

Cameratoezicht stationsgebied Delft

Evaluatie van de effecten en ervaringen in de eerste twee jaren (2006 - 2008)

Sander Flight



Cameratoezicht stationsgebied Delft

Evaluatie van de effecten en ervaringen in de eerste twee jaren (2006 - 2008)

Amsterdam, 17 maart 2008

Sander Flight

Met medewerking van:

Onderzoek + Statistiek Delft (bezoekersenquêtes)

Politie Haaglanden (aangiften en meldingen)

Nederlandse Spoorwegen (reizigersonderzoek)

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Cameratoezicht	7
1.2 Doelen cameratoezicht	7
1.4 Geïntegreerde monitorcentrale (GMC) Haaglanden	8
1.5 Evaluatie	9
2 Effecten op straat	11
2.1 Doel 1 – Geregistreerde delicten	11
2.2 Doel 2 – Minimaliseren overlast	12
2.3 Doel 3 – Vergroten veiligheidsgevoel	13
2.4 Doel 4 – Tegengaan verplaatsingseffecten	14
2.5 Opvattingen over cameratoezicht	15
3 Effecten achter de schermen	17
3.1 Doel 5 – Beelden als bewijsmateriaal	17
3.2 Doel 6 – Cameratoezicht en beheer	19
3.3 Doel 7 – Voorkomen van incidenten	20
3.3 Doel 8 – Oplossing van incidenten	20
3.4 Samenwerking politie Delft en GMC	20
4 Vervolg	23
4.1 Verlengen cameratoezicht	23
4.2 Ontwikkelingen stationsgebied	24
4.3 Nieuwe doelstellingen	24

Samenvatting

Cameratoezicht in Delft

Er hangen sinds mei 2006 op en rondom het station Delft 23 gemeentelijke camera's in het kader van openbare orde en veiligheid. Het doel van de camera's was het terugdringen van criminaliteit en overlast op en rond het station. Daarnaast was het de bedoeling veiligheidsgevoelens van bewoners, ondernemers en reizigers positief te beïnvloeden.

De camerabeelden worden 24 uur per dag bekeken in de geïntegreerde monitorcentrale (GMC) van de regio Haaglanden. Als zich een incident voordoet, wordt contact opgenomen met de politie in Delft die de beelden zelf kan bekijken en vervolgens de inzet bepaalt. De opgenomen beelden worden zeven dagen bewaard en kunnen worden gebruikt voor opsporing.

Omdat het project een looptijd van twee jaar had, is het nu tijd voor een evaluatie. Voor de evaluatie zijn enquêtes op straat gehouden (2004, 2006, 2008) en zijn door de politie en de NS cijfers aangeleverd. Aanvullend zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de gemeente, de politie en de NS. Ook is een bezoek gebracht aan de Geïntegreerde Monitor Centrale van de regio Haaglanden en de ruimte in politiebureau Delft waar de camera's worden uitgekeken.

Effecten op straat

Bij de start van project heeft de gemeente acht doelen gesteld die door het cameratoezicht bereikt moesten worden. Vier doelen hadden betrekking op de situatie op straat. De vier andere doelen gingen vooral om het proces achter de schermen. Hieronder wordt per doel aangegeven in hoeverre het is gehaald.

Cameratoezicht onderdeel van pakket

Het cameratoezicht in het stationsgebied maakt deel uit van een pakket aan maatregelen. Als het aantal delicten daalt, kan dit veroorzaakt worden door de camera's, maar ook door één van de andere maatregelen in het pakket. Het is bijzonder moeilijk om voor de effecten 'op straat' te bepalen wat de bijdrage is geweest van de camera's. Bij de effecten 'achter de schermen' is dit wel helder: deze doelen hebben immers alleen maar betrekking op de camera's zelf.

Doel 1 Cameratoezicht moest leiden tot 20% minder delicten in totaal en 20% minder vermogensdelicten

Het totaal aantal geregistreerde delicten (mei 2007 t/m april 2008) is 7% lager dan in het jaar vóór invoering van cameratoezicht (mei 2005 t/m april 2006). In de hele gemeente Delft lag het aantal aangiften in 2006 overigens ook 7% lager dan in 2005 – relatief gezien is er dus geen verbetering of verslechtering in het stationsgebied opgetreden.

