

Evaluatie cameratoezicht Amsterdam

Uitkomsten van de nulmeting

Amsterdam, oktober 2001

DSP-groep BV
Sander Flight
Yvonne van Heerwaarden

Met medewerking van:
Mireille van Geldorp
Axel van Pel
Het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Cameratoezicht in Amsterdam	3
1.2	Beknopte beschrijving experimenten	3
1.3	Opzet evaluatie	5
1.3	Leeswijzer	7
2	Cameratoezicht: resultaten nulmeting	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Onveiligheidsgevoelens	8
2.3	Persoonlijk slachtofferschap	11
2.4	Opvattingen over cameratoezicht	12
3	Verplaatsing	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Theorieën over verplaatsing	15
3.3	Verplaatsingseffecten – de eerste uitkomsten	17
4	Samenvatting	21
Bijlage 1	Literatuuroverzicht	24
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	26
Bijlage 3	Randvoorwaarden cameratoezicht	30

1 Inleiding

1.1 Cameratoezicht in Amsterdam

Cameratoezicht heeft de afgelopen jaren zijn intrede gedaan in het Nederlandse publieke domein. Ook in de gemeente Amsterdam lopen momenteel projecten met cameratoezicht op straat: in het winkel- en woongebied Kraaiennest in Amsterdam Zuidoost en op het August Allebéplein en het Belgiëplein in het stadsdeel Slotervaart-Overtoomse Veld.

Deze projecten hebben voorlopig een experimenteel karakter. Zij moeten duidelijk maken onder welke voorwaarden cameratoezicht in het Amsterdamse publieke domein succesvol kan zijn. Door ervaring op te doen met cameratoezicht kunnen criteria worden opgesteld voor nieuwe cameratoezichtprojecten. Ook moeten de ervaringen bij deze experimenten leiden tot een systematiek met behulp waarvan kan worden bepaald of een bepaalde plek in aanmerking komt voor cameratoezicht. Eén van de voorwaarden die door de Amsterdamse gemeenteraad zijn verbonden aan cameratoezicht, is dat het wordt geëvalueerd¹. Onderzoek- en adviesbureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) heeft opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren.

In dit rapport worden de eerste resultaten gepresenteerd van enquêtes die zijn gehouden onder bewoners, passanten en ondernemers op de experimentlocaties. Dezelfde vragenlijst zal over een jaar worden afgenomen om te bepalen wat het effect van cameratoezicht is. In dit rapport kunnen dus nog geen conclusies worden getrokken over de effecten van cameratoezicht: het rapport geeft weer wat de huidige situatie is op de experimentlocaties.

1.2 Beknopte beschrijving experimenten

Zoals gezegd is cameratoezicht in de openbare ruimte momenteel op drie locaties in Amsterdam operationeel. In het stadsdeel Slotervaart-Overtoomse Veld gaat het om twee locaties: het August Allebéplein en het Belgiëplein. In stadsdeel Zuidoost gaat het om het winkelgebied Kraaiennest. In het eindrapport zal (in het kader van de procesevaluatie) van elk van deze projecten een uitgebreide beschrijving worden gegeven met aandacht voor de organisatorische, juridische en financiële kanten. Hieronder wordt een globale beschrijving gegeven.

In het stadsdeel Slotervaart-Overtoomse Veld gaat het dus om één project op twee locaties. Op beide pleinen is voor cameratoezicht gekozen, omdat hetzelfde niveau van controle niet kon worden bereikt met andere vormen van toezicht. Een andere overweging was dat cameratoezicht de politie behulpzaam zou kunnen zijn bij het vaststellen van een adequate reactie met behulp van beelden op afstand. Tot slot heeft de aanwezigheid van draagvlak bij ondernemers en bewoners een rol gespeeld bij de besluitvorming. De nadruk ligt op toezicht en er wordt naar gestreefd zo min mogelijk beelden vast te leggen. Alleen als er een incident wordt waargenomen kunnen

Noot 1 *Beleidsprogramma aanpak agressie en geweld*, Gemeente Amsterdam, 2000 (zie ook bijlage 3 voor een overzicht van de gestelde randvoorwaarden).

degenen die de camerabeelden bekijken een opname starten. Overigens gaat het om een relatief klein aantal camera's: per locatie zijn vier camera's opgehangen. De camera's op het August Allebéplein zijn operationeel sinds september 2000 en op het Belgiëplein sinds maart 2001.

In het Kraaiennestgebied wordt cameratoezicht op grotere schaal ingezet. Het stadsdeel Zuidoost heeft in samenwerking met andere partijen, waaronder woningbouwstichting Patrimonium en de politie, al in 1997 een experiment cameratoezicht opgezet. De camera's zijn toen geplaatst in liften, binnenstraten en in de openbare ruimte rondom het winkelcentrum. Dit aantal is gefaseerd uitgebreid tot het huidige aantal van 20 vaste en beweegbare camera's in de openbare ruimte. De beelden worden rechtstreeks bekeken in de politiekamer in het kantoor van Veilig Beheer Kraaiennest door toezichthouders. Er zijn voorzieningen getroffen, waardoor deze beelden via een ISDN-lijn doorgezonden kunnen worden naar het politiebureau Ganzenhoef. De beelden worden digitaal opgenomen en na vier dagen gewist. Deze opgenomen beelden vallen onder de Wet Persoonsregistraties (WPR). Een andere verandering betreft de wijze van uitkijken van de camerabeelden. Tot voor kort werden de beelden bekeken door functionarissen die ook nog andere taken hadden. Momenteel worden de beelden structureel uitgekeken door toezichthouders die zijn vrijgemaakt voor alleen deze taak.

Momenteel wordt onder regie van het Operationeel Overleg Beheer (OOB), waarin onder andere het stadsdeel, de politie en Patrimonium zitting hebben, gewerkt aan verdere professionalisering van het project. Daarbij gaat speciale aandacht uit naar de juridische inbedding van het project en de afstemming tussen cameratoezicht in de openbare ruimte en semi-openbare ruimte.

Een kwestie waar even bij moet worden stilgestaan is de vraag of het nog terecht is om te spreken van een 'nulmeting'. Op elke locatie hingen de camera's al voordat deze eerste golf van enquêtes werd gehouden. Op het Belgiëplein is het nog het meest reëel om van een nulmeting te spreken. De camera's waren daar operationeel sinds maart 2001 en de enquêtes zijn drie maanden later gehouden. Op het August Allebéplein waren de camera's echter al bijna een jaar operationeel (sinds september 2001). In het Kraaiennestgebied is de situatie het meest extreem: hier hangen al camera's sinds 1997, met name in het semi-openbare gebied, maar ook in de openbare ruimte. Bij het interpreteren van de uitkomsten moet hier rekening mee worden gehouden. Bij de evaluatie van cameratoezicht in de Binnenstad zal ervoor worden gezorgd dat de nulmeting daadwerkelijk plaats vindt voordat de camera's zijn opgehangen.

Een ander punt dat aandacht verdient, is het feit dat niet alle camera's in de openbare ruimte hangen. In het Kraaiennest draaien bijvoorbeeld nog twee andere projecten: het cameraproject in het winkelcentrum zelf en het project in de flats van Patrimonium. Ook op de twee andere locaties zijn echter andere camera's aanwezig (zoals in de winkels van Albert Heijn). Veel respondenten zullen zich niet bewust zijn van de verschillen tussen deze soorten camera's (binnen en buiten) en hun oordeel dan ook niet louter baseren op camera's in de openbare ruimte.

De omvang van deze potentiële vertekeningen kan in kaart worden gebracht door de procesevaluatie en de interviews met sleutelfiguren. In die gesprekken zal aandacht worden besteed aan de vraag hoe de resultaten uit de enquête volgens de sleutelfiguren moeten worden geïnterpreteerd. Dit kan leiden tot nuancering van de uitkomsten uit de enquêtes. Voorlopig geven de eerste

resultaten echter al een aardig beeld van de opvattingen over cameratoezicht van gebruikers van de experimentlocaties.

Naast de drie hierboven beschreven locaties waar cameratoezicht momenteel operationeel is, is er een plan voor cameratoezicht op het Wallengebied in de Binnenstad. In eerste instantie was het de bedoeling de evaluatie hiervan te combineren met de andere locaties. De startdatum van het project in de Binnenstad werd echter uitgesteld en daardoor werd het eigenlijk onhoudbaar om nog van een 'nulmeting' te spreken op de drie andere locaties. Daarom is besloten het onderzoek in de Binnenstad apart te evalueren.

