijn, zoals het Veelplegers Actie Team (VAT), daar verbetering in brengen.

Feitelijk slachtofferschap in enquêtes

Hierboven ging het om het gevoel van veiligheid. Maar ook de feitelijke criminaliteit en overlast kunnen zich verplaatsen.

Tabel 5.2 Slachtoffer van criminaliteit en/of overlast – percentage dat zelf één of meer keren slachtoffer is geworden in dit gebied

	Wallen		Verplaatsingsgebied	
	2003	2004	2003	2004
bewoners	49%	32%	27%	27%
bezoekers	7%	13%	7%	9%
ondernemers	44%	24%	39%	64%

Bewoners en ondernemers hebben meer te lijden onder criminaliteit en overlast dan bezoekers, we zagen het al in het voorgaande hoofdstuk. Dit is

niet anders in het verplaatsingsgebied. Vergelijken we de nulmeting en de effectmeting, dan zien we dat er wederom hooguit gedeeltelijke verplaatsing is opgetreden. Bij de bewoners zien we in het cameragebied een forse daling in het aantal slachtoffers, terwijl in het aannemelijke verplaatsingsgebied niets is veranderd. De delicten zijn dus in elk geval niet daarheen verplaatst. Bij de bezoekers is in het cameragebied en in het verplaatsingsgebied niet veel veranderd qua slachtofferschap, dus ook daar is geen verplaatsing geconstateerd. Bij de ondernemers lijkt op het eerste gezicht wel verplaatsing te zijn opgetreden, net als bij de gevoelens van onveiligheid. De verbetering op de Wallen zelf is namelijk gekoppeld aan een navenante verslechtering in het verplaatsingsgebied. De verschillen zijn echter niet statistisch significant¹¹.

Als we kijken naar de aard van de criminaliteit en overlast¹² zien we dat het bij de bewoners vooral ging om verbale agressie en lichamelijk geweld. Deze delicten zijn afgenomen op de Wallen en niet verschoven naar het aannemelijke verplaatsingsgebied of naar gebieden binnen het cameragebied zelf¹³. Zoals gezegd zijn het eigenlijk alleen de ondernemers waar verplaatsing lijkt te zijn opgetreden. Het gaat dan om 'dreigende sfeer', 'lichamelijk geweld' en 'iets anders'. De categorie 'iets anders' is gevuld met delicten die niet in de andere categorieën vallen, zoals overvallen. Gegeven het feit dat er bij de bewoners en de bezoekers geen verplaatsing is en bij de ondernemers gedeeltelijk, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de verplaatsing richting het 'aannemelijke verplaatsingsgebied' beperkt is. Alleen de delicten in de groep 'iets anders' bij de ondernemers in het verplaatsingsgebied zijn echt toegenomen en dat zijn, hoe vervelend de delicten individueel ook zijn, op het totaal van de criminaliteit maar weinig delicten.

Feitelijk slachtofferschap in politieregistratie

Het aantal door de politie geregistreerde delicten¹⁴ in het gekozen verplaatsingsgebied was al niet zo hoog (59), maar na invoering van cameratoezicht is dat nog verder gedaald naar 33. Dat komt neer op bijna een halvering van de slachtoffercijfers. Als we per delict kijken, zien we dat de daling vooral geldt voor inbraken, mishandeling en diefstal uit of vanaf motorvoertuigen. Het aantal straatroven bleef constant (20) en overvallen komen hier eigenlijk niet voor (1 in 2003 en 0 in 2004). Gekoppeld aan de daling in het cameragebied op de Wallen, is dus geen sprake van verplaatsing als we naar de politiecijfers kijken. Net als bij het onderzoek op het August Allebéplein lijkt eerder sprake te zijn van het omgekeerde: een positieve uitstraling van cameratoezicht die zich uitstrekt tot buiten het cameragebied zelf.

Noot 11 De stijging in het verplaatsingsgebied is significant met een betrouwbaarheid van 90%. De daling op de Wallen is niet significant.

Noot 12 Zie de bijlage voor een tabel met de exacte slachtofferpercentages in beide gebieden per delict.

Noot 13 Wellicht ten overvloede: het gaat hier over verbale agressie en lichamelijk geweld. Overlast is wel degelijk verplaatst binnen het cameragebied zelf.

Noot 14 Let wel: dit gaat nog altijd om de vijf delicten waar onze analyses zich op richtten: diefstal uit woningen en auto's, mishandeling, straatroof en overval.

Opinie over cameratoezicht

Het mag worden verwacht dat de mensen in het verplaatsingsgebied negatiever over cameratoezicht gaan denken als zij het afgelopen jaar last hebben gehad van verplaatsing. Daar lijkt geen sprake van te zijn. Integendeel: bewoners, ondernemers en bezoekers in het aannemelijke verplaatsingsgebied zijn *positiever* over cameratoezicht dan een jaar geleden. Van de bewoners in het aannemelijke verplaatsingsgebied vindt 73 procent camera-toezicht een goed idee, terwijl dit vóór de invoering nog maar 53 procent was. De passanten werden ook positiever: vorig jaar was 48 procent voor cameratoezicht en nu is dat maar liefst 74 procent. De ondernemers waren al positief (69%), maar zijn dat nog meer geworden nu 84 procent voor cameratoezicht is. Het is zeer onwaarschijnlijk dat dit soort positieve resultaten zouden zijn geboekt als de criminaliteit en overlast door cameratoezicht massaal naar dit gebied zouden zijn opgeschoven. Overigens zijn velen in het cameragebied zelf ongetwijfeld minder positief over cameratoezicht gaan denken. Onder hen zijn geen enquêtes gehouden, maar de signalen wijzen wel in die richting.

5.5 De Nieuwendijk

Op de Nieuwendijk is niet voor een grootschalig aanvullend onderzoek naar verplaatsing gekozen, omdat de kans op verplaatsing minder groot werd ingeschat. Toch kan ook over de Nieuwendijk, zij het indirect, iets worden gezegd over verplaatsing. Er is namelijk aan de mensen op de Nieuwendijk (bewoners, bezoekers en ondernemers) gevraagd hoe (on)veilig ze zich voelen in de straten rondom het cameratoezichtgebied. Die vraag is zowel in de nulmeting als in de effectmeting gesteld, waardoor ook de verandering in de opinies in de loop van het afgelopen jaar duidelijk worden.

Tabel 5.3 Gevoelens van onveiligheid in straten rondom het cameragebied – percentage dat zich 'wel eens' onveilig voelt

	Nieuwendijk	
	2003	2004
bewoners	82%	75%
passanten	47%	36%
ondernemers	54%	24%

Op de Nieuwendijk voelen bewoners, passanten en ondernemers zich momenteel veiliger in de straten rondom het cameragebied dan vóór de invoering van cameratoezicht. Van verplaatsing van de problemen lijkt, qua veiligheidsgevoelens, dus niet echt sprake te zijn.

Naast de vraag over veiligheidsgevoelens is ook aan alle respondenten gevraagd of men denkt dat cameratoezicht tot verplaatsing leidt.

Tabel 5.4 Cameratoezicht leidt tot verplaatsing van problemen – percentage dat hier '(helemaal) mee eens' is

	Nieuwendijk	
	2003	2004
bewoners	46%	69%
passanten	66%	60%

In het Nieuwendijkkwartier zijn de bewoners banger geworden voor verplaatsing dan ze waren vóór invoering van cameratoezicht. Bij de passanten is de angst voor verplaatsing eigenlijk niet veranderd.

5.6 Verplaatsing volgens experts

Het beeld dat uit de enquêtes naar voren kwam op de Nieuwendijk, wordt bevestigd in onze gesprekken met ondernemers, bewoners en politie. In het Nieuwendijkkwartier is geen noemenswaardige verplaatsing van criminaliteit of overlast waargenomen.

In het Wallengebied ligt dit anders. De verwachting vóór de start van het project was dat een deel van de problemen zou opschuiven naar een gebied ten zuiden en oosten van de Damstraat. Daar is aanvullend onderzoek met enquêtes en politiecijfers verricht. In onze gesprekken met experts wordt deze verplaatsing echter maar weinig genoemd. De politie constateerde kort na de start van cameratoezicht weliswaar een toename van overlast ten zuiden van de Damstraat, maar daar heeft de politie met extra surveillance op gereageerd. Daarna nam de overlast toe rond de Nieuwe Hoogstraat en Bethaniëndwarsstraat. Zo is men de afgelopen maanden door het gebied 'geschoven'.

Maar de experts wijzen op een andere soort verplaatsing: verplaatsing in het cameragebied zelf. Het lijkt erop dat criminaliteit en overlast zich verplaatsen naar stegen en delen van straten binnen het gebied die niet door camera's worden bestreken, zogenaamde 'blinde vlekken'. Deze vorm van verplaatsing wordt zowel door politie, ondernemers als bewoners waargenomen. Het blijkt te gaan om drugsgelateerde overlast en delicten zoals straatroof, zakkenrollerij, etc. Een goed voorbeeld is een stukje van de Gelderse Kade waar een gevelsteiger met stofbescherming en een containerboot ervoor zorgen dat dit gedeelte van de Gelderse Kade buiten beeld ligt. Veel drugsverslaafden en -dealers handelen hier, net buiten het zicht van de camera's, in drugs en hangen er rond.

In onderstaand schema zijn de straten genoteerd die door meerdere bronnen naar voren zijn gebracht als overlastgevend:

- Bethaniëndwarsstraat
- Gelderse Kade (deel bij bouwkeet)
- Jodenbreestraat
- Onkelboerensteeg/ Zanddwarsstraat
- Oude Hoogstraat/ Oudezijds Achterburgwal
- Oude Kerkplein
- Oudezijds Voorburgwal
- Nieuwe Hoogstraat
- Varkenssluis
- Spinhuissteeg
- Zuiderkerkhof

Een aantal bewoners en ondernemers in het cameragebied houden sinds medio 2004 een dagboekje bij met voorbeelden van verplaatsing als zij dit waarnemen bij henzelf in de buurt. Zij hebben hierover contact met de buurtregisseurs van politie, die wellicht trends hieruit kunnen destilleren zodat een reactie 'op maat' mogelijk is als overlast of criminaliteit zich verplaatsen. Als er ook een derde meting komt, zullen wij ook op die dagboekjes ingaan.

Een opvallende uitkomst van onze gesprekken met bewoners, ondernemers en politie is, dat zij hebben waargenomen dat een deel van de oorspronkelijke dealers uit het gebied zijn verdwenen. Hiervoor zijn jongere, agressievere dealers in de plaats gekomen, die zich minder van de camera's aan lijken te trekken dan de oorspronkelijke groep¹⁵. Ook is er al een dealer geïdentificeerd die een grote plaat van hardboard met zich meedroeg waarachter de deals plaatsvonden.