Het aantal vermogensdelicten, waaronder fietsendiefstal, daalde in diezelfde periode met 1%, terwijl ook dit met 20% had moeten dalen. De gemeente merkt op dat sprake is van een *relatieve* verbetering in het aantal fietsendiefstallen: het aantal geparkeerde fietsen is namelijk met ongeveer een derde gestegen, maar het aantal fietsendiefstallen niet. Ook valt op dat het aantal bedreigingen/mishandelingen (-19%) en vernielingen (-64%) wel fors is gedaald. Dit zijn delicten die een grote invloed kunnen hebben op de veiligheid en het veiligheidsgevoel. Ze waren vooraf niet in de doelen opgenomen, maar wellicht kan op dit gebied toch van een succes worden gesproken.

Doel 2 Cameratoezicht moest de overlast minimaliseren

De overlast is zowel volgens politieregistraties als volgens enquêtes met 10% tot 30% gedaald na de invoering van cameratoezicht. Of dit betekent dat de doelstelling de overlast te minimaliseren is gehaald, ligt aan de invulling van het woord 'minimaliseren'.

Doel 3 Cameratoezicht moest het veiligheidsgevoel vergroten

Enquêtes op straat en onder reizigers in de trein, laten zien dat mensen zich 's avonds veiliger zijn gaan voelen op het stationsplein Delft en in het station zelf. De onvoldoendes zijn veranderd in voldoende. Vooral de angst voor berovingen blijkt te zijn afgenomen.

Doel 4 Verplaatsingseffecten moesten worden tegengegaan

Er is voor deze evaluatie geen aanvullend onderzoek verricht in de gebieden die aan het cameragebied grenzen. Het is dus niet mogelijk op basis van kwantitatieve gegevens te beoordelen of er sprake is geweest van verplaatsing. Aangezien het totaal aantal aangiften in de binnenstad als geheel is gedaald, is het zeer onwaarschijnlijk dat de camera's – in elk geval voor wat betreft diefstal uit auto's en zakkenrollerij – tot verplaatsing hebben geleid. De politie bevestigt dit.

Effecten achter de schermen

Doel 5 Beelden moesten als bewijsmateriaal worden gebruikt

In 2007 heeft de GMC in totaal 141 incidenten (vooral diefstal en overlast) waargenomen en geregistreerd. Dat komt neer op ongeveer drie incidenten per week. Er zijn 98 aanhoudingen verricht op basis van deze beelden en 126 processen-verbaal opgemaakt. Hoe vaak beelden als bewijsmateriaal zijn ingezonden naar het OM is niet helder, maar volgens de politie gebeurt dit 'heel vaak'.

Doel 6 Cameratoezicht moest onderdeel zijn van beheer

De camera's zijn er gekomen toen bleek dat andere maatregelen die in het kader van het handhavingarrangement werden getroffen, niet in staat waren bepaalde problemen op te lossen. De camera's waren nodig om ook op andere momenten een vorm van toezicht in het gebied te hebben. In het integraal handavingsarrangement van gemeente, NS, Connexion, lokale politie en KLPD is afgesproken dat de betrokken partijen elk kwartaal informatie uitwisselen over de situatie in het gebied en, indien nodig, extra handhavingacties ondernemen. Zo zijn extra acties gehouden tegen zwartrijden en overlast door fietsen ('weesfietsen' en fietsen die de doorgang blokkeerden). Dit doel is dus gehaald.

Doel 7 Cameratoezicht moest incidenten voorkomen

Op het totaal van bijna 150 incidenten die in 2007 zijn waargenomen met de camera's, zijn er ongeveer 50 waarbij een incident werd gesignaleerd voordat het zich volledig had ontwikkeld. In veel gevallen zijn de beelden van deze 'bijna-incidenten' ook doorgestuurd naar het bureau in Delft en is de politie in actie gekomen.

Doel 8 Cameratoezicht moest bijdragen aan oplossing van incidenten

De politie loste in 2005 13% van de delicten in het stationsgebied op. In 2007 was dat percentage meer dan verdubbeld tot 28%. Vooral diefstal, vernieling en mishandeling worden sneller opgelost dan voorheen.

Vervolg

De Gemeentewet bepaalt dat cameratoezicht op openbare plaatsen alleen mag worden ingezet als het noodzakelijk, subsidiair en proportioneel is. Op basis van dit rapport zal de gemeenteraad antwoord moeten geven op de vraag of dit geldt voor het cameratoezicht in het stationsgebied. Als het antwoord positief is, kan de gemeenteraad het project voor een bepaalde periode verlengen, bijvoorbeeld tot 2011, waarna de burgemeester een uitvoeringsbesluit kan nemen.