1.3 Opzet evaluatie

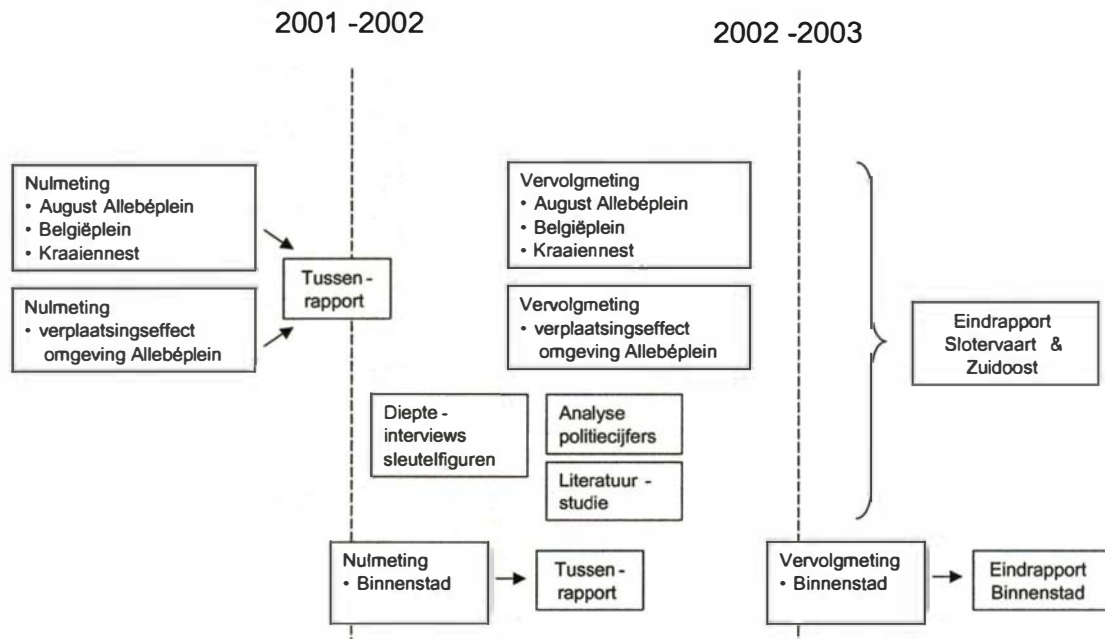
De drie locaties waar de camera's nu al operationeel zijn (August Allebéplein, Belgiëplein en Kraaiennest) worden geëvalueerd door middel van een nulmeting in juli 2001 en een vervolgmeting precies een jaar later. Hierover zal een zelfstandig eindrapport worden geschreven dat in het najaar van 2002 verschijnt. Op basis van dat eindrapport moeten conclusies kunnen worden getrokken over de toekomst van cameratoezicht in Amsterdam (zie schema).

Om het effect van cameratoezicht te kunnen bepalen, moet een tamelijk complexe studie worden verricht. Er zijn namelijk veel factoren waarmee rekening moet worden gehouden om duidelijk te krijgen wat het zuivere effect is van cameratoezicht. Een belangrijke factor die het zicht kan vertroebelen is bijvoorbeeld dat cameratoezicht tegelijk met andere maatregelen wordt ingezet. Het is bij een pakket aan maatregelen bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk, om achteraf vast te stellen wat het effect van elke afzonderlijke maatregel is geweest. Een andere complicerende factor is dat cameratoezicht kan leiden tot verplaatsing van overlast en criminaliteit naar gebieden waar geen camera's hangen. Bij een onderzoek naar het effect van cameratoezicht moet daar uiteraard rekening mee worden gehouden.

Zoals gezegd worden er per locatie twee metingen gehouden: een nulmeting en een effectmeting. Om de totale evaluatie niet te lang te laten duren is gekozen de effectmeting na een jaar uit te voeren. Het verdient evenwel aanbeveling ook op een later moment nog een tweede effectmeting uit te voeren om vast te stellen wat het blijvende effect is van cameratoezicht. Uit de evaluatie van cameratoezicht in de binnenstad van Groningen² kwam naar voren dat een periode van een jaar wellicht te kort is om deze effecten vast te stellen.

Noot 2 *Evaluatie cameratoezicht Groningen – tussenrapportage*, Intrával, 2001.

Schema 1 - Opzet evaluatie cameratoezicht Amsterdam



Naast de effectevaluatie zal een procesevaluatie worden 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 bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat cameratoezicht op zich wel een goed middel is, maar dat de experimenten niet optimaal georganiseerd zijn. Wellicht zijn er bestuurlijke, juridische of organisatorische (lees operationele) problemen die ervoor zorgen dat de camera's niet het gewenste effect hebben. De procesevaluatie zal proberen hier inzicht in te geven.

Tezamen zullen de effect- en de procesevaluatie leiden tot een eindrapport dat in het voorjaar van 2003 gepubliceerd zal worden. Op basis van dat eindrapport zal een besluit worden genomen over de toekomst van cameratoezicht in de openbare ruimte in Amsterdam. Uiteraard zullen nieuwe ervaringen zoals in de Binnenstad een rol blijven spelen in het proces.

Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden worden verschillende onderzoekstechnieken ingezet: enquêtes, verplaatsingsonderzoek, literatuurstudie, diepte-interviews met sleutelfiguren en een analyse van beschikbare politiecijfers.

Voor de effectevaluatie wordt gebruik gemaakt van enquêtes op twee momenten: een nulmeting en een effectmeting. Deze enquêtes worden afgenomen onder drie groepen gebruikers van de experimentlocaties: bewoners, passanten en ondernemers. Daarnaast zullen voor het meten van het effect van cameratoezicht politiecijfers worden geanalyseerd. Ook zal een literatuurstudie worden verricht naar evaluaties van cameratoezicht in andere Nederlandse steden of in het buitenland. Tot slot zullen diepte-interviews worden gehouden met verschillende betrokkenen.

Voor de procesevaluatie wordt gebruik gemaakt van documentanalyse en diepte-interviews met sleutelfiguren. De diepte-interviews worden gehouden tussen de nulmeting en de effectmeting; hierover zal worden gerapporteerd in het eindrapport.

1.3 Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk worden de uitkomsten gepresenteerd van de enquêtes die zijn gehouden onder bewoners, passanten en ondernemers op de drie experimentlocaties. Zij hebben vragen beantwoord met betrekking tot veiligheid en over een aantal aspecten van cameratoezicht.

In hoofdstuk drie gaat het over de vraag of cameratoezicht leidt tot verplaatsingseffecten. Allereerst wordt in dat hoofdstuk ingegaan op theorievorming over het onderwerp. Daarna komen resultaten uit de enquête aan de orde. Het vierde, en laatste, hoofdstuk bevat een samenvatting van het rapport.

2 Cameratoezicht: resultaten nulmeting

2.1 Inleiding

De eerste stap in de effectevaluatie is een enquête onder personen die gebruik maken van de locaties waar cameratoezicht wordt ingezet: bewoners, passanten en ondernemers. In de enquêtes zijn vragen gesteld over gevoelens van onveiligheid, persoonlijke ervaringen met criminaliteit en overlast en opvattingen over cameratoezicht. De gehanteerde vragenlijsten voor de drie groepen waren vrijwel identiek. De ondernemers hebben een aantal extra vragen gekregen over het effect van cameratoezicht op het reilen en zeilen van hun onderneming.

In totaal zijn 958 personen ondervraagd: 59 ondernemers, 404 passanten en 495 bewoners. Gestreefd is naar een evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen, verschillende leeftijdscategorieën en een juiste verhouding tussen het aantal autochtonen en allochtonen. In bijlage 2 is een meer uitgebreide beschrijving van de steekproeven en de gevolgde werkwijze opgenomen. De belangrijkste conclusie luidt dat de steekproeven op een aantal belangrijke kenmerken (leeftijd, sekse en etniciteit) geen grote vertekeningen kennen. Bijvoorbeeld de etnische achtergrond van de ondervraagde bewoners komt redelijk overeen met de populatie in de betreffende gebieden: veel Surinamers en Antillianen in Zuidoost, veel Turken en Marokkanen in Slotervaart-Overtoomse Veld. Wat dat betreft is er dus alle reden om tevreden te zijn over de kwaliteit van de steekproeven. Een negatief punt is de lage respons onder de bewoners in Kraaiennest, maar dat is in dit gebied een bekend probleem. Binnen het passantenonderzoek viel het grote aandeel vrouwen op (69 procent), maar dit is verklaarbaar uit het feit dat de interviews voornamelijk overdag in winkelgebieden zijn gehouden. Er is al met al geen reden om aan te nemen dat bij dit onderzoek specifieke groepen buiten de steekproeven zijn gebleven.

Doordat er op drie verschillende locaties drie verschillende groepen zijn ondervraagd, krijgen de uitkomsten van deze nulmeting al enig reliëf. Ook zijn er vragen gesteld die betrekking hadden op de verwachtingen van mensen: *denkt* men dat cameratoezicht tot een verbetering van veiligheid zal leiden? Feit blijft echter dat op basis van deze nulmeting nog geen conclusies kunnen worden getrokken over het effect van cameratoezicht. Dat wordt pas mogelijk als de vervolgmetingen zijn gehouden. Er kan in dit rapport dus alleen maar voorlopig en zeer tentatief een uitspraak worden gedaan over het effect van cameratoezicht.