Drugsverslaafden en –dealers

De drugsverslaafden waarmee we gesproken hebben, vinden dat het cameraproject een negatieve uitstraling heeft. Ze vinden het onbegrijpelijk dat Amsterdam heeft ingestemd met dit project: ze voelen zich bekeken en in hun privacy aangetast. Ze zijn echter niet van plan om te vluchten voor de camera's. Ze voelen zich thuis in dit gebied en ze zijn vaak aangewezen op de opvangvoorzieningen en de gebruikersruimten. Daar komt nog bij dat ze in hun eigen ogen geen strafbare feiten plegen. Een goede junk valt niemand lastig, maar is op zoek naar een rustige plek waar hij kan "genieten van het leven".

De verslaafden verplaatsen zich wel binnen het cameragebied, maar doen dit voornamelijk als de politie of hulpverleners hen dit persoonlijk vragen. Dit wordt het beste geaccepteerd als de politie te voet door het gebied loopt. De dealers in het gebied zijn gemakkelijk herkenbaar. Velen staan pal onder de camera's, maar er zijn ook duidelijk samenscholingen zichtbaar. Het daadwerkelijk handelen in drugs gebeurt niet onder het oog van de camera. Een dealer: "Als ik mijn zaakjes regel dan doe ik dat natuurlijk niet onder een camera." Ook de cameratoezichthouders achter de camera kunnen de plekken noemen, waarvan zij het sterke vermoeden hebben dat dealers daar nu hun zaken doen. Deze kennis wordt uiteraard ook gedeeld met de politie. Al met al lijkt het er dus op dat er, als er al verplaatsing is, dit binnen het cameragebied zelf is naar plekken waar de camera's niet kunnen komen.

Hoe vervelend dit ook is voor degenen die vóór de invoering van cameratoezicht weinig overlast ondervonden; het laat wel zien dat cameratoezicht effect heeft. Dealers en verslaafden trekken zich wel degelijk iets aan van cameratoezicht en gecombineerd met een gerichte aanpak en opvolging op straat moet het dan ook mogelijk zijn meer grip op de drugsproblematiek te krijgen.

5.7 Afsluitend

Verplaatsing is een risico van cameratoezicht, maar eerder onderzoek laat zien dat het vrij zeldzaam is. Meestal is er slechts gedeeltelijke verplaatsing, afhankelijk van het type dader en het type delict. In deze evaluatie hebben wij op verschillende manieren naar verplaatsing gekeken. Er zijn extra enquêtes gehouden in een van tevoren gekozen 'aannemelijk verplaatsingsgebied', politiecijfers zijn opgevraagd en er zijn langere gesprekken gevoerd met politie, ondernemers, bewoners en enkele drugsdealers en -verslaafden.

Noot 15 Overigens is het opmerkelijk dat dit niet blijkt uit de evaluatie: het aantal incidenten is immers fors gedaald. Kennelijk is het nettoresultaat dus toch positief.

Al met al komt het beeld naar voren dat het met de verplaatsing naar gebieden buiten het cameragebied meevalt. In de enquêtes in het 'aannemelijke verplaatsingsgebied' blijkt geen sprake te zijn van verplaatsing van criminaliteit of gevoelens van onveiligheid. De ondernemers ten zuiden van de Damstraat vormen hierop de enige uitzondering. Onder die groep zijn de gevoelens van onveiligheid toegenomen, terwijl ze onder ondernemers in het cameragebied zijn afgenomen. Daar is met gericht toezicht op straat tijdens openingstijden wellicht een oplossing voor te vinden. Het oordeel over cameratoezicht is in de straten ten zuiden van de Damstraat niet negatiever dan vóór de invoering. Dat zou ongetwijfeld wel het geval zijn geweest als cameratoezicht tot massale verplaatsing had geleid. Ook de politiecijfers wijzen niet in de richting van verplaatsing naar een plek binnen het gebied van bureau Beursstraat. Ook in het Nieuwendijkkwartier zijn geen aanwijzingen gevonden voor grootschalige verplaatsing. Men voelt zich in de straten rondom het cameragebied niet onveiliger dan vóór de invoering van camera-toezicht.

Maar *binnen* het cameragebied op de Wallen lijken overlast en criminaliteit zich wel degelijk te hebben verplaatst naar de zogenaamde blinde vlekken. De 'oude' groep dealers en verslaafden begeeft zich nu bijvoorbeeld naar de Gelderse Kade en het Oude Kerkplein. Hun plek in het cameragebied zelf is overigens deels ingenomen door een jongere, meer agressieve groep dealers die zich weinig lijken aan te trekken van cameratoezicht. Het lijkt er al met al op dat de drugsgelateerde overlast meer in beweging is sinds de invoering van cameratoezicht. Hoe vervelend de effecten hiervan ook zijn voor de bewoners die vóór cameratoezicht weinig overlast ondervonden, laat dit wel zien dat de camera's kennelijk effect hebben. Of het het *gewenste* effect is, is een andere vraag. Doordat de drugsgelateerde overlast zich heeft verspreid, kost het de politie relatief veel inzet om tegen de overlast op te treden. Anderzijds bieden de camerabeelden ook houvast voor de politie om de inzet beter te richten. In elk geval biedt cameratoezicht duidelijk mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het gedrag van drugsdealers en -verslaafden. Het is nu aan gemeente en politie om met een passend antwoord te komen op de effecten die cameratoezicht klaarblijkelijk heeft.

6 Opvattingen over cameratoezicht

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is aandacht besteed aan gevoelens van onveiligheid, feitelijke onveiligheid en verplaatsing. Dat waren de onderwerpen die centraal stonden in deze evaluatie en het oordeel over cameratoezicht zou dan ook voornamelijk op basis van die gegevens moeten worden geveld. Daarnaast is het echter ook interessant om aan cameratoezicht gerelateerde opvattingen 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.

6.2 Bekendheid van cameratoezicht en verwachte effecten

Wil cameratoezicht een preventief effect kunnen sorteren, dan zullen de bezoekers van een gebied op zijn minst moeten weten dat er cameratoezicht is. Het is dus erg belangrijk dat zoveel mogelijk mensen zich bewust zijn van cameratoezicht.

Tabel 6.1 Bekendheid cameratoezicht – percentage dat weet dat er camera's hangen

	Nieuwendijk		Wallen	
	2003	2004	2003	2004
bewoners	62%	86%	74%	79%
bezoekers	30%	49%	40%	42%

In de nulmeting bleek al dat de bewoners van de Wallen en de Nieuwendijk vrij goed wisten dat er cameratoezicht zou komen (74% en 62%). De bekendheid is bij beide groepen toegenomen nu er ook echt camera's hangen. Ook onder de bezoekers van beide gebieden is de bekendheid toegenomen, maar nog altijd niet meer dan de helft van de bezoekers weet dat er camera's hangen. Hier is dus nog wel een verbetering gewenst. Wellicht is het mogelijk, net als in de binnenstad van Utrecht, foldertjes te drukken met informatie over het project. Bij de start van het project is besloten dit niet te doen, maar wellicht vormen bovenstaande uitkomsten aanleiding dit besluit te heroverwegen. Het Openbaar Ministerie vindt extra communicatie, vooral om de bekendheid onder bezoekers te vergroten, zeer wenselijk¹⁶.

Uit een nadere analyse van de cijfers blijkt opvallend genoeg dat bezoekers die weten dat er cameratoezicht is, zich iets *onveiliger* voelen dan bezoekers die dat niet weten. Wellicht maken sommige bezoekers zich juist door de camera's (en de borden) ineens zorgen over de veiligheid in het gebied.

Noot 16 De binnenstad van Amsterdam staat bekend als aantrekkelijke plek voor bezoekers met criminele bedoelingen. Het zou voor een maximaal preventief effect van cameratoezicht goed zijn als binnen deze groep bekend wordt dat er cameratoezicht is.

Maar onder de bewoners geldt het tegenovergestelde: degenen die weten dat er cameratoezicht is voelen zich veiliger. Omdat bewoners zich veel vaker onveilig voelen dan bezoekers, stellen wij voor voorlopig te blijven werken aan zoveel mogelijk bekendheid van cameratoezicht.

In de enquêtes is ook gevraagd of men cameratoezicht een goed idee vindt of niet.

Tabel 6.2 Opinie over cameratoezicht – percentage dat (zeer) positief is over cameratoezicht¹⁷

	Nieuwendijk		Wallen	
	2003	2004	2003	2004
bewoners	72%	72%	56%	66%
bezoekers	59%	80%	54%	77%
ondernemers	84%	86%	81%	80%

Een overgrote meerderheid van de ondervraagde bewoners, ondernemers en passanten is voorstander van cameratoezicht. De groepen die bij de nulmeting nog wat achterbleven (bezoekers van Nieuwendijk en Wallen en bewoners van de Wallen) zijn positiever gaan denken over cameratoezicht. Vooral onder de bezoekers is dit verschil opvallend. Ondernemers zijn zowel op de Nieuwendijk als op de Wallen fervente voorstanders van cameratoezicht.

De vraag is nu: waarom is men zo positief over cameratoezicht? Aan bewoners, ondernemers en bezoekers is gevraagd of zij denken dat cameratoezicht leidt tot minder delicten. Onder ondernemers is een zeer ruime meerderheid van mening dat cameratoezicht inderdaad tot minder delicten zal leiden. Dat gold bij de nulmeting en dat is nog steeds zo. Bewoners en bezoekers zijn er iets minder van overtuigd: rond de helft denkt dat camera-toezicht tot minder delicten leidt.

Tabel 6.3 Verwachtingen van cameratoezicht – cameratoezicht leidt tot minder delicten (% (helemaal) eens)¹⁸

	Nieuwendijk		Wallen	
	2003	2004	2003	2004
bewoners	57%	40%	46%	40%
bezoekers	36%	61%	43%	46%
ondernemers	77%	75%	74%	80%

Vergeleken met de nulmeting zien we enkele verschillen. Op de Nieuwendijk zijn de bezoekers een stuk positiever geworden. Maar de bewoners zijn minder optimistisch geworden: momenteel denken minder mensen dat cameratoezicht tot minder delicten leidt dan vóór invoering van cameratoezicht. De feitelijke ontwikkeling in de hoeveelheid delicten is overigens wel positief.

Noot 17 De percentages in de tabel geven weer hoeveel mensen positief zijn. De rest is echter niet per definitie negatief over cameratoezicht; men kon ook aangeven neutraal te zijn of geen mening geven.

Noot 18 De percentages in de tabel geven weer hoeveel mensen positief zijn. De rest is echter niet per definitie negatief over cameratoezicht; men kon ook aangeven neutraal te zijn of geen mening geven.

6.3 Opvattingen over het bekijken van de beelden

Aan de bewoners, bezoekers en ondernemers is gevraagd of ze vinden dat de beelden 24 per dag bekeken moeten worden. Dat is inderdaad de mening van het merendeel van de ondervraagden: maar liefst tweederde van de ondervraagden vindt dat er 24 uur *live* gekeken moet worden. Onder de ondernemers is dit zelfs meer dan 80 procent.

Tabel 6.4 Beelden moeten 24 uur worden bekeken - % (helemaal) eens

	Nieuwendijk		Wallen	
	2003	2004	2003	2004
bewoners	70%	63%	68%	66%
bezoekers	54%	65%	55%	60%
ondernemers	84%	80%	86%	82%

We zien wat fluctuaties in de percentages tussen de nulmeting en de effectmeting, maar deze zijn niet significant. De opinie over het bekijken van de beelden is dus niet veranderd sinds invoering van cameratoezicht.