In het stationsgebied wordt de komende jaren veel verbouwd: dit kan het gebied aantrekkelijk maken voor overlastveroorzakers en criminelen en dit zou ervoor pleiten het cameratoezicht voort te zetten.

Tot slot wordt de aanbeveling gedaan in de toekomst meer onderscheid te maken tussen doelen van cameratoezicht (interne doelen of *output*) en doelen die gelden voor het stationsgebied als geheel (maatschappelijke effecten of *outcomes*).



1 Inleiding

1.1 Cameratoezicht

In mei 2006 zijn op en rondom station Delft 23 gemeentelijke toezichtcamera's opgehangen in het kader van handhaving van de openbare orde en veiligheid. De keuze voor cameratoezicht kwam voort uit het projectplan *Veilig verkeren op en rond station Delft*. Om het stationsgebied in Delft veiliger en leefbaarder te maken, heeft de politie in 2003 en 2004 relatief veel fysiek toezicht gehouden in het gebied rond het station. Dat leidde tot een daling van de criminaliteit en overlast. Maar de problemen bleken hardnekkig, met name op momenten dat er geen toezicht was. Zodra het geüniformeerde toezicht verdween, was de situatie vaak snel weer zoals daarvoor. Aangezien het voor de politie onmogelijk was om 24 uur per dag aanwezig te zijn rondom het station, werd cameratoezicht als een goede aanvulling beschouwd.

1.2 Doelen cameratoezicht

De verwachting was dat cameratoezicht criminaliteit en overlast op en rond het station zou helpen terugdringen en veiligheidsgevoelens van bewoners, ondernemers en reizigers positief zou beïnvloeden. Er is toezicht zonder dat er fysieke toezichthouders aanwezig hoeven te zijn, de politie kan gericht en goed voorbereid reageren als zich een incident voordoet en camerabeelden kunnen worden gebruikt als bewijsmateriaal.

Cameratoezicht maakt deel uit van een pakket aan maatregelen om de veiligheid rondom het station te verbeteren. Zo is er bijvoorbeeld een handhavingsarrangement gesloten tussen de politie, de gemeente en de NS. Ook is de coffeeshop die op het stationsplein zat gesloten. Het is de bedoeling dat alle maatregelen samen leiden tot een verbetering van de veiligheid en de leefbaarheid.

Er zijn acht expliciete doelstellingen geformuleerd voor het cameratoezicht. De eerste versie hiervan was opgenomen in de nota *Cameratoezicht Stationsgebied* (3 februari 2005) en naar aanleiding van een bespreking in de commissie Leefbaarheid op 17 maart 2005 aangescherpt tot de onderstaande doelen. Ze kunnen worden ingedeeld in vier doelen die betrekking hebben op wat er op 'op straat' gebeurt en vier doelen die alleen 'achter de schermen' meetbaar zijn.

Op straat

- Het met 20% verder terugdringen van het totaal aantal geregistreerde delicten, waarbij wordt gestreefd naar een daling van 20% van het aantal vermogensdelicten;
- Het minimaliseren van overlast;
- Het vergroten van het veiligheidsgevoel van bezoekers, passanten en bewoners, zodanig dat alle onderzochte gebieden een 'voldoende' scoren;
- Het tegengaan van verplaatsingseffecten, zodanig dat de geregistreerde overlast en delicten minimaal gelijk blijft.

Achter de schermen

- Het verkrijgen van beelden die als ondersteunend bewijsmateriaal bij het opsporingsonderzoek (daderopsporing) van politie en justitie kunnen dienen;
- Cameratoezicht onderdeel laten zijn van een structureel functioneel beheer van het stationsgebied;
- Cameratoezicht laten bijdragen aan het voorkomen van incidenten;
- Cameratoezicht laten bijdragen aan het verhogen van het oplossingspercentage.

Cameratoezicht onderdeel van pakket

Het cameratoezicht maakt deel uit van een pakket aan maatregelen. Als het aantal delicten daalt, kan dit veroorzaakt worden door de camera's, maar ook door één van de andere maatregelen in het pakket. Het is bijzonder moeilijk om voor de effecten 'op straat' te bepalen wat de bijdrage is geweest van de camera's. Bij de effecten 'achter de schermen' is dit wel helder: deze doelen hebben immers alleen maar betrekking op de camera's zelf.