2.2 Onveiligheidsgevoelens

Tegenwoordig wordt vrij algemeen aangenomen dat veiligheid een objectieve en een subjectieve kant heeft, die beiden aandacht van de overheid verdienen. In het verleden werden 'gevoelens' al snel terzijde geschoven als onjuist als zij niet overeenkwamen met 'feiten'. Gevoelens van onveiligheid kunnen echter leiden tot vormen van vermijdingsgedrag (bijvoorbeeld ouderen die niet meer de straat op durven) en op die manier grote negatieve maatschappelijke gevolgen hebben. Om die reden verdienen gevoelens van onveiligheid alle aandacht in het veiligheidsbeleid.

Een belangrijke doelstelling van cameratoezicht is dat mensen zich veiliger gaan voelen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of dat inderdaad het geval is. Allereerst is de vraag gesteld of men zich in het algemeen wel eens onveilig voelt en zo ja, hoe vaak. Het gaat bij deze vraag dus nog niet om de locatie waar cameratoezicht operationeel is, maar om gevoelens van onveiligheid in het algemeen. Om de situatie toch enigszins te concretiseren, is de vraag toegespitst op gevoelens van onveiligheid 'op straat'.

Tabel 2.1 Gevoel van onveiligheid in het algemeen – 'Voelt u zich wel eens onveilig op straat?' (%)

	August Allebéplein	Belgiéplein	Kraaiennest
bewoners	95%	85%	89%
passanten	49%	57%	54%

Het blijkt dat een zeer ruime meerderheid van de ondervraagde bewoners zich wel eens onveilig voelt op straat. Bewoners van het August Allebéplein voelen zich vrijwel allemaal wel eens onveilig: maar liefst 95 procent. Op het Belgiëplein en in Kraaiennest gaat het om minder bewoners, maar ook nog altijd om tenminste 85 procent. Het gemiddelde in de politieregio Amsterdam-Amstelland bedraagt 37 procent³, zodat op de experimentlocaties zonder meer van een uitzonderlijke situatie moet worden gesproken. Binnen de groep die zich wel eens onveilig voelt, kan nog nader onderscheid worden gemaakt naar een groep die zich 'vaak' onveilig voelt. De omvang van die groep is in het Kraaiennestgebied het grootst met 31 procent, daarna volgt het August Allebéplein met 21 procent en tot slot het Belgiëplein met 10 procent. Gemiddeld in de regio Amsterdam-Amstelland ligt dit percentage op 7 procent.

Onder de passanten blijken zich minder mensen te bevinden die zich onveilig voelen, maar van deze groep voelt ongeveer de helft zich wel eens onveilig op straat. Dit is nog altijd fors hoger dan het regionale gemiddelde. Van de passanten blijkt 9 procent zich vaak onveilig te voelen, met slechts kleine verschillen tussen de drie locaties.

Tabel 2.2 Gevoel van onveiligheid - % dat zich wel eens onveilig voelt in het gebied waar camera's hangen

	August Allebéplein	Belgiéplein	Kraaiennest
bewoners	91%	77%	78%
passanten	30%	27%	33%
ondernemers	44%	41%	52%

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

Ook op de locaties zelf waar cameratoezicht is ingevoerd, voelt een bijzonder grote groep bewoners zich wel eens onveilig. Op het August Allebéplein gaat het om 91 procent, op de twee andere locaties om iets meer dan driekwart van de bewoners.

Noot 3 *Politiemonitor Bevolking 2001.*

Onder de passanten zijn gevoelens van onveiligheid zeldzamer. Een kwart (Belgiëplein) tot een derde (Kraaiennest) van de passanten voelt zich wel eens onveilig in het winkelgebied waar de camera's hangen. Van de ondernemers voelt ongeveer de helft zich wel eens onveilig in de eigen zaak, maar omdat deze uitkomsten op een klein aantal ondervraagden zijn gebaseerd is geen sprake van een significant verschil met de bewoners of passanten.

Zoals verwacht mag worden, spelen deze onveiligheidsgevoelens vooral 's avonds een rol. Ongeveer twee op de drie mensen die zich wel eens onveilig voelen, blijken zich vooral 's avonds onveilig te voelen. Op het August Allebéplein komen de middaguren daar nog bij en in het Kraaiennest is dit voor een aanzienlijke groep zelfs 's ochtends en 's nachts het geval. De belangrijkste periode dat mensen zich onveilig voelen, blijft echter de avond.

De exacte locatie waarop men zich onveilig voelt blijkt sterk afhankelijk te zijn van de inrichting van het gebied. Op het August Allebéplein blijkt de geldautomaat een beruchte plek te zijn: alle passanten die zich wel eens onveilig voelen, noemen de automaat als onveilige plek. Daarnaast worden de snackbar en de onderdoorgang naast de (gesloten) bioscoop door velen als onveilige locaties ervaren.

Op het Belgiëplein is het niet zozeer een bepaalde plek, maar zijn het de rondhangende jongeren die mensen een onveilig gevoel geven. Meestal zitten zij in de buurt van de telefooncel, bij de bankjes, bij de snackbar of bij de tramhalte, maar dit wisselt.

In het Kraaiennestgebied blijken vooral de ingang van het winkelcentrum en de overdekte looppassage naar de flat Kruitberg voor gevoelens van onveiligheid te zorgen. De ingang van het metrostation wordt ook genoemd, maar door een duidelijk kleinere groep.

Tabel 2.3 Effect cameratoezicht op gevoel van veiligheid - % dat zich veiliger zegt te voelen door camera's

	August Allebéplein	Belgiëplein	Kraaiennest
bewoners	44%	35%	52%
passanten	46%	30%	58%
ondernemers	22%	47%	48%

Opmerking: de groep respondenten die 'weet niet' koos of anderszins geen antwoord gaf is – in tegenstelling tot andere tabellen – in de 100 procent meegeteld (zie de tekst hieronder voor een toelichting).

Het effect dat cameratoezicht heeft op het gevoel van veiligheid, varieert sterk per locatie. In het Kraaiennestgebied zijn bewoners, passanten en ondernemers het meest positief. Het is de vraag in hoeverre dit wordt veroorzaakt doordat er in het Kraaiennestgebied langer camera's hangen dan op het August Allebéplein en het Belgiëplein. Ook zou kunnen meespelen dat cameratoezicht in het Kraaiennestgebied met meer dan 20 camera's veel grootschaliger van opzet is dan op de twee pleinen in Slotervaart-Overtoomse Veld met vier camera's per plein. Op deze vragen zal in het eindrapport dieper worden ingegaan.

Bij de ondernemers zien we grote verschillen tussen de locaties. Op het August Allebéplein zegt slechts een vijfde van de ondernemers zich veiliger te voelen door camera's. Op het Belgiëplein en in het Kraaiennest voelt de helft van de ondernemers zich veiliger. Gezien het kleine aantal waar deze percen-

tages op zijn gebaseerd, is het echter onverantwoord hier vergaande conclusies aan te verbinden.

Als alle respondenten bij elkaar worden opgeteld (bewoners, passanten en ondernemers), blijkt het totaaloordeel gematigd positief te zijn: 44 procent zegt zich veiliger te voelen door cameratoezicht. De rest voelt zich niet veiliger (30 procent) of weet het niet (26 procent). De omvang van de groep ondervraagden, met name bij ondernemers en bewoners, die geen antwoord gaven op deze stelling mag opvallend groot worden genoemd. Deze groep is, anders dan in de rest van de tabellen, in de centeringsbasis meegenomen. Op basis van de vervolgmeting kan worden gezien in hoeverre deze uitkomsten aan verandering onderhevig zijn. Het is mogelijk dat naarmate camera-toezicht langer operationeel is, steeds meer mensen een antwoord op deze vraag zullen kunnen geven.

2.3 Persoonlijk slachtofferschap

Na bovenstaande bespreking van gevoelens van onveiligheid, gaan we nu over naar de andere, meer feitelijke kant van veiligheid: persoonlijk slachtofferschap van criminaliteit of overlast. Slachtofferschap wordt in dit onderzoek op twee manieren gemeten: in de enquête en door een analyse van beschikbare politiecijfers. In dit verslag komt alleen de enquête aan de orde. De politiecijfers worden in het eindrapport opgenomen.