Ook is gevraagd of ze vinden dat cameratoezicht een aantasting is van de privacy. Uit de enquêtes blijkt duidelijk dat de meeste mensen cameratoezicht geen aantasting van de privacy vinden: slechts een kwart vindt dit. De redenering 'Ik ben niet tegen cameratoezicht, omdat ik niets te verbergen heb' is wijd verbreid.

Tabel 6.5 Cameratoezicht is aantasting van privacy - % (helemaal) eens

	Nieuwendijk		Wallen	
	2003	2004	2003	2004
bewoners	27%	30%	39%	27%
bezoekers	46%	34%	42%	24%
ondernemers	21%	12%	29%	20%

Vergeleken met de nulmeting is een lichte afname zichtbaar in de omvang van de groep mensen die cameratoezicht ziet als een aantasting van de privacy, vooral onder de bewoners van de Wallen. Eigenlijk zien we alleen onder de bewoners van de Nieuwendijk een lichte stijging. De angst voor aantasting van de privacy is dus geen issue dat een grote rol speelt in deze gebieden. Uit een nadere analyse blijkt dat er een zeer sterke samenhang bestaat tussen de opinie over cameratoezicht en privacyoverwegingen: mensen die tegen cameratoezicht zijn, vrezen meestal voor aantasting van de privacy.

6.4 Ondernemers

De ondernemers hebben nog een aantal extra stellingen voorgelegd gekregen over cameratoezicht en het effect daarvan op hun zaak.

Tabel 6.6 Extra vragen aan ondernemers - % (helemaal) eens met de stelling

	Nieuwendijk		Wallen	
	2003	2004	2003	2004
cameratoezicht is negatief voor de zaak	8%	4%	0%	0%
door cameratoezicht minder overlast in winkel	52%	25%	43%	37%
door cameratoezicht klanten veiliger gevoel in zaak	88%	67%	75%	73%
door cameratoezicht personeel veiliger gevoel	80%	67%	68%	74%

De ondernemers zijn (nog steeds) niet van mening dat cameratoezicht negatief is voor de zaak. Wel hebben ze nu iets minder vaak het idee dat ze door cameratoezicht minder overlast in de winkel hebben. Op de Nieuwendijk zijn de ondernemers iets minder optimistisch over het effect van cameratoezicht op het gevoel van veiligheid van klanten in de winkel. Ook denken ze nu iets minder vaak dat het personeel zich door cameratoezicht veilig voelt in de zaak. Op de Wallen zijn deze laatste twee percentages niet veranderd. Al met al zijn de opinies van de ondernemers echter nog altijd zeer positief over cameratoezicht.

6.5 Afsluitend

Een ruime meerderheid van de bewoners weet dat er cameratoezicht is. Sinds de invoering is dit alleen maar toegenomen. Ook onder bezoekers neemt de bekendheid toe, maar deze is nog niet erg groot: ongeveer de helft weet dat er cameratoezicht is. Voor een maximaal preventief effect is het wenselijk dat *iedereen* weet dat er cameratoezicht is. Wellicht is het mogelijk hier met folders iets aan te doen. Het grootste deel van de mensen zegt vóór cameratoezicht te zijn. Vooral onder de bezoekers is dit percentage gegroeid. Dit kan echter niet worden verklaard uit de verwachting dat het aantal delicten zal afnemen door cameratoezicht. Die verwachting zien we namelijk vooral bij de ondernemers en niet zozeer onder bewoners of passanten.

Het merendeel van de ondervraagden is van mening dat de beelden 24 uur bekeken zouden moeten worden. Het percentage mensen dat vindt dat cameratoezicht een aantasting is van de privacy daalt bijna over de hele linie. Ondernemers zijn niet van mening dat cameratoezicht negatief is voor hun zaak. Wel zijn ze op de Nieuwendijk iets minder positief geworden: ze geven niet meer zo vaak aan dat cameratoezicht tot minder overlast in de winkel zal leiden. De meerderheid van de ondernemers geeft aan dat klanten en personeel zich veiliger voelen door cameratoezicht. Al met al is het oordeel van de ondernemers dus nog altijd zeer positief.

7 Achter de camera

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat er achter het oog van de camera gebeurt: het bekijken van beelden door cameratoezichthouders en het opsporen van daders door de politie. Om dit gedeelte van cameratoezicht in beeld te krijgen, zijn gesprekken gevoerd met politie, cameratoezichthouders van Stadstoezicht en anderen. Ook hebben wij de beschikking gekregen over de registratie van de toezichthouders waarin incidenten worden vastgelegd. Tot slot hebben wij een analyse mogen uitvoeren op het door de politie bijgehouden logboek waarin staat welke beelden veilig zijn gesteld voor opsporingsdoeleinden.

7.2 Toezicht door MTV-ers

Medewerkers Toezicht en Veiligheid van de dienst Stadstoezicht, MTV-ers genaamd, bedienen de knoppen van het camerasysteem op het politiebureau aan de Beursstraat. De pool van MTV-ers bestaat uit ongeveer vijftien speciaal geselecteerde medewerkers. Om voor deze functie in aanmerking te komen worden de cameratoezichthouders eerst gescreend, krijgen ze een opleiding en moeten ze een geheimhoudingsverklaring ondertekenen. Naast technische expertise voor het bedienen van het camerasysteem leren ze de omgeving kennen. Dit is nodig om optimaal gebruik te kunnen maken van het systeem. Een oefening in de opleiding is het met de camera volgen van een persoon die door het gebied loopt. Idealiter komen de MTV-ers echter niet uit het gebied zelf: dit kan vanuit het oogpunt van privacy nadelig zijn.

Live meekijken

De beelden voor zowel het Nieuwendijkkwartier als het Wallengebied worden in één uitkijkcentrale bekeken volgens een roulerend schema. Per avond kijken twee MTV-ers van 19.00 uur tot 03.00 uur naar de monitoren. Voor deze tijden is gekozen vanwege de aard van de overlast in beide gebieden. Voor het Nieuwendijkkwartier blijkt de keuze voor deze uren minder geschikt dan voor de Wallen. De overlast (weliswaar sterk afgenomen) wordt hier namelijk vooral ervaren op het eind van de middag en in de avond. En op de Wallen lijkt het wenselijk iets langer dan 03:00 uur 's nachts door te kijken, omdat er ook veel na dat tijdstip gebeurt. Het zou volgens de cameratoezichthouders eigenlijk ideaal zijn als er 24 uur per dag kan worden meegekeken, omdat er altijd iets kan gebeuren. De kosten hiervan zijn echter zo hoog dat dit geen haalbare kaart was. Overigens kan de politie in de meldkamers van de Beursstraat en bureau Nieuwezijds Voorburgwal, als de overige werkzaamheden dit toelaten, meekijken met de camerabeelden op de uren dat er geen MTV-ers zijn. Dit gebeurt ook daadwerkelijk.

Wel verdient het aanbeveling iets flexibeler om te gaan met de uren waarop wordt meegekeken. Vooral differentiatie tussen de twee gebieden lijkt verstandig. Op de Nieuwendijk kan het soms logischer zijn om al wat eerder (bijvoorbeeld vanaf 16.00 uur) te kijken naar de beelden. En op de Wallen kan het juist wenselijk zijn af en toe wat langer (bijvoorbeeld tot 4.30 uur) te kijken. Overigens worden de beelden 24 uur per dag opgenomen, dus ach-

teraf kan de politie altijd nog proberen beelden te vinden als er incidenten hebben plaatsgevonden. In de praktijk blijkt de bruikbaarheid van de beelden echter groter als er tijdens het incident iemand meekeek. Die persoon kan immers de camera richten op de personen en het voorval duidelijk in beeld brengen.

Signaleren van incidenten

De MTV-ers maken tijdens hun dienst gebruik van een protocol dat in samenwerking met de politie is ontwikkeld. Daarin staat welke incidenten meteen moeten worden doorgegeven aan de politie en welke alleen maar moeten worden genoteerd in het logboek. Ook wordt de bediening van de apparatuur uitgelegd. Het protocol beschrijft welke camera's en gebieden op welk moment moeten worden bekeken, zodat alle plekken voldoende in de gaten worden gehouden en niet alleen de plekken waar veel mensen zijn. Het protocol wordt af en toe aangepast als ervaringen uit de praktijk hiertoe aanleiding geven. Overigens kan geen enkel protocol ervoor zorgen dat *alle* incidenten die gebeuren ook worden waargenomen. De MTV-er kan op het moment van een incident immers net een andere camera in beeld hebben: het is een toezichtfunctie waarbij dezelfde 'risico's' gelden als bij fysiek toezicht op straat.

Aanwijzingen van politie

De MTV-ers krijgen soms, voordat hun dienst begint, een specifieke aanwijzing van de politie. Dit kan gaan over bepaalde personen die een dijkverbod¹⁹ hebben, of anderen die gezocht worden door de politie, maar het kunnen ook aanwijzingen zijn in het kader van bijvoorbeeld het zakkenrollersteam. Deze 'briefings' blijken goed te werken, omdat het de samenwerking en afstemming tussen politie en cameratoezichthouders versterkt. Een lastig detail is, dat namen van verdachte personen niet altijd aan de cameratoezichthouders mogen worden gemeld, omdat ze geen opsporingsambtenaar zijn. In bepaalde gevallen zou dat wel handiger zijn in de communicatie tussen cameratoezichthouders en de meldkamer omdat nu met uiterlijke omschrijvingen moet worden gewerkt voor het aanduiden van een bepaalde persoon. Momenteel is een systeem in ontwikkeling waarbij van nummers gebruik kan worden gemaakt. Dit zou overbodig zijn als MTV-ers zouden worden opgeleid tot buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Sommige politiefunctionarissen maakten de wens kenbaar dat er meer begeleiding van de cameratoezichthouders door politiemensen moet komen. Het zou wat hen betreft goed zijn als het werk van de MTV-ers meer zou aansluiten op het werk van de politie. Een idee is om politiefunctionarissen die bijvoorbeeld in verband met ziekte of een reïntegratieproces geen werk op straat meer kunnen uitvoeren, de begeleiding van de MTV-ers op zich zouden kunnen nemen.

7.2 Directe opvolging tijdens meekijkuren

Als er een incident wordt gesignaleerd tijdens de meekijkuren, meldt de MTV-er dit aan de politie op het bureau Beursstraat of Nieuwezijds Voorburgwal. Daar kunnen de beelden dan ook worden bekeken.

Noot 19 Dit wil zeggen dat de politie bepaalde personen de toegang tot het gebied voor een bepaalde tijd heeft ontzegt. Deze personen kunnen door de toezichthouders worden herkend en zij geven dit dan door aan de meldkamer.