1.4 Geïntegreerde monitorcentrale (GMC) Haaglanden

Het camerasysteem is via een beveiligde verbinding aangesloten op de geïntegreerde monitor centrale (GMC) van de regio Haaglanden. Daar worden de beelden 24 uur per dag, 7 dagen per week *live* bekeken door politie-surveillanten. Als er in de GMC een incident wordt waargenomen of als er via de meldkamer een melding binnenkomt, wordt contact opgenomen met politiebureau Delft. Daar staan vier beeldschermen die de beelden weergeven. De politie Delft bepaalt op welke wijze en met hoeveel mensen ze in actie komt. Tijdens het incident is de centralist in de GMC degene die de knoppen bedient. Via de portofoon kan de centralist het incident volgen. Indien nodig kunnen de politiemensen op straat via de portofoon direct communiceren met de centralist in de GMC.

In bijzondere gevallen, zoals tijdens grote evenementen, worden de camerabeelden door bureau Delft zelf live bekeken. Als een incident niet live is waargenomen, maar er is wel behoefte aan de opgenomen beelden, dan kan bureau Delft tot maximaal zeven dagen na het incident de beelden opvragen bij de GMC. Daarna worden de beelden automatisch gewist.



De geïntegreerde monitor centrale (GMC) van de regio Haaglanden – op één van de zes werkplekken worden de beelden van de camera's in Delft continu getoond

1.5 Evaluatie

In de Gemeentewet is vastgelegd dat cameratoezicht op openbare plaatsen per definitie een tijdelijke maatregel moet zijn. Elke gemeente die camera-toezicht inzet, moet periodiek evalueren of de doelen van het cameratoezicht gerealiseerd worden en of het nog wel noodzakelijk is dat er camera-toezicht is. Het cameratoezicht in Delft is geïnstalleerd voor een proefperiode van twee jaar en daarom wordt nu een evaluatie gehouden om te kunnen bepalen of er na mei 2008 een verlenging moet komen.

Om te bepalen wat de effecten van het cameratoezicht waren, zijn diverse bronnen geraadpleegd:

- Enquêtes op straat in 2004, 2006 en 2008 – deze zijn afgenomen en geanalyseerd door Onderzoek + Statistiek van de gemeente Delft. De eerste meting is gehouden in maart 2004, ruim vóór de start van het cameratoezicht (nulmeting). Vervolgens is een tussenmeting gehouden in maart 2006. Twee maanden later (mei 2006) was het camerasysteem operationeel. De derde meting is gehouden in januari 2008 - twintig maanden na de start van het cameratoezicht. De timing van deze drie metingen is ideaal om de effecten van het cameratoezicht goed te kunnen vaststellen. In veel andere gemeenten wordt geen echte nulmeting gehouden en is het dus onmogelijk de veranderingen goed in kaart te brengen. In Delft is dat geen probleem. De enquêtes zijn door O+S geanalyseerd en een gedeelte van die resultaten wordt gebruikt in het rapport dat u nu leest. Daarnaast publiceert O+S een zelfstandig rapport met alle uitkomsten van de drie metingen.
- Politiecijfers – de politie Delft heeft het aantal aangiften en meldingen in het stationsgebied op een rij gezet voor de afgelopen jaren. Ook leverden zij een overzicht van het aantal opgehelderde misdrijven en het aantal registraties van incidenten in de monitor centrale.
- Interviews – er zijn interviews gehouden met de plaatsvervangend bureauchef van de politie Delft, de programmamanager veiligheid van de gemeente, de locatiemanager en de sociale veiligheidsmanager van de NS en met de teamleider toezicht en handhaving van de gemeente.



2 Effecten op straat

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de doelen op straat zijn bereikt. Zoals gezegd is het niet mogelijk om aan te geven in hoeverre het de camera's waren die verantwoordelijk zijn voor de veranderingen – het kan ook een andere maatregel zijn geweest of de combinatie van verschillende maatregelen. Dit probleem speelt altijd bij het vaststellen van effecten op straat van één specifiek instrument. In het volgende hoofdstuk gaat het over de vraag of de doelen die betrekking hebben op wat er achter de schermen gebeurt, zijn gehaald. Die doelstelling hebben wel direct betrekking op het cameratoezicht.

2.1 Doel 1 – Geregistreerde delicten

Het doel was het met 20% verder terugdringen van het totaal aantal geregistreerde delicten, waarbij werd gestreefd naar een daling van 20% van het aantal vermogensdelicten. Door de politie is een overzicht gemaakt van alle aangiften en meldingen in de stationsbuurt voor de twaalf maanden vóór invoering van cameratoezicht (mei 2005 – april 2006) en de twee jaar daarna.