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

Tabel 2.4 Slachtoffer van criminaliteit of overlast - % dat ooit slachtoffer is geworden op de locatie van cameratoezicht

	August Allebéplein	Belgiëplein	Kraaiennest
bewoners	62%	32%	30%
passanten	19%	12%	15%
ondernemers	22%	24%	43%

Bij de vraag naar persoonlijk slachtofferschap komen grote verschillen naar voren tussen de drie locaties, maar ook tussen de drie groepen respondenten. Op elk van de drie locaties blijken passanten het minst slachtoffer te zijn geworden van een vorm van criminaliteit of overlast. Dit is niet verbazingwekkend aangezien mensen die ergens vaker aanwezig zijn ook een groter risico lopen slachtoffer te worden. In lijn met deze hypothese ligt ook de uitkomst dat de meeste slachtoffers worden gevonden onder de bewoners. Op het August Allebéplein is maar liefst 62 procent van de bewoners ooit slachtoffer geworden van een vorm van criminaliteit. Op het Belgiëplein en in het Kraaiennest gaat het om minder mensen, maar ook hier is maar liefst een derde van de bewoners persoonlijk slachtoffer geworden van een van de genoemde voorvallen.

Bij de ondernemers valt het Kraaiennestgebied in negatieve zin op: de ondernemers zijn nog vaker dan bewoners slachtoffer van criminaliteit of overlast geworden (43 procent). Gezien het kleine aantal respondenten in deze categorie, moeten de uitkomsten van de ondernemersenquête echter met grote voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Indicatief zijn de uitkomsten echter interessant.

Waar is men het slachtoffer van geworden? Het blijkt dat verbale agressie en de dreigende sfeer die van groepjes jongeren uit gaat, de meest voorkomende 'delicten' zijn. Meer ernstige delicten als lichamelijk geweld, straatroof, diefstal van fiets, brommer of scooter en autocriminaliteit komen minder voor. Woninginbraak komt ook voor maar, niet verrassend, uitsluitend onder bewoners.

Het August Allebéplein springt er bij een viertal delicten in negatieve zin uit. Er is hier sprake van relatief veel autocriminaliteit en woninginbraak, maar ook van verbale agressie en dreigende sfeer. Het grootste verschil wordt gevonden bij autocriminaliteit: hiervan is een derde van de bewoners op het August Allebéplein ooit het slachtoffer geworden, terwijl dit op de andere locaties maximaal 7 procent van de bewoners overkomen is. Een mogelijke verklaring hiervoor is het verschil in de situatie ter plaatse. Bij het August Allebéplein staan heel veel auto's op straat geparkeerd, terwijl deze in het Kraaiennestgebied in parkeergarages boven de begane grond staan.

2.4 Opvattingen over cameratoezicht

Hierboven is aandacht besteed aan gevoelens van onveiligheid en slachtofferschap van criminaliteit of overlast. Naast aandacht voor deze primaire doelstellingen van cameratoezicht, is het interessant om de opvattingen over cameratoezicht in kaart te brengen. Hoeveel mensen zijn er bijvoorbeeld op de hoogte van het feit dat er cameratoezicht is, hoeveel mensen staan er positief tegenover en welke effecten verwacht men?

Tabel 2.5 Bekendheid van cameratoezicht (% bekend)

	August Allebéplein	Belgiëplein	Kraaiennest
bewoners	81%	77%	63%
passanten	68%	58%	52%
ondernemers	67%	71%	67%

Cameratoezicht is bekend bij een meerderheid van de bewoners, passanten en ondernemers. De grootste bekendheid hebben de camera's onder de bewoners van het August Allebéplein en het Belgiëplein (meer dan driekwart). Onder passanten in het Kraaiennest is het percentage dat ervan weet, het laagst (52 procent). Het mag op zijn minst opvallend worden genoemd dat niet alle ondernemers op de hoogte zijn van het bestaan van cameratoezicht – zelfs op het Belgiëplein waar het draagvlak onder deze groep een belangrijke reden was om tot invoering over te gaan.

Tabel 2.6 Opinie over cameratoezicht (% voorstanders)

	August Allebéplein	Belgiëplein	Kraaiennest
bewoners	83%	79%	54%
passanten	87%	86%	93%
ondernemers	78%	76%	90%

Een overgrote meerderheid van de ondervraagde bewoners, ondernemers en passanten is voorstander van cameratoezicht. Vrijwel nergens komt het percentage voorstanders onder de 75 procent. De enige uitzondering hierop

vormen de bewoners in de omgeving van Kraaiennest, maar ook hier is meer dan de helft voorstander (54 procent).

Tabel 2.7 Cameratoezicht vermindert aantal delicten (% (helemaal) eens)

	August Allebéplein	Belgiëplein	Kraaiennest
bewoners	50%	37%	65%
passanten	70%	52%	52%
ondernemers	50%	63%	67%

Over het positieve effect dat cameratoezicht kan hebben op het aantal delicten, zijn de meningen sterk verdeeld. Ondernemers en passanten zijn in meerderheid positief, het oordeel van bewoners verschilt sterk per locatie. Opvallend genoeg zijn de bewoners van het Kraaiennest het meest positief over dit aspect van cameratoezicht: tweederde verwacht dat door cameratoezicht het aantal delicten vermindert. Dit is opvallend omdat juist deze groep niet zo positief is over cameratoezicht in het algemeen (zie tabel 2.6). Bewoners van het August Allebéplein en, met name, het Belgiëplein hebben minder positieve verwachtingen. Op het Belgiëplein denkt slechts een derde dat cameratoezicht tot minder delicten zal leiden.

Bovenstaande uitkomsten roepen op hun beurt allerlei vervolgvragen op. Hoe kan het bijvoorbeeld dat zoveel mensen voorstanders zijn van cameratoezicht, terwijl lang niet iedereen verwacht dat het tot minder criminaliteit zal leiden of tot een groter gevoel van veiligheid? Waarom hebben deze mensen dan wel het idee dat cameratoezicht een goed idee is? Het is te vroeg om op basis van de nulmeting een antwoord op deze vragen te willen geven. In het eindrapport zal hier in ieder geval op worden teruggekomen.

Ondernemers

De ondernemers hebben nog een aantal specifieke stellingen voorgelegd gekregen over cameratoezicht.

Tabel 2.8 Extra vragen cameratoezicht ondernemers – weergegeven zijn respondenten die het (helemaal) eens zijn met de stelling (in absolute aantallen en %)

	August Allebéplein (n = 9)	Belgiëplein (n = 17)	Kraaiennest (n = 21)	totaal in % (n = 47)
onze klanten voelen zich veiliger in de zaak	2	7	9	52%
het personeel voelt zich veiliger in de zaak	2	7	9	53%
de overlast in de winkel is afgenomen	2	3	4	28%
cameratoezicht is negatief voor de zaak	3	0	0	7%

Opmerking: Door het kleine aantal ondervraagden is het niet verantwoord de resultaten per locatie in de vorm van percentages weer te geven. Daarom zijn de absolute aantallen weergegeven. Alleen het totaal (de laatste kolom) is als percentage gepresenteerd.

In totaal zegt iets meer dan de helft van de ondernemers dat klanten (52 procent) en personeel (53 procent) zich veiliger voelen in de zaak sinds de invoering van cameratoezicht op het plein. De stelling dat de overlast in de winkel is afgenomen door cameratoezicht op het plein, gaat de meeste on-

ondernemers te ver: slechts ruim een kwart is die mening toegedaan (28 procent). Het idee dat cameratoezicht een stigmatiserend effect zou kunnen hebben op een locatie en daardoor negatief voor de zaak zou zijn, wordt niet herkend door de ondernemers. In totaal is slechts 7 procent het eens met die stelling.

3 Verplaatsing

3.1 Inleiding

Het inzetten van cameratoezicht zou kunnen leiden tot verplaatsing van criminaliteit en overlast. Voor sommigen is dit risico een reden om argwanend tegenover cameratoezicht in het algemeen te staan. De mogelijkheid bestaat immers dat bij het optreden van verplaatsing de oplossing zal worden gezocht in het ophangen van steeds meer camera's zonder aan de achterliggende problemen te werken. Daarom verdienen verplaatsingseffecten alle aandacht.

Allereerst wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van wat er in de (wetenschappelijke) literatuur bekend is over verplaatsing⁴. In de daaropvolgende paragraaf worden de eerste uitkomsten gepresenteerd van het flankerende onderzoek dat is uitgevoerd naar verplaatsingseffecten in de omgeving van het August Allebéplein.

Naast dit flankerende onderzoek in de omgeving van het August Allebéplein, zullen ook politiecijfers en diepte-interviews worden gebruikt om een indicatie te krijgen van eventuele verplaatsing. Omdat hier geen enquêtes voor hoeven worden gehouden, kan dit laatste niet alleen voor het August Allebéplein worden gedaan, maar ook voor de twee andere locaties. Deze informatie zal in het eindverslag worden opgenomen. In dit rapport worden alleen de uitkomsten van de eerste golf enquêtes gepresenteerd.

3.2 Theorieën over verplaatsing

We spreken van een verplaatsingseffect als criminaliteit zich onder invloed van een gelegenheidsbeperkende maatregel verplaatst. Die verplaatsing kan verschillende vormen aannemen:

- naar een ander gebied;
- naar een ander tijdstip;
- naar een andere werkwijze;
- naar een ander delict.