De dienstdoende politiefunctionaris bepaalt of er actie wordt ondernomen en in welke vorm dit gebeurt. Daarna wordt er op het bureau proces verbaal opgemaakt door de dienstdoende politiefunctionaris. Dit werkt vrij goed. Doordat er cameratoezicht is, worden er echter wel veel meer 'kleine' incidenten waargenomen dan voorheen, zoals wildplassen, bedelen, etc. De politie is niet in staat om direct in actie te komen bij al deze incidenten. En als er wel actie wordt ondernomen, moet er ook proces verbaal worden opgemaakt op het bureau. Paradoxaal genoeg is een gevaar van cameratoezicht dus dat de politie minder tijd op straat kan zijn. In de loop van het project is men dan ook selectiever geworden in het reageren op kleine incidenten.

Bewaartermijn

De beelden van alle camera's worden digitaal opgeslagen en drie keer 24 uur bewaard. Na deze termijn wordt het materiaal automatisch overschreven. In sommige gevallen blijkt dit niet toereikend te zijn. Sommige ernstige delicten gaan namelijk van het wijkteam over naar de recherche en die komen soms na een week met het verzoek om uitlevering van de beelden. Wellicht is het verstandig de bewaartermijn uit te breiden naar het juridische maximum van zeven dagen, als dit financieel haalbaar is²⁰.

Successen verkopen

Belangrijk voor het slagen van het cameraproject is dat er naar aanleiding van de waargenomen incidenten daadwerkelijk wordt opgetreden door de politie. Immers, camera's alleen bieden geen veiligheid, de *follow-up* is bepalend. Als er successen worden geboekt bij de opsporing van strafbare feiten (repressief), mag worden verwacht dat de preventieve effecten van cameratoezicht steeds groter zullen worden. Het is dan echter wel essentieel dat buurtbewoners en ondernemers deze successen van de politie te horen krijgen en dat gebeurt nog onvoldoende. Zij vinden cameratoezicht een prettige aanvulling op het bestaande repertoire, maar vragen nog altijd om meer blauw op straat, het liefst te voet of op scooters.

7.3 Juridische aspecten

Cameratoezicht is nog een vrij nieuw instrument en nog niet alle juridische (on-)mogelijkheden zijn al verkend. Omdat de rechter achteraf toetst of het handelen van de politie rechtmatig is, is het begrijpelijk dat de politie in het begin een beetje terughoudend was bij het gebruiken van de beelden. Inmiddels worden de beelden zeer regelmatig in het kader van opsporingswerk gebruikt en wordt dus ook steeds duidelijker waar nog winst kan worden geboekt.

Het Openbaar Ministerie benadrukt dat er snel een protocol moet komen voor het bewaren, vernietigen en verstrekken van camerabeelden. Het komt nog te vaak voor dat het beheer van de beelden niet helemaal waterdicht geregeld is. Wellicht kunnen de afspraken die zijn gemaakt voor beeldmateriaal met kinderporno als voorbeeld dienen.

Noot 20 In Groot-Brittannië draaien al cameraprojecten met een bewaartermijn van maar liefst 31 dagen. In het recente verleden was opslagcapaciteit zo kostbaar dat dit de doorslaggevende factor was voor de relatief korte bewaartermijn. Dat is met digitale opslagmiddelen iets minder aan de orde, hoewel de kosten van een uitbreiding naar zeven dagen ongeveer € 100.000,= bedragen.

In de praktijk werkt het nu zo, dat de politie camerabeelden bewaart als bewijsmateriaal voor opsporingsdoeleinden door deze op een CD weg te schrijven. Dit heet 'veilig stellen' van camerabeelden. Deze CD met veilig gestelde beelden wordt door de politie op bureau Beursstraat bewaard buiten de meekijkruimte. Er moet nog worden vastgelegd wie er wanneer inzag mag hebben in deze beelden en wanneer en hoe ze eventueel weer moeten worden vernietigd. Er zijn trouwens al, in overleg met het Openbaar Ministerie, beelden verstrekt aan de televisieprogramma's *Opsporing Verzocht* en *Ter Plaatse*.

Ook moet nog worden uitgezocht wat er moet worden gedaan met beelden van een incident, waarop ook voorbijgangers zichtbaar zijn. Ook moet nog helder worden gedefinieerd hoe het 'bewijs' kan worden geleverd dat de persoon op straat ook de persoon op de beelden is. In de processen verbaal die worden opgesteld moet duidelijker worden opgeschreven hoe men heeft gewerkt. Als een wachtcommandant opdracht geeft iemand aan te houden op basis van camerabeelden, moeten degenen op straat die hem of haar hebben aangehouden en meenemen naar het bureau eigenlijk vaststellen of degene op de beelden ook degene is die ze hebben aangehouden. En dit moet ook worden opgenomen in het proces verbaal. Recentelijk was een zaak in het nieuws waar een advocaat het bewijsmateriaal ter discussie stelde omdat het was verkregen tijdens uren waarop niet *live* zou worden meegekeken. De rechter verwierp deze redenering: ook beelden van andere uren zijn toelaatbaar als bewijs.

Een punt waar veel aandacht aan wordt besteed dat zich nog moet uitkristalliseren, is het spanningsveld tussen toezicht en opsporing. Als een toezichthouder iets verdachts opmerkt en een persoon via de camera's volgt, kan dat worden opgevat als opsporing, terwijl hij of zij eigenlijk alleen maar toezicht mag uitoefenen. Anderen zijn van mening dat ook dit werk, mits met zekerheden omkleed, onder de brede definitie van de toezichtfunctie valt. Een recent arrest in Rotterdam liet zien dat het gedurende korte tijd volgen van personen met camera's is toegestaan in het kader van toezicht. De persoonlijke levenssfeer van de verdachte is niet aangetast, omdat de verdachte in die situatie 'niet mocht verwachten onbevangen zichzelf te kunnen zijn'.²¹

Ook de vraag of er in bepaalde gevallen geen sprake is van stelselmatige observatie kan een rol spelen. Als een MTV-er al enige tijd werkzaam is op bureau Beursstraat weet hij of zij op den duur natuurlijk vrij goed welke personen vaak bij incidenten betrokken zijn. Als er een dijkverbod is opgelegd is er geen bezwaar tegen het melden van deze persoon aan de meldkamer van de politie, maar als er nog geen strafbare feiten zijn gepleegd moet hier voorzichtig mee worden omgegaan. Als bepaalde personen elke keer dat ze zich in het gebied bevinden worden aangehouden, zou dit kunnen worden aangemerkt als stelselmatige observatie en daar zijn de toezichthouders niet toe bevoegd. Overigens kunnen dit soort taken ook door MTV-ers worden uitgevoerd als zij worden opgeleid tot Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA).

Over al deze punten moet nog van gedachten worden gewisseld wat uiteindelijk moet leiden tot heldere definities, werkwijzen en protocollen.

Noot 21 Uitspraak Hoge Raad (20 april 2004), AL8449, 02632/02.

7.4 Registratie door MTV-ers

Als MTV-ers tijdens hun dienst een incident waarnemen, registreren zij dat in een logboek op de computer. Daarin noteren zij onder andere het tijdstip van het incident, de aard van het incident, een beschrijving van de dader(s) en de dienstdoende politiefunctaris aan wie de beelden zijn getoond. Ook het cameranummer wordt geregistreerd evenals de straat waar het incident plaatsvond. Dit systeem biedt de uitgelezen mogelijkheid de opbrengst van cameratoezicht vast te stellen²².

Tabel 7.1 Door MTV-ers geregistreerde incidenten: type incident (februari t/m september 2004)

<i>type incident</i>	aantal	percentage
bedelaar	173	25%
drugs verkopen	121	17%
wildplassen	64	9%
drugs gebruiken	46	7%
samenscholing drugs	44	6%
vechtpartij	31	4%
aanbieden goederen	23	3%
onwel persoon	23	3%
dronkenschap	19	3%
ruzie	18	3%
vermoedelijke drugsverkoop	17	2%
iemand lastig vallen	11	2%
slaper	11	2%
wapens	6	1%
aanhouden persoon	5	1%
aanrijding	5	1%
beroving	5	1%
diefstal	4	1%
mishandeling	4	1%
technisch defect/vernieling camera	4	1%
overig ²³	57	8%
<i>totaal</i>	<i>706</i>	<i>100%</i>

Binnen de groep incidenten die door de MTV-ers zijn waargenomen en geregistreerd, valt een fors gedeelte in de categorie 'overlast'²⁴. Bedelaars, wildplassers en slapers zijn in totaal 248 keer geregistreerd en vormen daarmee ruim een derde van alle incidenten (35%). Daarna volgen incidenten die met drugsgebruik of drugshandel te maken hebben. Deze incidenten komen samen 228 voor in de registratie, wat ook ongeveer een derde van de incidenten is (32%). Daarna volgt een groep incidenten waarbij geweld of ruzie in het spel is (vechtpartij, ruzie, iemand lastig vallen, wapens en mishandeling) met in totaal zeventig incidenten (10%). De rest van de registra-

Noot 22 De onderzoekers danken Stadstoezicht voor het beschikbaar stellen van hun registratiesysteem. Het team van Stadstoezicht verdient overigens een compliment voor het feit dat dit registratiesysteem er is en voor de hoeveelheid en kwaliteit van de ingevoerde registraties. In vergelijking met veel andere cameratoezichtprojecten is dit een professioneel en kwalitatief goed systeem dat als voorbeeld voor anderen kan dienen. Stadstoezicht zal zelf ook een evaluatie van het project uitvoeren.

Noot 23 Onder andere bedreigen met vuurwapen, fietsdiefstal, persoon te water, tippelen, vernieling en zakkenrollen. Deze incidenten kwamen elk maximaal twee keer voor en zijn daarom niet apart in de tabel vermeld. In het logboek worden ze wel apart geregistreerd.

Noot 24 De term 'overlast' wordt hier gebruikt voor de incidenten waar geen strafbare feiten zijn gepleegd. Geenszins wordt ermee bedoeld dat dit soort incidenten onbelangrijk zouden zijn of dat gemeente en politie zich niet met deze vormen van overlast bezig zouden moeten houden.

ties wordt gevormd door een aantal kleinere categorieën. Als we alle incidenten globaal in twee typen indelen, kunnen we een onderscheid maken tussen enerzijds delicten (voornamelijk drugscriminaliteit, diefstallen en geweldsincidenten) en anderzijds vormen van overlast (vooral wildplassen, bedelen en persoon die onwel werden). Als we dat doen, blijkt dat beide categorieën ongeveer de helft van het totaal aantal geregistreerde incidenten vormt.

Tabel 7.2 Door MTV-ers geregistreerde incidenten: actie plot (februari t/m september 2004)

	aantal	percentage
<i>actie plot</i>		
ja	358	51%
nee	343	49%
onbekend	5	1%
<i>totaal</i>	<i>706</i>	<i>101%</i>

Als MTV-ers een incident waarnemen vormt dit, conform de afspraken, niet automatisch aanleiding voor de politie om in actie te komen. Het incident wordt doorgegeven aan de plot (meldkamer), waar het ook bekeken kan worden, maar het blijft aan de politie om te besluiten of er al dan niet wordt gereageerd op het incident. In totaal kwam de politie bij de helft van de incidenten in actie (51%) en bij de andere helft niet (49%). Het lijkt logisch te veronderstellen dat de politie vooral bij de strafrechtelijke incidenten in actie komt. Daar is onderstaande tabel aan gewijd.