Tabel 2.1 Aangiften stationsbuurt mei 2005 – april 2008

	Jaar 0	Jaar 1	Jaar 2	Verschil Jaar 0 > Jaar 2
	Mei 2005	Mei 2006	Mei 2007	
	April 2006	April 2007	April 2008	
Vermogensdelicten	154	174	152	-1%
Bedreiging, mishandeling	26	20	21	-19%
Vernielingen	14	11	5	-64%
Overig	21	27	22	+5%
Totaal	215	232	199	-7%

Deze cijfers zijn aangeleverd in januari 2008, dus de cijfers voor de maanden januari t/m april 2008 waren nog niet beschikbaar. Om de cijfers toch te kunnen vergelijken met de twee voorgaande jaren zijn de cijfers voor de maanden januari t/m april 2008 geëxtrapoleerd op basis van de maanden mei t/m december 2007.

Het totaal aantal aangiften in de stationsbuurt ligt twee jaar na invoering van het cameratoezicht 7% lager dan in het jaar vóór invoering. In absolute aantallen gaat het om een daling van 215 naar 199 aangiften. De doelstelling van een reductie met 20% is dus niet gehaald. Als we kijken naar het specifieke doel om het aantal aangiften van vermogensdelicten te laten dalen met 20%, zien we dat hier nauwelijks een verandering in is opgetreden: dit percentage daalde 1% (van 154 naar 152 aangiften). Ook hier is de doelstelling van een daling met 20% dus niet gehaald. De gemeente merkt echter op dat het aantal geparkeerde fietsen fors is toegenomen, met ongeveer een derde. Het feit dat het aantal fietsendiefstallen in de tussentijd niet is toegenomen, kan dus worden beschouwd als een *relatieve* verbetering.

Opvallend is de *stijging* van het aantal aangiften in het eerste jaar na invoering van cameratoezicht. In principe is het mogelijk dat dit door het camera-toezicht is veroorzaakt (er is meer waargenomen), maar een nadere blik op de cijfers laat zien dat deze stijging werd veroorzaakt door 26 gevallen van *skimming* in 2006: het manipuleren van geldautomaten. Dit delict kwam niet voor in 2005 en 2007. De stijging in jaar 1 heeft dus in elk geval niets met de camera's te maken.

Als we kijken naar bedreiging/mishandeling, zien we wel een forse daling met -19% (van 26 naar 21 incidenten). Bij de vernielingen is de daling in procenten nog groter: -64% (van 14 naar 5 vernielingen). Dit zijn in absolute aantallen geen grote verschuivingen, maar het zijn wel delicten die een grote invloed hebben op de veiligheid en de beleving van veiligheid in het stationsgebied.

Kortom: afgaand op het totaal aantal aangiften en het aantal aangiften van vermogensdelicten is de doelstelling niet gehaald. Kijken we echter naar bedreiging/mishandeling en vernielingen, dan zien we wel een forse verbetering. Enerzijds moet hierbij worden opgemerkt dat het om kleine aantallen aangiften gaat en de cijfers dus gevoelig kunnen zijn voor toevalsfluctuaties. Anderzijds kan echter ook worden geconstateerd dat dit ernstige delicten zijn, vooral bedreiging en mishandeling, die een grote invloed kunnen hebben op de veiligheidsbeleving van iedereen die het stationsgebied betreedt. Wat dat betreft kan dus worden gesproken van een succes.

2.2 Doel 2 – Minimaliseren overlast

Het tweede doel van cameratoezicht was het 'minimaliseren van overlast'. Overlast is een lastig te meten fenomeen: wat de één 'spelende kinderen' noemt, kan voor een ander 'jongerenoverlast' zijn. Daar komt nog bij dat overlast in de meeste gevallen niet wordt gemeld aan de politie – het is dus een fenomeen dat beter met behulp van enquêtes dan politiecijfers in beeld kan worden gebracht. Beide bronnen (politiecijfers en enquêtes) worden hieronder beschreven.

Tabel 2.2 Overlast stationsgebied voor en na invoering cameratoezicht

	Voor invoering cameratoezicht	Na invoering cameratoezicht	Vershil
Aantal politieregistraties overlast	88	78	-11%
Enquêtes: overlast zwervers	26%	22%	-15%
Enquêtes: overlast groepen jeugd	19%	14%	-26%

De politiecijfers hebben betrekking op 2005 en 2007; de enquêtes zijn gehouden in 2004 en 2008.