De eerste vorm van verplaatsing die kan worden onderscheiden, betreft verplaatsing naar een ander gebied. Dit is het verplaatsingseffect waar men bij cameratoezicht waarschijnlijk direct aan zal denken. Een andere mogelijkheid is dat er verplaatsing optreedt naar andere tijdstippen. De daders plegen hierbij dezelfde delicten op dezelfde plek, maar op andere tijdstippen. Bijvoorbeeld op de uren dat de camerabeelden niet 'live' worden uitgekeken. Een derde vorm van verplaatsing treedt op als hetzelfde delict wordt gepleegd, maar met een andere werkwijze. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan berovingen waarbij daders zichzelf onherkenbaar vermommen, omdat ze weten dat er video-opnamen worden gemaakt. De vierde en laatste vorm van verplaatsing is een functionele verplaatsing: daders stappen over naar een ander delict. Deze overgang kan in de richting van een lichter, maar ook een

Noot 4 Bij het schrijven van dit hoofdstuk en het opzetten van het verplaatsingsonderzoek hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van het werk van Hesseling (1994).

zwaarder type delict gebeuren. Tot slot moet nog worden opgemerkt dat er natuurlijk ook combinaties van verschillende vormen van verplaatsing mogelijk zijn.

Op basis van 56 studies komt Hesseling (1994) tot een aantal conclusies over verplaatsing. De belangrijkste conclusie is, dat verplaatsingseffecten een mogelijk, maar niet noodzakelijk gevolg zijn van gelegenheidsbeperkende maatregelen. In 28 studies (precies de helft) hebben de genomen maatregelen geleid tot een vorm van verplaatsing. In 22 studies werd geen verplaatsing geconstateerd en in de overige 6 studies bleek de criminaliteit niet alleen in het projectgebied zelf, maar ook daarbuiten te zijn afgenomen. Met andere woorden: in deze 6 gevallen was sprake van positieve uitstraling van de maatregelen of een 'omgekeerd' verplaatsingseffect⁵.

Factoren die verplaatsing beïnvloeden

Hesseling noemt een paar factoren die invloed hebben op verplaatsing. Het type dader waarmee men te maken heeft, is zo'n factor. Sommige daders plegen delicten om in hun levensonderhoud te voorzien (denk aan autocriminaliteit gepleegd door junkies). Het is in hun belang om hun criminele gedrag elders voort te zetten als er gelegenheidsbeperkende maatregelen worden getroffen. Maar er zijn ook daders die delicten plegen omdat de gelegenheid zich toevallig voordoet. In dat geval kunnen gelegenheidsbeperkende maatregelen zoals cameratoezicht effect hebben zonder tot verplaatsing te hoeven leiden.

Een tweede factor die een rol speelt, is de mate van flexibiliteit van de dader. Sommige daders zijn te omschrijven als generalisten: zij zijn zeer flexibel en zullen, ondanks beperkende maatregelen zoals cameratoezicht, op een andere manier of ergens anders hun slag slaan. Andere daders zijn te omschrijven als specialisten: zij kunnen minder makkelijk hun werk(gebied) aanpassen aan veranderende omstandigheden en zullen dus minder snel tot verplaatsing van hun activiteiten overgaan.

Stel dat cameratoezicht wordt ingezet in een wijk waar verslaafden autocriminaliteit plegen om aan geld voor drugs te komen. Deze daders zijn sterk crimineel betrokken omdat ze financieel afhankelijk zijn van de criminaliteit. Daarnaast zijn er alternatieve gebieden waar hetzelfde delict kan worden gepleegd. Tot slot zijn deze daders meestal specialist in hun delict. Allemaal factoren die verplaatsing van criminaliteit naar een ander gebied in dit geval erg waarschijnlijk maken.

Drie eye-openers over verplaatsing

Op basis van de theorie over verplaatsing kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt. Zo is een prettige bijkomstigheid van kennis van de mechanismen achter verplaatsing van criminaliteit, dat het in principe mogelijk wordt invloed uit te oefenen op eventuele verplaatsing. Een factor die interessante mogelijkheden biedt, is de perceptie van daders. Het blijkt namelijk dat daders die het idee hebben dat er minder alternatieven zijn voor het plegen van delicten, minder geneigd zijn om hun delictgedrag te verplaatsen. Ook blijkt dat dit effect niet alleen hoeft op te treden op de locatie waar cameratoezicht wordt ingezet, maar een positieve uitstraling kan hebben in de omgeving. Dit laat zien hoe belangrijk het is om cameratoezicht deel uit te laten maken van

Noot 5 Overigens gaat de studie van Hesseling over verplaatsing als gevolg van gelegenheidsbeperkende maatregelen in het algemeen (van extra verlichting tot toezichthouders op straat), en niet specifiek over cameratoezicht. Wij denken echter dat zijn theorie houdbaar is voor alle gelegenheidsbeperkende maatregelen, waaronder cameratoezicht.

een pakket aan maatregelen en invoering vergezeld te laten gaan van een communicatietraject.

Ook prikkelend is het idee om verplaatsing misschien niet altijd als iets negatiefs te beschouwen. Zo is sprake van een positief effect als daders door cameratoezicht hun toevlucht nemen tot het plegen van minder ernstige delicten. Ook kan verplaatsing worden beschouwd als iets dat leidt tot een 'rechtvaardiger verdeling van de criminaliteit in een samenleving', zoals Hesseling het noemt. Overbelaste locaties worden ontzien en criminaliteit wordt op een meer rechtvaardige manier verspreid over verschillende gebieden.

Een derde interessante conclusie is, dat als er een verplaatsingseffect optreedt, dit wel degelijk een effect van cameratoezicht is. Het kan natuurlijk als een ongewenst effect worden beschouwd, feit blijft dat het cameratoezicht werkt. Aangezien verplaatsing meestal niet voor de volle honderd procent optreedt, is het netto resultaat dan nog altijd positief.

Tot slot moet rekening worden gehouden met het feit dat cameratoezicht, zeker in de Amsterdamse situatie, altijd deel uitmaakt van een pakket aan maatregelen. Eventuele verplaatsing kan dus (deels) zijn veroorzaakt door een van de andere maatregelen.

3.3 Verplaatsingseffecten – de eerste uitkomsten

Om te achterhalen of cameratoezicht in de Amsterdamse situatie tot verplaatsing heeft geleid, worden in deze evaluatie verschillende methoden van onderzoek ingezet. Allereerst wordt er een flankerend onderzoek uitgevoerd in de straten rondom het August Allebéplein, waar dezelfde enquêtes worden afgenomen onder bewoners, passanten en ondernemers als op het plein zelf. Een vergelijking van de uitkomsten op het plein met de uitkomsten in de omgeving, geeft een indicatie van de mate van verplaatsing. Daarnaast zal in de interviews met sleutelfiguren aandacht worden besteed aan verplaatsing. Tot slot zal ook bij de analyse van politiecijfers een vergelijking worden gemaakt tussen de experimentlocaties zelf en de directe omgeving.

Het zou voor het onderzoek natuurlijk prettig zijn geweest als op alledrie de locaties een flankerende enquête zou kunnen worden uitgevoerd, maar dat zou het onderzoek onevenredig duur maken. De keuze is op het August Allebéplein gevallen omdat op deze locatie na invoering van cameratoezicht al snel verhalen over verplaatsing de ronde deden. Met name autocriminaliteit zou zich hebben verplaatst naar de straten in de omgeving van het plein. Op het Belgiëplein en in het Kraaiennestgebied hoorde men dergelijke geluiden minder. Dit brengt overigens ook een risico met zich mee. Stel dat de conclusie luidt dat cameratoezicht op het August Allebéplein tot verplaatsing heeft geleid, dan kan daaruit niet worden geconcludeerd dat dit ook op de twee andere locaties het geval is geweest.

Gevoelens van onveiligheid (1)

Een doel van cameratoezicht is het vergroten van het gevoel van veiligheid van bewoners. In het flankerende onderzoek rond het August Allebéplein is hierover dezelfde vraag gesteld als in de enquêtes op het plein zelf.

Tabel 3.1 Gevoelens van onveiligheid - % dat zich vaak onveilig voelt op straat

	August Allebéplein	omgeving Aug. Allebéplein
bewoners	21 %	16 %
passanten	7 %	14 %

Zoals al in het vorige hoofdstuk bleek, voelt 21 procent van de bewoners van het August Allebéplein zich vaak onveilig op straat (zie paragraaf 2.3). Mensen die in de omgeving van het plein wonen voelen zich iets veiliger, maar ook onder deze groep voelt 16 procent zich vaak onveilig, wat regionaal gezien hoog moet worden genoemd⁶. Passanten hebben minder last van onveiligheidsgevoelens: van de passanten die op het August Allebéplein zelf zijn ondervraagd voelt 7 procent zich vaak onveilig op straat. Onder de passanten die in de omgeving van het plein zijn ondervraagd is deze groep dubbel zo groot (14 procent).