Tabel 7.3 Aard van incidenten en actie plot (februari t/m september 2004; aantal incidenten = 706)

	actie plot		<i>totaal</i>
	wel	niet	
overlast	40%	64%	51%
strafrecht	60%	36%	49%
<i>totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Leesvoorbeeld: Bij alle incidenten in de categorie 'overlast' die door MTV-ers zijn geregistreerd, is in 40 procent van de gevallen een actie door de politie gevolgd.

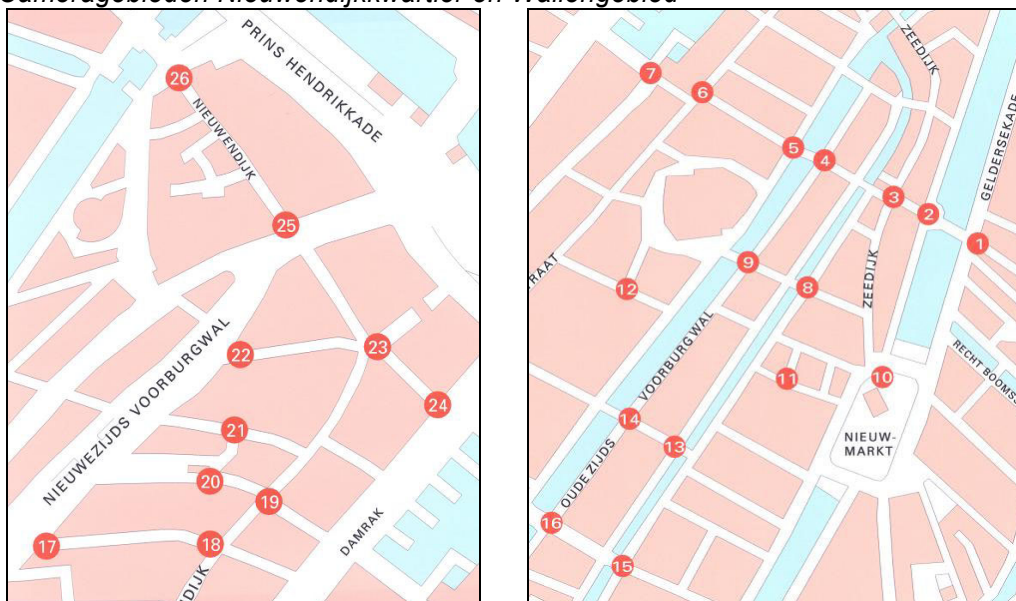
Het blijkt dat de politie bij haar reacties inderdaad onderscheid maakt naar de aard van het incident. Als er door de MTV-ers een vorm van overlast wordt gemeld aan de plot, komt de politie in ruim eenderde van de gevallen in actie (40%). Als er echter een feit dat valt onder 'strafrecht' wordt gemeld, gebeurt dat bijna twee keer zo vaak (60%). Opvallend is overigens wel dat de politie nog altijd in ruim een derde van die feiten niet in actie is gekomen (36%). Het voerde voor dit onderzoek te ver om precies te achterhalen wat hier de reden voor was, maar waarschijnlijk komt dit doordat de 'ernst' van een incident niet altijd is af te leiden uit de aard. Bij sommige incidenten die als overlast zijn te omschrijven, moet onmiddellijk een reactie komen van de politie en bij sommige strafrechtelijke vergrijpen zal dat niet altijd nodig zijn. Als de politie een incident bekijkt en ontdekt dat het niet gaat om drugshandel maar drugsgebruik, kan worden besloten niet direct in actie te komen. Ook speelt natuurlijk een rol wat er elders in het gebied gebeurt: er is geen onbeperkte capaciteit beschikbaar op straat om te reageren op incidenten die met camera's worden waargenomen.

Tabel 7.4 Door MTV-ers geregistreerde incidenten: per camera (februari t/m september 2004)

camera	aantal	percentage
6	82	12%
2	54	8%
3	48	7%
5	46	7%
4	38	5%
8	35	5%
7	31	4%
12	31	4%
13	27	4%
10	25	4%
15	23	3%
11	22	3%
14	22	3%
16 *)	17	2%
9	10	1%
1	5	1%
subtotaal Wallen	516	73%
24	38	5%
23	19	3%
21	12	2%
18	9	1%
26	7	1%
20	6	1%
19	5	1%
17	4	1%
25	3	0%
22	2	0%
subtotaal Nieuwendijkkwartier	105	15%
meerdere camera's	85	12%
totaal	706	100%

*) Camera 16 is een tijd buiten gebruik geweest.

Cameragebieden Nieuwendijkkwartier en Wallengebied



In totaal blijkt dat vooral op de Wallen veel incidenten worden waargenomen. Drie op de vijf camera's hangt op de Wallen (16 van de 26), maar drie op de vier incidenten (73%) worden hier waargenomen. Het blijkt ook dat bepaalde camera's heel veel incidenten in beeld brengen en andere camera's nauwelijks. Camera 6 spant de kroon met maar liefst 82 waargenomen incidenten (12% van het totaal). Deze camera hangt op het kruispunt van de Warmoesstraat en de Lange Niezel en komt drie keer zo vaak in de registratie voor als statistisch verwacht mag worden. Er zijn echter ook camera's waar nauwelijks incidenten mee worden waargenomen. Voorbeelden hiervan zijn vooral te vinden in het Nieuwendijkkwartier en dan vooral camera's 22, 25 en 17. Dit zijn alledrie camera's die de Nieuwezijds Voorburgwal in beeld brengen.

Er is nog een camera waar opvallend weinig incidenten mee worden waargenomen: camera 1 op de hoek van de Gelderse Kade en de Binnen Bantammerstraat. Dat is opvallend, aangezien de camera's die hierbij in de buurt hangen (2 en 3) juist zeer veel incidenten waarnemen. Ook is het opvallend, omdat er veel meldingen van verplaatsing van overlast en criminaliteit richting de Gelderse kade zijn binnengekomen bij het stadsdeel en de politie. Ongetwijfeld is de tegenvallende 'opbrengst' van deze camera te wijten aan de bouwwerkzaamheden die het zicht belemmeren.

Natuurlijk is voor het nut van cameratoezicht niet doorslaggevend hoeveel incidenten er met de camera in beeld worden gebracht. Er gaat immers hopelijk ook een preventieve werking van cameratoezicht uit. Dat zou betekenen dat juist de camera's waarmee geen incidenten worden waargenomen het beste werken en vooral moeten blijven hangen. Maar bovenstaande cijfers geven toch aanleiding te veronderstellen dat er iets bijzonders aan de hand is op bepaalde plekken. Een andere reden om toch camera's op 'rustige' plekken te laten hangen is de ernst van de incidenten. Sommige camera's nemen niet veel incidenten waar, maar als er iets gebeurt is het wel vaak een ernstig incident.

Eigenlijk zou de MTV-registratie per camera periodiek moeten worden besproken met gemeente, politie en de leverancier van het systeem. Wellicht is het mogelijk met een aantal aanpassingen *alle* camera's optimaal te benutten. Soms zal dit betekenen dat er op straat iets moet veranderen (takken van bomen snoeien, bouwcontainers of steigers verplaatsen) en soms zal wellicht blijken dat bepaalde camera's beter verplaatst kunnen worden. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of camera's tijdelijk kunnen worden opgehangen op bepaalde plekken. Dat maakt het mogelijk te reageren op nieuwe plekken waar overlast of criminaliteit opduiken. Maar ook bij veranderingen in de openbare ruimte kan het nodig zijn een camera tijdelijk ergens anders op te hangen.

Tabel 7.5 Door MTV-ers geregistreerde incidenten: per tijdsperiode

<i>tijdstip van incident</i>	aantal	percentage
03 – 19 uur	39	6%
19 – 21 uur	350	50%
21 – 23 uur	121	17%
23 – 01 uur	127	18%
01 – 03 uur	69	10%
<i>totaal</i>	706	100%

De cameratoezichthouders van Stadtoezicht zijn in principe alleen tussen 19 uur 's avonds en 3 uur 's nachts aanwezig in de toezichtruimte. Toch zijn er ook incidenten waargenomen op tijdstippen die buiten die uren vallen. 's Nachts na drie uur is er niets meer waargenomen, maar overdag tussen 9 uur 's ochtends en 19 uur 's avonds zijn 39 incidenten geregistreerd. Dit is bijna allemaal gebeurd in de proefperiode aan het begin van het project. Verreweg de meeste incidenten zijn geregistreerd tussen 19 en 21 uur 's avonds. Daarna wordt het aantal incidenten in de loop van de nacht minder, maar ook tussen 1 en 3 uur 's nachts gebeuren nog incidenten.

7.4 Registratie door politie

De politie in bureau Beursstraat houdt een bestand bij waarin wordt geregistreerd welke camerabeelden veilig worden gesteld voor opsporingsdoelinden. Dit gebeurt overigens nog niet altijd: soms wordt het helemaal niet geregistreerd, maar soms ook wordt het registratieformulier meegenomen uit de meekijkruimte en bij het dossier zelf gevoegd. In dat laatste geval is het dus niet meer duidelijk dat er beelden zijn gebruikt. De projectleider cameratoezicht van de politie benadrukt in zijn gesprekken met collega's continu hoe groot het belang van een goede registratie is om de opbrengst van cameratoezicht te kunnen aantonen. Hopelijk zal de kwaliteit van deze registratie gedurende het project verbeteren. Het feit dat er überhaupt een registratie wordt bijgehouden is overigens al een groot compliment waard: andere projecten met cameratoezicht beschikten niet over een dergelijk systeem.

Momenteel is er informatie beschikbaar over 43 gevallen waarin camera-beelden veilig zijn gesteld door de politie. Volgens de projectleider van de politie is het werkelijke aantal twee keer zo hoog (ruim tachtig). Aangezien er sinds de start van het project vijf maanden zijn verstreken, zou dat neerkomen op ruim vijftien registraties per maand of vier per week. In de helft van die gevallen is een formulier ingevuld met informatie over het betreffende incident. De registratie in de eerste twee maanden (mei en juni) liet nog veel te wensen over.

Tabel 7.6 Door politie veilig gestelde beelden: per type incident, per maand en per tijdperiode²⁵

	aantal	percentage
<i>incident type</i>		
handel verdovende middelen	19	44%
diefstal	4	9%
straatroof	3	7%
openlijke geweldpleging	2	5%
overval	2	5%
mishandeling	2	5%
potloodventer	2	5%
steekpartij	2	5%
overig ²⁶	7	16%
<i>totaal</i>	43	100%
<i>maand van incident</i>		
mei	2	4%
juni	2	4%
juli	14	27%
augustus	17	33%
september ²⁷	16	31%
<i>totaal</i>	51	100%
<i>tijdstip van incident</i>		
03 – 19 uur	20	46%
19 – 21 uur	7	16%
21 – 23 uur	5	12%
23 – 01 uur	4	9%
01 – 03 uur	7	16%
<i>totaal</i>	43	100%

Verreweg de meeste beelden die de politie veilig heeft gesteld hebben te maken met handel in verdovende middelen. Bijna de helft (44%) van de veilig gestelde beelden valt binnen die categorie. De andere incidenttypen komen minder vaak voor.