Gevoelens van onveiligheid (2)

Op en rond het August Allebéplein is een speciaal flankerend onderzoek uitgevoerd naar verplaatsing. Dit was niet mogelijk voor het Belgiëplein en het Kraaiennestgebied, maar ook voor die gebieden is het natuurlijk interessant te weten of verplaatsing is opgetreden. Om hier toch iets over te kunnen zeggen is aan de ondervraagden gevraagd of zij zich wel eens onveilig voelen in de straten rondom het cameratoezichtgebied.

Tabel 3.2 Gevoelens van onveiligheid in straten rondom het cameragebied (% dat zich 'wel eens' onveilig voelt)

	omgeving Belgiëplein	omgeving Kraaiennest
bewoners	63%	89%
passanten	17%	33%
ondernemers	19%	53%

Van de bewoners van het Belgiëplein voelt 63 procent zich wel eens onveilig in de omgeving van het plein. Dat is minder dan op het plein zelf waar 77 procent zich wel eens onveilig voelt⁷. Ook bij de passanten en de ondernemers komt dit beeld naar voren, hoewel het om minder hoge percentages gaat. In het Kraaiennestgebied is dat niet het geval: in de directe omgeving van het winkelgebied, voelt men zich net zo (on)veilig als op de cameralocatie zelf.

Het zou te ver voeren om op basis van deze eerste meting al een verklaring te willen geven voor de geconstateerde verschillen. Pas als de vervolgmeting is gehouden en de interviews met sleutelfiguren zijn gevoerd, kan een inhoudelijke conclusie uit deze uitkomsten worden getrokken.

Opvattingen over verplaatsing

Naast vragen over veiligheidsgevoelens van gebruikers van de experimentlocaties, is een vraag gesteld over hun opvattingen over verplaatsing. Hebben zij het idee dat cameratoezicht tot verplaatsing van problemen leidt?

Noot 6 Het vergelijkbare cijfer voor de hele regio Amsterdam-Amstelland bedraagt 7 procent. Bron: *Politiemonitor Bevolking 2001*.

Noot 7 Zie tabel 2.2.

Tabel 3.3 Cameratoezicht leidt tot verplaatsing van problemen (% 'eens' of 'helemaal eens')

	August Allebéplein	omgeving Aug. Allebéplein	Belgiëplein	Kraaiennest
bewoners	71 %	77 %	48 %	72 %
passanten	69 %	66 %	66 %	71 %
ondernemers	67 %	70 %	22 %	30 %

Opmerking: De categorie 'weet niet' is, zoals in alle tabellen, buiten de percenteringsbasis gehouden. Het gaat echter om een forse groep respondenten. Op het Belgiëplein en het August Allebéplein geeft maar liefst de helft van de bewoners en passanten geen antwoord. Daarmee is het de belangrijkste antwoordcategorie.

Driekwart van de bewoners die een mening hebben over dit onderwerp, is van mening dat cameratoezicht tot verplaatsing van problemen leidt. Het Belgiëplein vormt een uitzondering: hier denkt 'slechts' de helft van de bewoners dat dit het geval is (48 procent). Ook onder de passanten is een meerderheid het (helemaal) eens met de stelling dat cameratoezicht leidt tot verplaatsing van problemen naar de straten in de buurt. Hier neemt het Belgiëplein geen bijzondere positie in.

Binnen de groep ondernemers vinden we weer wel een opvallend verschil. De ondernemers op en rond het August Allebéplein zijn in meerderheid van mening dat cameratoezicht tot verplaatsing leidt. Op het Belgiëplein en in het Kraaiennest is dit precies andersom: hier denkt slechts een kleine minderheid dat verplaatsing optreedt. Dit verschil is wellicht verklaarbaar door de lokale situatie: de omgeving van het August Allebéplein bestaat voor een deel, net als het plein zelf, uit winkelgebied. Criminaliteit en overlast die aan ondernemerschap is gerelateerd kan zich daar dus makkelijker verplaatsen dan op de twee andere locaties. Hier dient echter weer wel rekening te worden gehouden met het kleine aantal ondernemers dat is ondervraagd en de grote onbetrouwbaarheid van de uitkomsten die dat met zich mee brengt.

Er vallen nu al enkele resultaten op. Ten eerste is het opmerkelijk dat een zeer grote groep respondenten geen antwoord kan geven op de vraag of cameratoezicht tot verplaatsing leidt. Dit roept de vraag op of het wel zinvol is een dergelijke ingewikkelde inschatting te laten maken door 'gewone' burgers. Ten tweede blijkt uit een nadere analyse, dat tegenstanders van cameratoezicht (zie tabel 2.6) niet meer bevreesd zijn voor verplaatsing dan voorstanders van cameratoezicht. Dit kan dus niet de reden zijn dat zij tegen cameratoezicht zijn.

Een ander opvallend resultaat is het verschil tussen bewoners en passanten. Als we afgaan op de antwoorden van de bewoners is het op het August Allebéplein onveiliger dan in de omgeving van het plein. Bij de passanten vinden we echter het tegenovergestelde: de passanten die op het plein zijn ondervraagd voelen zich veiliger dan de passanten die in de omliggende straten zijn ondervraagd. Een mogelijke verklaring voor deze tegenstrijdigheid kan gelegen zijn in vermijdingsgedrag: wellicht doen mensen die zich onveilig voelen liever boodschappen in de omgeving van het August Allebéplein dan op het plein zelf. Het is bijzonder complex in dit soort gevallen de causaliteitsrelaties vast te stellen. Op basis van de effectmeting en de diepte-interviews zal hier in het eindrapport nader op worden ingegaan.

Verplaatsing naar andere delicten?

Behalve verplaatsing naar andere gebieden, kan cameratoezicht ook leiden tot verplaatsing naar andere delicten. Op basis van een voorlopige analyse van deze eerste meting lijkt dit niet op te treden. Aan alle respondenten die slachtoffer zijn geworden van een delict is gevraagd of de camera's er toen al hingen, of niet. Omdat de camera's, met name in het Kraaiennestgebied al

enige tijd hingen toen de enquête werd afgenomen, wordt het mogelijk de samenstelling van de criminaliteit vóór het cameratoezicht te vergelijken met de situatie erna.

Daaruit blijkt dat er geen verschillen zijn: de samenstelling van de criminaliteit vóór de invoering van cameratoezicht is vrijwel identiek aan de huidige situatie, met één kleine uitzondering. Dreiging door groepjes jongeren maakte eerst 27 procent van alle delicten uit, na invoering van cameratoezicht is dat aandeel afgenomen tot 24 procent⁸.

Juist voor het doen van dit soort analyses is het echter nodig te wachten op de vervolgmeting en de politiecijfers. Op basis daarvan kunnen meer definitieve conclusies worden getrokken.

Noot 8 Deze percentages zijn gebaseerd op de bewonersenquête. In totaal zijn 199 bewoners slachtoffer geworden van een delict op één van de drie cameralocaties. Onder de passanten en de ondernemers bevonden zich veel minder slachtoffers: zo weinig zelfs dat het niet verantwoord was hierop vergelijkbare analyses uit te voeren. De cijfers wijzen bij deze groepen overigens wel in dezelfde richting.

4 Samenvatting

Inleiding

In de gemeente Amsterdam lopen momenteel drie projecten met cameratoezicht in de openbare ruimte. Het gaat om het winkelgebied Kraaiennest in Amsterdam Zuidoost en twee pleinen in het stadsdeel Slotervaart-Overtoomse Veld (Belgiëplein en August Allebéplein). Voorlopig hebben alle projecten een experimenteel karakter. Het is de bedoeling via de experimenten duidelijkheid te krijgen over de vraag onder welke voorwaarden en op welke plekken cameratoezicht zinvol kan worden ingezet. Onderzoek- en adviesbureau Van Dijk, Van Someren en Partners (DSP) is gevraagd de experimenten te evalueren.

Opzet evaluatie

De evaluatie bestaat uit twee delen: een effectevaluatie en een procesevaluatie. Dit rapport behandelt de uitkomsten van de eerste meting die in het kader van de effectevaluatie is gehouden. Er is een golf enquêtes (nulmeting) gehouden onder bijna duizend bewoners, passanten en ondernemers op de drie experimentlocaties. Daarin zijn vragen gesteld over gevoelens van onveiligheid en persoonlijk slachtofferschap van criminaliteit of overlast. Tevens zijn de opvattingen over cameratoezicht in kaart gebracht. De antwoorden die men op deze vragen heeft gegeven, worden in dit rapport op een rij gezet.

Over een jaar zal dezelfde enquête worden afgenomen om de ontwikkelingen in kaart te brengen. De resultaten daarvan zullen, tezamen met de resultaten van een procesevaluatie, een literatuurstudie en een analyse van beschikbare politiecijfers in het eindrapport worden opgenomen. Dit rapport zal verschijnen in het voorjaar van 2003. De evaluatie zal worden gebruikt door de gemeenteraad om een beleid rond cameratoezicht op te stellen. Het cameratoezichtbeleid zal volgens een groeimodel tot stand komen; het ligt voor de hand dat ook de ervaringen in de Binnenstad een rol zullen gaan spelen in de opvattingen over cameratoezicht in de openbare ruimte⁹.

Resultaten nulmeting

Gevoelens van onveiligheid

Het blijkt dat een zeer grote meerderheid van de bewoners zich onveilig voelt op straat, zowel in het algemeen als specifiek op de experimentlocaties. Bij de passanten worden percentages gevonden die enigszins vergelijkbaar zijn met het gemiddelde in de regio Amsterdam-Amstelland: de helft van alle passanten voelt zich wel eens onveilig op straat. Ongeveer de helft van de ondernemers voelt zich wel eens onveilig in de eigen winkel. Niet verrassend blijkt men zich vooral in de avonden onveilig te voelen. De exacte locatie waar men zich onveilig voelt is sterk afhankelijk van de situatie ter plaatse. In hoofdstuk 2 wordt daar meer uitgebreid bij stilgestaan.

Noot 9 Het is de bedoeling dat cameratoezicht in de loop van 2002 ook in de Binnenstad operationeel is. In eerste instantie zou dit project in de Binnenstad ook deel uitmaken van deze evaluatie, maar de startdatum is inmiddels zodanig uitgesteld, dat het niet wenselijk is de evaluatie op de andere locaties nog langer uit te stellen.

Cameratoezicht heeft volgens een aanzienlijke groep ondervraagden een positief effect op hun gevoel van veiligheid (44 procent). De rest voelt zich niet veiliger (30 procent) of weet het niet (26 procent). Vooral in het Kraaiennest geven de camera's veel bewoners, passanten en ondernemers een veiliger gevoel.

Persoonlijk slachtofferschap

De meeste slachtoffers van criminaliteit en overlast worden gevonden onder de bewoners van het August Allebéplein (62 procent). Op de twee andere locaties gaat het om ongeveer 30 procent. Passanten en ondernemers worden minder vaak slachtoffer van criminaliteit en/of overlast.

Het blijkt vooral te gaan om verbale agressie en een dreigende sfeer van groepjes jongeren. Meer ernstige delicten als lichamelijk geweld, straatroof, diefstal van fiets, brommer of scooter en autocriminaliteit komen minder voor.

Opvattingen over cameratoezicht

Een ruime meerderheid van bewoners, passanten en ondernemers is op de hoogte van het feit dat er cameratoezicht is. Een overgrote meerderheid vindt cameratoezicht ook een goed idee. De bewoners van het Kraaiennestgebied vormen hierop een uitzondering: hier is 'slechts' de helft voorstander van cameratoezicht.

Meer dan de helft van de ondernemers en passanten verwacht dat camera-toezicht zal leiden tot een vermindering van criminaliteit. De bewoners zijn hier niet allemaal zo positief over: op het Belgiëplein is slechts een derde van mening dat door cameratoezicht minder delicten zullen worden gepleegd.

De ondernemers hebben nog een aantal stellingen over cameratoezicht voorgelegd gekregen. Daaruit blijkt dat zij gematigd positieve verwachtingen hebben over cameratoezicht. De helft denkt dat klanten en personeel zich veiliger voelen in de winkel door cameratoezicht op het plein. Slechts een kwart denkt dat overlast in de winkel erdoor afneemt. Dat cameratoezicht een negatief effect zou hebben doordat het stigmatiserend werkt, wordt niet herkend door de ondernemers. Slechts zeven procent is deze mening toegedaan.

Verplaatsing

De angst dat cameratoezicht tot verplaatsing van problemen leidt, speelt een grote rol in de discussie over cameratoezicht in Amsterdam. In deze evaluatie wordt hier dan ook relatief veel aandacht aan besteed. Cameratoezicht zou kunnen leiden tot verplaatsing van problemen naar andere gebieden, andere tijdstippen of andere delicten. Op basis van reeds uitgevoerd (meestal buitenlands) onderzoek kan geconcludeerd worden dat verplaatsing een mogelijk, maar zeker geen vanzelfsprekend gevolg is van zogenaamde 'gelegenheidsbeperkende' maatregelen, zoals cameratoezicht. Ook hoeft verplaatsing niet altijd als iets negatiefs te worden beschouwd. Tot slot blijkt dat de vorm die verplaatsing aanneemt, sterk afhangt van het soort dader en de gelegenheidsstructuur in het betreffende gebied.

De uitkomsten van deze eerste meting zijn nog erg indicatief. Allereerst blijkt dat men zich op het August Allebéplein en in het Kraaiennestgebied in de omgeving net zo onveilig voelt als op de camerolocaties zelf. Dit geldt niet voor het Belgiëplein: hier voelen meer mensen zich op het plein zelf onveilig dan in de straten er omheen.

Er is ook letterlijk gevraagd of men het idee heeft dat cameratoezicht tot verplaatsing leidt. Een ruime meerderheid van de bewoners (behalve die van het Belgiëplein) en van de passanten, blijkt inderdaad te verwachten dat cameratoezicht tot verplaatsing zal leiden. De ondernemers zijn het hierover niet met elkaar eens: op het August Allebéplein verwachten de ondernemers dat verplaatsing zal optreden. Hun collega's op het Belgiëplein en het Kraaiennestgebied verwachten dit niet.

Afsluitend

Het is wellicht van belang hier nogmaals te benadrukken dat in dit rapport uitkomsten worden gepresenteerd van een nulmeting. Het zijn dus indicatieve cijfers die met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. In dit verslag worden de meest opvallende uitkomsten weergegeven en wordt ook al op sommige plekken een aanzet tot conclusies gegeven. Om echt uitspraken te kunnen doen over de vraag of cameratoezicht de gestelde doelen dichterbij brengt (meer subjectieve en objectieve veiligheid), zal gewacht moeten worden op de uitkomsten van de effectmeting en de procesevaluatie.

Bijlage 1 Literatuuroverzicht

- Van Dijk, Van Soomeren en Partners, *Leefbaarheidsmonitor 1999 Amsterdam*, (2000).
- Van Dijk, Van Soomeren en Partners, *Bijlmermonitor 2000*, (2001).
- Van Dijk, Van Soomeren en Partners, *Met het oog op morgen, scenario's voor een integraal toezichtmodel*, (2001).
- 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, 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*, 2001.
- Jansen en Janssen, *ZOOM, dossier cameratoezicht*, (2000).
- B. Meijer, *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie (2000).
- 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).
- Senter, *Focus op veiligheid, Lessen en ervaringen van negen Nederlandse gemeenten*, Technologie & Samenleving, uitgevoerd door Van Dijk, Van Soomeren en Partners en Eysink Smeets & Etman (2000).

Geraadpleegde vergaderstukken gemeente Amsterdam:

- *Verslag van de vergadering van de Commissie voor Algemene Zaken, terzake behandeling raadsvoordracht, 28 november 2000.*
- *Beantwoording resterende vragen Commissie Algemene Zaken over de nota Cameratoezicht in Amsterdam, 7 februari 2001.*

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

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

Passantenenquête

De enquête onder passanten is afgenomen onder voorbijgangers op de locaties waar cameratoezicht operationeel is. Hen is gevraagd ter plekke een korte vragenlijst in te vullen. Per locatie zijn 100 passanten ondervraagd. Het passantenonderzoek is voornamelijk overdag uitgevoerd, maar op elke locatie zijn ook minimaal op een koopavond en in het weekeinde enquêtes verzameld.

De vragenlijst was in vier talen beschikbaar: Nederlands, Turks, Arabisch en Engels. In de meeste gevallen is van de Nederlandstalige vragenlijst gebruik gemaakt. Voor het Belgiëplein geldt dit in alle gevallen en op het August Allebéplein is door slechts één respondent de Turkse vragenlijst gebruikt. In de omgeving van het August Allebéplein is door twee mensen de Turkse vragenlijst gebruikt en door vijf personen de Engelse vragenlijst. Voor het Kraaiennest geldt dat drie mensen gebruik hebben gemaakt van de Engelse versie en niemand van de Turkse of Arabische lijst. Alle anderen hebben de Nederlandstalige lijst ingevuld.

Hoewel de meeste passanten hebben gekozen voor de Nederlandstalige enquête, is de etnische diversiteit van de steekproeven redelijk te noemen. Op het Belgiëplein waren de meeste passanten van Nederlandse afkomst (84 procent). Op de drie andere locaties had bijna de helft van de passanten een niet-Nederlandse achtergrond. In het Kraaiennest ging het om relatief veel Surinamers en Antillianen (30 procent) en op het August Allebéplein om relatief veel Marokkanen (20 procent). De omgeving van het August Allebéplein geeft een gemengd beeld waarbij in totaal 45 procent van niet-Nederlandse afkomst was.