In de derde maand na het begin van het project (juli) zien we ineens een stijging in het aantal beelden dat wordt bewaard. Dat is echter een registratie-effect: in de maanden mei en juni werden ook beelden veilig gesteld, maar toen werd dit nog niet centraal geregistreerd. Momenteel worden ongeveer eens in de twee dagen camerabeelden veilig gesteld en deze worden ook geregistreerd.

Kijken we naar het tijdstip waarop de incidenten gebeurden, dan zien we opvallend genoeg dat de helft van de veilig gestelde beelden betrekking had op uren dat er niet *live* wordt meegekeken door MTV-ers. Bijna een kwart van de veilig gestelde beelden had betrekking op een incident dat overdag (tussen 7 en 19 uur) gebeurde en nog eens een kwart gebeurde tussen 3 en 7 uur 's nachts. Samen komt dit neer op 46 procent van de incidenten. Dit kan op twee manieren gebeurd zijn. De eerste mogelijkheid is dat de wachtcommandant van de politie naar de beelden keek en iets waarnam.

Noot 25 Met nadruk wordt erop gewezen dat de tabel alleen inbeslagnummers vermeldt die netjes zijn geregistreerd op het daarvoor ontwikkelde formulier. Naar schatting is het werkelijke aantal twee keer zo groot. Ook komt het vaak voor dat de politie wel beelden bekijkt, maar niets bruikbaar vindt (de kwaliteit is soms ontoereikend of het incident is niet in beeld). De tabel geeft dus een forse *onderschatting* van het aantal keren dat camerabeelden worden gebruikt door de politie.

Noot 26 Inbraak, vechtpartij, zakkenrollen, wielklem verwijderen, vernieling en moord/doodslag kwamen elk één keer voor.

Noot 27 Schatting op basis van eerste helft van de maand. Hierdoor komt het totaal aantal incidenten in deze kolom hoger uit dan in de twee andere subtabellen (51 i.p.v. 43).

De andere mogelijkheid is dat de politie naar aanleiding van latere informatie (eigen waarneming of een melding/aangifte) achteraf is gaan terugzoeken. Kennelijk voorziet het systeem dus ook in de behoefte om achteraf bewijsmateriaal te vinden voor zaken die op een andere manier ter ore van de politie zijn gekomen.

Ondersteunende functie van cameratoezicht

De camera's worden ook voor andere doeleinden gebruikt dan het *live* of achteraf reageren op incidenten. De meest bekende en in het oog springende vorm is natuurlijk het gebruik van camerabeelden als bewijsmateriaal bij opsporingswerkzaamheden naar aanleiding van strafbare feiten.

Maar er is ook een speciaal politieteam dat zich richt op de bestrijding van straatroof op de Nieuwendijk en op de Wallen. Als er een aangifte binnenkomt van een straatroof, komt iemand van dat team de beelden bekijken om te achterhalen hoe de daders opereerden en of ze deel uitmaakten van een groep.

Een andere nuttige toepassing van camerabeelden is opleiding. Sommige situaties zijn zo leerzaam dat de beelden (na het onherkenbaar maken van personen) worden gebruikt bij de opleiding van politiemensen die nieuw zijn in het vak of in dit specifieke gebied. Beelden van een incident laten bijvoorbeeld op indringende wijze zien hoe 'gewone' ruzies snel uit de hand kunnen lopen. Ook laten ze zien op welke manier het beste met agressie kan worden omgegaan.

Kwaliteit beelden zeer goed

Het Openbaar Ministerie (OM) is zeer tevreden over de kwaliteit van de beelden die als bewijsmateriaal worden ingediend. Vergeleken met veel andere camerabeelden is de kwaliteit zeer hoog. Veel verweer van verdachten kan op basis van de beelden ontkracht worden en personen zijn vaak goed te herkennen, vooral als er een cameratoezichthouder achter de knoppen zat op het moment van het incident.

Het OM stelt voor om bij beelden die veilig worden gesteld en dragend bewijs vormen in een zaak, een soort watermerk toe te voegen waardoor de authenticiteit van de beelden kan worden bewezen. Omdat het relatief eenvoudig is digitale beelden te bewerken, moet daar eigenlijk een voorziening voor worden getroffen.

7.5 Afsluitend

Ondanks het feit dat het cameraproject nog maar een paar maanden operationeel is, kan al worden geconcludeerd dat het werk van een deel van de politie ingrijpend is veranderd. Er worden veel incidenten waargenomen die *live* aan de meldkamer worden doorgegeven. Ook achteraf maakt de politie regelmatig gebruik van camerabeelden in het kader van opsporingswerk. Ook bij speciale projecten, zoals tegen straatroof, maakt de politie dankbaar gebruik van de beelden voor het analyseren van de situatie op bepaalde momenten van de dag of het bestuderen van (groepen) daders. Soms legt cameratoezicht extra beslag op politiecapaciteit, doordat relatief kleine incidenten worden waargenomen, waarvan het papierwerk ook netjes moet worden afgerond op het bureau. Hierdoor wordt de politie iets selectiever in het reageren op 'kleine' incidenten.

Om de opbrengsten van cameratoezicht vast te stellen, is het essentieel dat het ergens wordt geregistreerd als er beelden worden gebruikt door camera-toezichthouders of de politie. Dit gebeurt nog niet altijd, maar het feit *dat* er

systemen zijn ontwikkeld waarin het kan (en ook wel degelijk gebeurt), is al een compliment waard vergeleken met de eerdere projecten met camera-toezicht in Amsterdam. De grondige wijze waarop het project wordt begeleid en de professionele wijze waarop de betrokkenen de opbrengst van het cameratoezicht inzichtelijk proberen te maken, wekt vertrouwen voor de toekomst. Andere gemeenten in Nederland (en andere stadsdelen in Amsterdam) kunnen hier een voorbeeld aan nemen.

8 Opzet en uitvoering van het project

8.1 Inleiding

Los van de voor- en nadelen van het middel cameratoezicht op zich, is elk cameraproject gedoemd te 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. Het doel van deze procesevaluatie is om, op basis van ervaringen, te schetsen tegen welke problemen men aanloopt en aan te geven welke lessen er zijn geleerd. Daarnaast wijzen wij op de *Handreiking Cameratoezicht* die is opgesteld voor gemeenten die zich oriënteren op de vraag of zij cameratoezicht willen inzetten²⁸.

Middels diepte-interviews met sleutelfiguren en bestudering van relevante documenten, zoals veiligheidsplannen van de stadsdelen en gemeentelijke stukken, is getracht de belangrijkste lessen boven water te krijgen, zodat anderen daar hun voordeel mee kunnen doen. In dit hoofdstuk wordt achter-eenvolgens aandacht besteed aan de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de wijze van monitoring en evaluatie van het cameratoezicht project in de binnenstad van Amsterdam.

8.2 Voorbereidingsfase

In 1997 werd voor het eerst serieus nagedacht over het introduceren van cameratoezicht in het centrum van Amsterdam. Veel tijd is gaan zitten in het verkrijgen van de vereiste vergunningen en goedkeuring voor specifieke bouwplannen. Particuliere eigenaren dienen in te stemmen met het verzoek de camera aan hun gevel te hangen. Daarnaast zijn er bouwvergunningen voor plaatsing van de camera's aan de gevels nodig. Deze vergunningen worden vervolgens door de Commissie van Welstand beoordeeld. Bureau Monumentenzorg toetst vervolgens. Hier is veel meer tijd in gaan zitten, dan aanvankelijk werd verwacht. Het stadsdeel heeft in 2002 een projectmanager aangesteld om het cameraproject uit te voeren – dit bleek tot de gewenste versnelling van het project te leiden.

Tevens is gebleken dat het zinvol is om het proces op te knippen in planvorming en uitvoering. Voordat aan het daadwerkelijk vormgeven en uitvoeren van het project wordt begonnen, moet politiek en bestuurlijk overeenstemming zijn bereikt tussen de belangrijkste partners over de belangrijkste punten. Wie gaat financieel bijdragen, waar komen de technische voorzieningen (monitruimte) terecht en welke partijen moeten financieel en/of organisatorisch bijdragen aan het project? Daarbij is het van groot belang om de beheerders van de openbare ruimte in een vroeg stadium te betrekken bij de plannen. Zij moeten immers toestemming geven als er kabels gegraven moeten worden of als er andere ingrepen in de openbare ruimte nodig zijn voor het cameraproject. Als hierover tijdens het project nog overeenstemming moet worden bereikt, kost dit disproportioneel veel tijd. Ook de afstemming tussen het stadsdeel en de directie Openbare Orde en Veilig-

Noot 28 De Handreiking Cameratoezicht is nog beschikbaar op de website van DSP-groep: http://www.dsp-groep.nl/cms/dsp_content.asp?ID=115.

heid (OOV) moet goed geregeld zijn. De burgemeester moet uiteindelijk toestemming verlenen voor elk project met cameratoezicht in Amsterdam, de directie OOV begeleidt dit proces. Verder heeft het project in de binnenstad naar eigen zeggen met succes geprobeerd zoveel mogelijk technische en beheersmatige zaken in te huren of uit te besteden, om de tijd die in het beheer gaat zitten minimaal te houden.

Samenwerking

Bij de voorbereiding van het project zijn verschillende partners betrokken zoals de politie, verschillende afdelingen vanuit Stadsdeel-Centrum en de centrale stad. Onduidelijkheid over de bevoegdheden van de vertegenwoordigers van de samenwerkingspartners, of beter gezegd het mandaat van de gesprekspartners, leidde in het begin van het project tot onnodig veel vertraging en inefficiënt overleg. Een voorbeeld daarvan was de ondoorzichtige besluitvormingsstructuur binnen de politie: er werden soms afspraken gemaakt die bij nader inzien toch niet konden worden nagekomen. Bij de start van een cameraproject moeten dus heldere afspraken worden gemaakt over het mandaat van de partners. Ook moet bij dit soort langdurende projecten rekening worden gehouden met personele wisselingen in de loop van het project: overdracht van bevoegdheden, kennis en persoonlijke contacten naar opvolgers moet voldoende aandacht krijgen.

Technisch bestek

Voor het camerasysteem in de Binnenstad is na zorgvuldig overleg niet gekozen voor glasvezel, maar voor koperen kabels en daarbij gebruik te maken van het bestaande net van Dynamicom. Dit had enkele voordelen:

- De overlast in de buurt is beperkt gebleven. Het was niet nodig de straten in het gebied open te breken.
- De kosten voor de aanschaf van het camerasysteem vielen minder hoog uit dan in eerste instantie begroot. De gemeente is overigens wel gebonden aan huur van het netwerk.
- Het stadsdeel hoeft geen eigen netwerk te onderhouden.