Een ruime meerderheid van de passanten (70 procent) gaf 'winkelen' op als reden voor hun aanwezigheid. Andere redenen die veel genoemd werden waren 'bezoek aan familie of vrienden' of 'werk' (samen goed voor nog eens 20 procent). Een tiende van de ondervraagde passanten bleek zelf in het gebied te wonen. Aan hen is niet expliciet gevraagd of zij ook al een enquête hadden ontvangen voor het bewonersonderzoek, maar als dit het geval was gaven respondenten dit zelf spontaan op als reden om niet mee te doen aan het passantenonderzoek.

Tot slot is wellicht relevant op te merken dat de groep passanten uit relatief veel vrouwen (69 procent) bestond en jongeren (44 procent jonger dan 35 jaar). Het is niet te achterhalen of dit een vertekening is ten opzichte van de gehele populatie van passanten, omdat geen gegevens bekend zijn over die populatie. Het lijkt echter niet onlogisch dat zich onder winkelpubliek relatief veel vrouwen en jongeren bevinden.

Bewoners

Per locatie zijn 400 enquêtes verspreid met als doel een netto-respons van 100 ingevulde enquêtes. In het gebied Kraaiennest zijn de enquêtes verspreid in de flats Kruitberg, Kleiburg en Klieverink die naast het Kraaiennestgebied staan. In de omgeving van het Belgiëplein zijn de enquêtes over een iets groter gebied rond het winkelplein verspreid (Ardennenlaan, Bocholtstraat, Kempenlaan, Antwerpenlaan, Berlaarstraat, omgeving Van Vlaanderenstraat). Voor het August Allebéplein bleek het uitzetten van 400 enquêtes niet haalbaar, omdat er eenvoudigweg niet zoveel huizen direct aan het plein gelegen zijn (flat aan de Postjesweg, Jan Tooropstraat, flat aan de Marius Bauerstraat en de woonhuizen boven de winkels aan de zuidkant van het plein). Het vierde onderzoeksgebied was het gebied voor het verplaatsingsonderzoek rondom het August Allebéplein. Hier zijn de enquêtes verspreid in de Derkinderenstraat, Jan Tooropstraat, Marius Bauerplantsoen, Jan Mankesstraat en W. Nakkenstraat.

Om te voorkomen dat bij de vervolgmeting dezelfde personen een vragenlijst in de bus krijgen, is besloten bij deze eerste meting alleen enquêtes te verspreiden onder de even huisnummers. Bij de volgende meting zullen de oneven huisnummers een enquête krijgen. Alleen op het August Allebéplein was deze opzet onmogelijk: er zijn in totaal slechts 258 woningen direct aan het plein gelegen. Het onderzoeksgebied uitbreiden naar de omliggende straten was hier geen optie, aangezien daar het onderzoek naar verplaatsingseffecten werd uitgevoerd. Om toch voldoende enquêtes te kunnen verzamelen is besloten op het August Allebéplein bij alle 258 woningen een enquête in de bus te deponeren en bij de volgende meting dezelfde adressen te benaderen.

Tabel B.1 Respons bewonersenquête

	August Allebé- plein	omgeving Au- gust Allebéplein	Belgiëplein	Kraaiennest
uitgezette enquêtes	258	400	400	550
respons (absoluut)	126	98	175	96
respons (%)	49%	25%	44%	17%

De respons was niet hoog: in totaal is 28 procent van alle verspreide enquêtes ingevuld en geretourneerd. De hoogste respons is bereikt op het August Allebéplein (49 procent) en de laagste respons komt uit het Kraaiennestgebied (17 procent). Door op deze laatste locatie extra enquêtes te verspreiden, konden hier toch nog 96 enquêtes worden verzameld. De hoogte van de respons zegt echter niet alles: ook de representativiteit van de steekproef is belangrijk. Deze representativiteit hangt af van de vraag of de respons selectief is geweest, of niet. Als een bepaalde groep respondenten (bijv. alle allochtonen) niet meedoet aan een enquête, is de steekproef niet representatief – ook al zou de respons 80 procent bedragen.

Het risico op selectieve respons was in dit onderzoek uiteraard ook aanwezig. Vooral de etnische diversiteit van de onderzoekslocaties leverde een potentieel probleem op. Om iets aan dit probleem te kunnen doen, zijn de enquêtes vertaald. Zowel de vragenlijst als de bijbehorende toelichtende brief zijn verspreid in vier talen: Nederlands, Engels, Turks en Arabisch. De respondent kon zelf kiezen welke variant hij of zij wilde invullen en terugsturen. Van deze mogelijkheid is overigens weinig gebruik gemaakt. Per locatie zijn slechts een of twee lijsten in het Turks of Marokkaans ingevuld. In het Kraaiennestgebied is de Engelse lijst door 16 respondenten gebruikt. Verder hebben alle respondenten de Nederlandstalige lijst ingevuld.

Het feit dat de meeste respondenten de Nederlandse lijst hebben ingevuld, betekent niet dat respondenten van buitenlandse afkomst ondervertegenwoordigd zijn. In totaal bleek 24 procent van de respondenten van niet-Nederlandse afkomst te zijn. Op het August Allebéplein is het percentage Nederlanders het hoogst (87 procent). Op het Belgiëplein was 81 procent van Nederlandse afkomst. In de omgeving van het August Allebéplein is 53 procent van de respondenten van Nederlandse afkomst. Hier wonen relatief veel Turken en Surinamers. In het Kraaiennestgebied was het aandeel Nederlanders het kleinst (25 procent). Hier wonen vooral veel Surinamers en Antillianen en verder veel personen uit 'overige' landen.

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

Ondernemersenquête

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

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

In eerste instantie was het de bedoeling per locatie 25 ondernemers te ondervragen, maar dit bleek niet haalbaar omdat er te weinig ondernemers waren gevestigd. In deze gebieden zijn eenvoudigweg alle aanwezige ondernemers benaderd. Vanwege tegenvallende respons in het Kraaiennest, zijn tien extra (face-to-face) enquêtes gehouden op de vrijdagmarkt net buiten het winkelcentrum. Dat bracht het totaal voor Kraaiennest op 21 geslaagde interviews.

Tabel B.2 Responsoverzicht ondernemers

	August Allebéplein	omgeving Allebéplein	Belgiéplein	Kraaiennest	totaal
geen contact kunnen leggen	7	6	2	4	19
weigering					
- geen interesse	0	2	0	1	3
- principieel	2	1	1	2	6
- geen tijd, te druk	1	1	1	4	7
overige redenen non-respons	4	5	2	8	14
<u>geslaagde gesprekken (%)</u>	9 (39%)	12 (44%)	17 (74%)	21 (53%)	59 (52%)
totaal	23	27	23	40	113

De totale respons was redelijk: de helft van de benaderde ondernemers heeft meegedaan (52 procent). De respons op het Belgiëplein was het hoogst (74 procent), op het August Allebéplein en omgeving relatief laag (rond de 40 procent). Het Kraaiennest nam met 53 procent een middenpositie in. Uit een nadere analyse van de redenen voor non-respons blijkt echter niet dat dit iets met het onderwerp van de enquête te maken heeft, zodat de conclusie kan worden getrokken dat dit niet tot een scheve steekproef heeft geleid.

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

Bijlage 3 Randvoorwaarden cameratoezicht

- De burgemeester is verantwoordelijk voor cameratoezicht in het kader van de openbare ordehandhaving.
- De noodzaak van cameratoezicht wordt vastgesteld op basis van een zorgvuldige probleem- en omgevingsanalyse van het betreffende gebied.
- De privacyregelgeving wordt in acht genomen. Er moet dus een belangenafweging plaatsvinden tussen inbreuken op de privacy en de mate van openbare ordeverstoring.
- Het gebruik van camera's mag, in principe, niet leiden tot een groter beslag op de capaciteit van de politie.
- Een van de gestelde voorwaarden was dat het positieve effect van cameratoezicht eerst moet worden aangetoond, voordat camera's op grotere schaal mogen worden ingezet.
- Cameratoezicht dient plaats te vinden in combinatie met andere maatregelen, teneinde ongewenste neveneffecten tegen te gaan.
- Cameratoezicht vindt altijd plaats onder regie c.q. betrokkenheid van de politie.
- Voorafgaande aan cameratoezicht wordt het publiek, door middel van gerichte campagnes, uitgebreid op de hoogte gesteld.
- Er wordt een reglement opgesteld met betrekking tot vernietiging van beeldmateriaal, toegang tot het beeldmateriaal, etc.
- Het gebruik van cameratoezicht wordt geëvalueerd.

(Beleidsprogramma aanpak agressie en geweld, Gemeente Amsterdam, 2000)