Voor het dagelijkse onderhoud aan camera's en het systeem zelf is een protocol opgesteld. Daarin zijn afspraken opgenomen betreffende de termijn waarop de leverancier, VCS, reparaties moet uitvoeren. De procedure is als volgt: de MTV'er signaleert een probleem met de camera's of met een monitor en meldt dit vervolgens bij de politie. Afhankelijk van de aard van het probleem, neemt de politie rechtstreeks contact op met VCS of met de gemeente die vervolgens contact opneemt met VCS.

Om optimaal gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden van de draai-bare camera's was het van groot belang dat ze op exact de juiste plaats kwamen te hangen. De keuze voor de posities van de camera's is in goed overleg met de politie gemaakt door het stadsdeel. Maar in de praktijk bleek het toch niet altijd mogelijk deze posities te gebruiken. Soms kon geen vergunning worden verkregen voor de gewenste positie. Daarnaast bleken sommige posities bij nader inzien toch niet ideaal omdat de bladeren van begroeide bomen in de zomermaanden het zicht volledig wegnamen. Ook waren er posities waar reclame- en uithangborden aan gevels het zicht beperkten. Tot slot bleek ook de straatverlichting soms ontoereikend om in het donker te kunnen filmen. Vooral als op een detail werd ingezoomd, viel op sommige camera's elk contrast weg en was onmogelijk te bepalen wat er op straat gebeurde. Om deze onvolkomenheden op te lossen zijn inmiddels plannen ontwikkeld.

8.3 Uitvoeringsfase

Samenwerking

De huidige overlegstructuur tussen de verschillende partijen is tijdens het project gegroeid en is nog relatief pril. Momenteel bestaan de volgende overlegstructuren:

- Op beleidsniveau is een stuurgroep in het leven geroepen, die elke twee maanden bijeenkomt. Hierin zijn de centrale stad, Stadsdeel-Centrum, de politie, stadstoezicht en het Openbaar Ministerie vertegenwoordigd.
- Er vindt periodiek overleg plaats op uitvoeringsniveau, waar de politie, stadstoezicht en VCS (de leverancier van het camerasysteem en de monitorruimte) aan deelnemen.
- Er vindt wekelijks overleg plaats tussen de politie en de Dienst Stadstoezicht.

Over het algemeen wordt de onderlinge samenwerking positief beoordeeld. In de voorbereidingsfase werd vaker overlegd dan nu, dus bij de overgang van voorbereiding naar uitvoering, moest een nieuw ritme worden gevonden. Vanuit verschillende partners is naar voren gebracht dat de samenwerking vooral in de beginperiode niet optimaal was.

Stadsdeel en politie

Tussen het stadsdeel en de politie is op drie momenten veel overleg nodig geweest. Allereerst bleek in het voorjaar dat bomen het zicht van bepaalde camera's belemmerden. Vanuit stadstoezicht en de politie kwam het verzoek de bomen zo spoedig mogelijk te snoeien, maar de afdeling die hiervoor verantwoordelijk was, gaf aan dat de bomen in de zomerperiode niet kunnen worden gesnoeid. Ook bleek snoeien soms geen oplossing: er kwamen juist meer takken voor terug. Uiteindelijk is na veelvuldig overleg in oktober inderdaad een deel van de bomen gesnoeid.

Een tweede knelpunt waren de reclameborden, uithangborden en vlaggen die het zicht van sommige camera's belemmerden. Als een eigenaar een bord of vlag wil verplaatsen, moet dezelfde procedure worden doorlopen als wanneer er een nieuwe vergunning wordt aangevraagd. Dat is natuurlijk niet erg stimulerend voor eigenaren die mee willen werken. Inmiddels is dit probleem opgepakt door het stadsdeel en wordt er, als het cameratoezicht betreft, soepeler met de regels omgegaan. Er was echter een lange periode van intern overleg voor nodig om zo ver te komen. Goede communicatie bleek nodig tussen de stadsdeelafdelingen en de partijen die met cameratoezicht te maken hebben, om dit proces vloeiend te laten verlopen.

Een derde knelpunt bleek het gebrek aan straatverlichting te zijn, waardoor de camerabeelden 's nachts onduidelijk werden en mensen geheel onherkenbaar zijn. Inmiddels heeft een bedrijf de optimale lichtsterkte berekend en daarmee een proef gedraaid. De politie zou hier graag gebruik van willen maken, maar de gemeente zoekt een meer pragmatische oplossing waarvoor minder dure en felle lampen nodig zijn en waardoor het karakter van de buurt intact blijft. Het laatste woord is hier nog niet over gesproken.

De praktijk wijst helaas nog te vaak uit dat problemen die al eerder zijn voorzien, pas echt worden opgepakt als het daadwerkelijk uit de hand loopt. De politie gaat er vanuit dat de huidige overlegstructuur mogelijkheden biedt om sneller te reageren. Een goede *testcase* wordt de geïntegreerde hulpvoorziening.

Communicatie

Het draagvlak onder de meeste bewoners, ondernemers en politiemensen voor het cameraproject in de binnenstad is groot. Dit geldt zowel voor het Nieuwendijkkwartier als voor het Wallengebied. Alle bewoners zijn middels een brief van de gemeente Amsterdam geïnformeerd over het cameratoezicht. Daarnaast hebben *het Parool*, de 'huis-aan-huisbladen' en de lokale zender AT5 veel aandacht besteed aan de camera's. Aanwonenden konden zich bovendien op wijkveiligheidsavonden laten informeren over het project. Op initiatief van de gemeente is begin juli een bijeenkomst belegd, waarin bewoners, stadsdeel en politie gesproken hebben over de effecten van cameratoezicht en is gesproken over oplossingen voor de verplaatste overlast. Enkele bewoners hebben zich bereid verklaard een dagboekje bij te houden waarin de tijd, plek en de aard van de overlast wordt genoteerd. Hoewel de meeste ondernemers, net als de meeste bewoners, zeer tevreden zijn over het project, geven zij aan behoefte te hebben aan een rechtstreeks telefoonnummer van het politiebureau aan de Beursstraat. De communicatie verloopt langzaam als zij via het landelijke nummer een incident willen melden²⁹. De politie wijst niet alleen bewoners en ondernemers op cameratoezicht, maar richt zich ook direct tot personen die overlast veroorzaken. "We zien je rondlopen hoor. Laatst hebben we ook iemand opgepakt door de camera's."

8.4 Monitoring en evaluatie

Inzage en klachten

Per 1 september 2004 is door het stadsdeel Amsterdam-Centrum een medewerker straatoverlast aangesteld bij het Meldpunt Zorg en Overlast, waar bewoners terecht kunnen met klachten. Het Meldpunt is nog niet breed bekend. Sinds februari 2004 zijn zestien meldingen, zowel afkomstig uit het cameragebied als daarbuiten, binnengekomen bij het Meldpunt. Deze meldingen hadden overigens geen betrekking op de camera's zelf (of juist de afwezigheid daarvan), maar op waargenomen overlast.

In het begin van het project zijn bij de politie wat vragen binnengekomen van bewoners die zich zorgen maakten over het bereik van de camera's. Men vroeg zich af of de camera's ook in huis konden kijken. Dit wordt voorkomen doordat er op de monitor een grijs blok verschijnt op de plaats waar zich ramen bevinden van bewoners. Soms zijn deze blokken in overleg met de bewoners nog iets aangepast.

Tijdens het project hebben veel bewoners uit straten buiten het cameragebied contact opgenomen met de gemeente en de politie over toegenomen overlast. In reactie daarop heeft het stadsdeel het initiatief genomen om samen met de politie een bijeenkomst te houden. Tijdens deze bijeenkomst is naar de bewoners geluisterd en is het probleem erkend. Er zijn maatregelen afgesproken om de overlast te verminderen.

Noot 29 Overigens mag men in noodgevallen natuurlijk altijd 1-1-2 bellen in plaats van het landelijke nummer 0900-8844.

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 gebeurt momenteel op verschillende manieren:

- Regelmatig overleg tussen stadsdeel, politie en stadstoezicht. In dit overleg houden de partijen elkaar op de hoogte van de stand van zaken en worden eventuele knelpunten aangepakt.
- Bijhouden van een logboek door de cameratoezichthouders, waarin wordt aangegeven op welke tijdstippen incidenten zijn waargenomen en welke acties zijn ondernomen. Het invullen van deze gegevens verloopt steeds zorgvuldiger en vollediger.
- De ontwikkelingen in de politiestatistieken worden gemonitord en daarnaast wordt apart bijgehouden hoe vaak camerabeelden in het kader van opsporing worden gebruikt.

Ook worden af en toe interne evaluaties gehouden waarbij politie, bewoners en de gemeente met elkaar praten. Op de eerste van deze bijeenkomsten ging het over de geconstateerde verplaatsing en is een voorstel gedaan om de locaties van de camera's te optimaliseren. Er zijn al voorstellen gedaan om extra camera's te plaatsen op locaties binnen het huidige cameragebied. Samen met de politie zoekt het stadsdeel verder naar extra plekken waar, op wat voor manier dan ook, aandacht nodig is. Tenslotte is het voorstel gedaan om de ophangbeugel van camera 15 in de Oude Hoogstraat/ Oudezijdsachterburgwal te verlengen, om daarmee het zicht te verbeteren. De gemeente stelt zich voorlopig terughoudend op aangaande wijzigingen in het project.

8.5 Afsluitend

Het project cameratoezicht in de binnenstad van Amsterdam heeft veel tijd gekost in de voorbereidende fase. Het kostte relatief veel tijd de vereiste vergunningen en goedkeuring voor specifieke bouwplannen te krijgen. Op het moment dat het stadsdeel in 2002 een projectmanager aanstelde, kwamen de werkzaamheden goed op gang. Belangrijk is om eerst overeenstemming te bereiken over taakverdeling en doelstelling van een project, alvorens aan de uitvoering wordt begonnen. Ook moeten alle gesprekspartners een duidelijk mandaat hebben zodat zij namens hun organisatie besluiten kunnen nemen. Ook de afstemming tussen het stadsdeel en de centrale stad moet in orde zijn: uiteindelijk is het de burgemeester die een project met cameratoezicht moet goedkeuren.

Hoe logisch het ook lijkt: er moet bij het maken van een cameraplan rekening worden gehouden met bomen, uithangborden en straatverlichting. Het bleek in het centrum niet eenvoudig om de omgeving aan te passen in de richting die nodig was voor een succesvol cameraproject. Daarom is het verstandiger andersom te handelen: ontwerp het cameraproject zodanig dat er geen problemen ontstaan met de bestaande omstandigheden.

De communicatie over dit project was grootschalig en regelmatig: dit is wenselijk om een maximaal preventief effect te kunnen sorteren. Ook is het belangrijk signalen uit de omgeving serieus te nemen, bijvoorbeeld als ondernemers of bewoners aangeven dat er verplaatsing optreedt.

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording enquêtes

Het veldwerk voor de enquêtes 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. Het passantenonderzoek is voornamelijk overdag uitgevoerd, maar op elke locatie zijn ook minimaal op een koopavond en in het week-einde enquêtes verzameld. De vragenlijst was in twee talen beschikbaar: Nederlands en Engels. In de meeste gevallen is van de Nederlandstalige vragenlijst gebruik gemaakt. Veel van de passanten gaven 'winkelen' op als reden voor hun aanwezigheid. Andere redenen die veel genoemd werden waren 'bezoek aan familie of vrienden' of 'werk'. Een klein deel van de ondervraagde passanten bleek in de betreffende buurt te wonen. Zij zijn meegemeld als bewoners en niet als passanten.

Bewoners

Per locatie zijn 400 enquêtes verspreid met als doel een netto-respons van 100 ingevulde enquêtes. Die respons is ook gehaald. De enquêtes zijn verspreid in de straten die door cameratoezicht worden bestreken. Het verplaatsingsgebied is gedefinieerd in samenspraak met de politie en de gemeente. Zie hiervoor de beschrijving in hoofdstuk 1.

Ondernemers

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) gehouden. Hiervoor is gekozen omdat bekend is dat dit tot een hogere respons leidt. De namen zijn uit het register van de Kamer van Koophandel getrokken en vervolgens telefonisch benaderd. Bij meerdere personen is gevraagd naar de bedrijfs-leider. Per gebied en per meting zijn 25 ondernemers ondervraagd (in totaal dus op twee momenten en op drie locaties 150 personen).

Bijlage 2 Slachtofferschap per delict (tabellen)

Aard van de criminaliteit en overlast – percentage slachtoffers per incident
Nieuwendijk en Wallen

	Nieuwendijk		Wallen	
	2003	2004	2003	2004
bewoners				
- verbale agressie ('grote bek')	33%	33%	44%	25%
- dreigende sfeer / groepen jongeren	28%	27%	35%	29%
- diefstal fiets, brommer of scooter	16%	15%	17%	19%
- lichamelijk geweld ('duwen en trekken')	9%	11%	16%	10%
- inbraak in woning	11%	6%	13%	11%
- zakkenrollerij	12%	9%	8%	11%
- straatroof	10%	8%	6%	5%
- diefstal uit auto	5%	8%	5%	8%
- iets anders	9%	9%	18%	7%
bezoekers				
- zakkenrollerij	12%	6%	4%	1%
- verbale agressie ('grote bek')	4%	6%	5%	11%
- dreigende sfeer / groepen jongeren	4%	2%	5%	4%
- straatroof	3%	4%	1%	1%
- lichamelijk geweld ('duwen en trekken')	2%	6%	1%	3%
- diefstal fiets, brommer of scooter	2%	1%	1%	1%
- diefstal uit auto	1%	0%	0%	0%
- iets anders	1%	1%	0%	0%
ondernemers				
- verbale agressie ('grote bek')	16%	8%	14%	12%
- straatroof	16%	0%	7%	4%
- dreigende sfeer / groepen jongeren	12%	8%	7%	20%
- zakkenrollerij	8%	4%	4%	12%
- lichamelijk geweld ('duwen en trekken')	4%	8%	4%	4%
- diefstal fiets, brommer of scooter	4%	0%	4%	0%
- diefstal uit auto	0%	0%	4%	0%
- iets anders	12%	23%	11%	20%

Aard van de criminaliteit en overlast – percentage slachtoffers per incident
Wallen en 'aannemelijk verplaatsingsgebied'

	Wallen		Verplaatsingsgebied	
	2003	2004	2003	2004
bewoners				
- verbale agressie ('grote bek')	44%	25%	26%	31%
- dreigende sfeer / groepen jongeren	35%	29%	22%	32%
- diefstal fiets, brommer of scooter	17%	19%	20%	21%
- lichamelijk geweld ('duwen en trekken')	16%	10%	9%	8%
- inbraak in woning	13%	11%	8%	16%
- zakkenrollerij	8%	11%	8%	5%
- straatroof	6%	5%	8%	8%
- diefstal uit auto	5%	8%	7%	6%
- iets anders	18%	7%	9%	7%
bezoekers				
- zakkenrollerij	4%	1%	1%	7%
- verbale agressie ('grote bek')	5%	11%	3%	6%
- dreigende sfeer / groepen jongeren	5%	4%	3%	2%
- straatroof	1%	1%	1%	1%
- lichamelijk geweld ('duwen en trekken')	1%	3%	2%	1%
- diefstal fiets, brommer of scooter	1%	1%	2%	3%
- diefstal uit auto	0%	0%	0%	1%
- iets anders	0%	0%	1%	1%
ondernemers				
- verbale agressie ('grote bek')	14%	12%	8%	8%
- straatroof	7%	4%	4%	4%
- dreigende sfeer / groepen jongeren	7%	20%	4%	16%
- zakkenrollerij	4%	12%	0%	8%
- lichamelijk geweld ('duwen en trekken')	4%	4%	0%	12%
- diefstal fiets, brommer of scooter	4%	0%	0%	0%
- diefstal uit auto	4%	0%	0%	0%
- iets anders	11%	20%	8%	56%

Bijlage 3 Literatuur

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

S. Chenery, J. Holt & K. Pease, *Biting Back II: Reducing Repeat Victimisation in Huddersfield*, Crime Detection and Prevention Paper 82, London (1997).

R.V. Clarke (ed.), *Situational Crime Prevention*, New York: Harrow & Heston (1992).

College bescherming persoonsgegevens, *Cameratoezicht in de openbare ruimte, Rapport 1*, Den Haag: College bescherming persoonsgegevens (2003).

D. Cromwell e.a., *Breaking and Entering*, Newbury Park, CA: Sage (1991).

S. Flight en Y. van Heerwaarden, *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam-nulmeting*, DSP-groep: Amsterdam (2001).

S. Flight en Y. van Heerwaarden, *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam-effectmeting August Allebéplein, Belgiëplein en Kraaiennest*, DSP-groep: Amsterdam (2003).

S. Flight, P. van Soomeren en Y. van Heerwaarden, 'Does CCTV displace crime? An evaluation of the evidence and a case study from Amsterdam'. In: M. Gill, *CCTV*, Leicester: Perpetuity Press (2003).

Gemeente Amsterdam, *Beleidsprogramma aanpak agressie en geweld*, Afdeling Openbare Orde en Veiligheid, Bestuursdienst Amsterdam (1999).

Gemeente Amsterdam, *Inzoomen op veiligheid, cameratoezicht in Amsterdam*, (2000).

Gemeente Amsterdam, *Beleidsprogramma aanpak agressie en geweld – Stand van zaken Stadsdelen*, Afdeling Openbare Orde en Veiligheid, Bestuursdienst Amsterdam (2001).

Gemeente Ede, *Evaluatie cameratoezicht - De eerste indruk*, Afdeling Onderzoek, Ontwikkeling en Statistiek, M. Korterik (1999).

Gemeente Ede, *Ogen in de nacht - Eindevaluatie cameratoezicht*, Afdeling Onderzoek, Ontwikkeling en Statistiek, M. Korterik (2000).

R.B.P. Hesseling, *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie, publicatie nr. 137 (1994).

R.B.P. Hesseling en U. Aron, *Autokraak verminderd of verplaatst? De effecten van een Rotterdams project tegen diefstal uit auto*, Wetenschappelijk

Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie (1995).

Intraval, *Evaluatie cameratoezicht Groningen - tussenrapportage*, Groningen: Intraval (2001).

Jansen en Janssen, *ZOOM, dossier cameratoezicht*, Amsterdam (2000).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Ministerie van Justitie, *Politiemonitor Bevolking 2003 Tabellenboek*, Den Haag/Hilversum (2003).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Ministerie van Justitie, *Handreiking Cameratoezicht; aandachtspunten bij het overwegen en realiseren van cameratoezicht in de openbare ruimte*, Den Haag (2000).

O. Nauta, H. Tulner en P. van Soomeren, *Bijlmermonitor 2000*, DSP-groep: Amsterdam (2001).

A. van Pel, *Met het oog op morgen, scenario's voor een integraal toezicht-model*, DSP-groep: Amsterdam (2001).

Senter, *Focus op veiligheid, Lessen en ervaringen van negen Nederlandse gemeenten*, Technologie & Samenleving, uitgevoerd door DSP-groep/ES&E (2000).

H. Tulner, *Leefbaarheidsmonitor 1999 Amsterdam*, DSP-groep: Amsterdam (2000).

Bijlage 4 Cameraproject binnenstad samengevat

De informatie in deze bijlage is afkomstig uit beleidsstukken en aangevuld in de interviews.

Start project	<ul style="list-style-type: none"> Eerste plannen voor cameraproject: 1997. Technisch bestek en eerste overleg met politie: 1999. Aanstellen projectleider vanuit stadsdeel: 2002. Camera's en borden op straat opgehangen: januari 2004. Officiële opening monitorruimte: mei 2004.
Doelen project	<ul style="list-style-type: none"> Voorkomen van criminaliteit (preventieve werking van toezicht). Verbeteren van hulpverlening (adequater reageren). Opsporing van strafbare feiten (beeldmateriaal als bewijs). Vergroten van de veiligheid.
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> Aanschaf apparatuur; investeringskosten € 650.000,-. Personele kosten, kabelhuur en onderhoud; jaarlijkse beheerskosten € 375.000,-. Project is gefinancierd uit het budget Aanpak Agressie & Geweld van de centrale stad (€ 1.338.000,-) en het budget vernieuwing Warmoesstraat en Nieuwendijk van het stadsdeel (€ 318.000,-). Het overschot is gebruikt om het project langer te financieren (tot 1 januari 2007).
Technisch bestek en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> Het stadsdeelbestuur is verantwoordelijk voor cameratoezicht in de openbare ruimte. Dagelijkse leiding is in handen van de gebiedscoördinator stadstoezicht en de wachtcommandant. Er zijn 26 camera's; 16 in het Wallengebied en 10 in het Nieuwendijkkwartier. Borden wijzen bezoekers op de aanwezigheid van cameratoezicht. Medewerkers Toezicht en Veiligheid (MTV-ers) van de dienst Stadstoezicht bekijken de beelden op het politiebureau Beursstraat. MTV-ers staan onder regie van de politie. Er zijn 8 beeldschermen waarop de 26 camera's bekeken en bediend kunnen worden. Het systeem is inmiddels aangesloten op het Beleidscentrum van het Stadhuis. De camera's zijn via koperen kabels verbonden met de toezichtcentrale.
Registratie	<ul style="list-style-type: none"> Indien beelden worden geregistreerd kunnen deze gebruikt worden als bewijsmateriaal tegen verdachten. Beelden worden digitaal opgenomen op harddisk en drie dagen bewaard. Daarna worden ze automatisch overschreven. Ingeval de beelden langer dan 72 uur bewaard moeten worden, ligt het beheer van de beelden bij de politie. Personen die zijn geregistreerd hebben recht op inzage in de beelden. Beelden worden live bekeken tussen 19.00 uur en 03.00 uur 7 dagen per week.