De politie registreerde in de twaalf maanden voordat cameratoezicht werd ingevoerd 88 gevallen van overlast. Hieronder vallen overlast door drank, drugs, geluidsoverlast, gestoorde personen, hinderlijke jeugd en 'overige overlast'. In het eerste jaar na invoering daalde dit tot 81 registraties (-8%)

en in het daaropvolgende jaar daalde het tot 78 registraties (-11% t.o.v. het jaar voor invoering van cameratoezicht).

Uit de enquêtes die op straat zijn gehouden komt een vergelijkbaar beeld. In 2004 gaf 26% van de ondervraagden aan lastig te zijn gevallen door zwerwers. In de enquête van januari 2008 is dit gedaald tot 22% (een afname met 15%). In 2004 werd 19% van de ondervraagden lastig gevallen door een groep jongeren en in 2008 is dit gedaald tot 14% (een afname met 26%).

Kortom: de overlast is zowel volgens politieregistraties als volgens enquêtes met 10% tot 30% gedaald na invoering van cameratoezicht. Of dit betekent dat de doelstelling de overlast te minimaliseren is gehaald, ligt aan de invulling van het woord 'minimaliseren'.

2.3 Doel 3 – Vergroten veiligheidsgevoel

Het derde doel van het cameratoezicht was het vergroten van het veiligheidsgevoel van bezoekers, passanten en bewoners, zodanig dat alle onderzochte gebieden een 'voldoende' scoren. Veiligheidsgevoelens zijn gemeten in de enquêtes die op straat zijn gehouden.

Tabel 2.3 Veiligheidsgevoel (rapportcijfers – hoe hoger, hoe beter)

	Voor invoering cameratoezicht (2004)	Na invoering cameratoezicht (2008)
Overdag op het stationsplein	6,9	7,0
's Avonds laat op het stationsplein	5,2	5,8
Overdag in het station	6,8	6,9
's Avonds in het station	5,1	5,9

Bron: Enquêtes door O+S onder voorbijgangers op straat

De enquêtes laten zien dat mensen zich 's avonds veiliger zijn gaan voelen op het stationsplein en in het station zelf. De onvoldoendes zijn veranderd in voldoende. Overdag is er niet veel veranderd: hier is slechts een minimale verbetering zichtbaar, maar die cijfers waren al voldoende. Vooral de angst voor berovingen blijkt te zijn afgenomen. In 2004 was 42% van de ondervraagden het (helemaal) eens met de stelling 'Op het station moet je altijd extra goed opletten om niet beroofd te worden'. In 2008 was 'slechts' 30% die mening toegedaan.

Tabel 2.4 Rapportcijfer voor sociale veiligheid (% dat een 7 of hoger geeft)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Overdag	87%	87%	88%	90%	89%	91%
's Avonds	49%	52%	59%	61%	65%	63%

Bron: Klantenonderzoek NS reizigers station Delft

De cijfers uit het onderzoek van O+S onder voorbijgangers worden bevestigd door het klantenonderzoek dat de NS elk kwartaal houdt. De groep reizigers die een 7 of hoger geeft voor de sociale veiligheid op station Delft neemt gestaag toe in de loop der jaren. De veiligheid overdag wordt hoog gewaardeerd en neemt zelfs nog iets toe. 's Avonds zien we een duidelijke stijging: het laagste cijfer werd geregistreerd in 2002 toen slechts 49% een 7 of hoger gaf voor de veiligheid 's avonds. De hoogste percentages voor de veiligheid 's avonds werden gemeten in 2006 en 2007 toen 65% respectievelijk 63% een 7 of hoger gaf.

De conclusie luidt dan ook dat mensen zich 's avonds in het station en daarbuiten veiliger zijn gaan voelen tussen 2004 en 2008. De onvoldoendes zijn veranderd in voldoende. De NS merkt overigens op dat de camera's hier wel een bijdrage aan hebben geleverd, maar dat de verbetering niet alleen daaraan kan worden toegeschreven: ook andere maatregelen hadden effect.

2.4 Doel 4 – Tegengaan verplaatsingseffecten

Het vierde doel van cameratoezicht was 'het tegengaan van verplaatsingseffecten, zodanig dat de geregistreerde overlast en delicten minimaal gelijk blijft'.

Rationele en impulsieve daders

In discussies over cameratoezicht speelt verplaatsing, ook wel het 'waterbedeffect' genoemd, vaak een belangrijke rol. Dat is terecht: camera's worden immers op een vaste plek aan een muur of op een paal gemonteerd en het lijkt vrij eenvoudig voor een dader om buiten beeld zijn slag te slaan. Onderzoek in binnen- en buitenland laat echter zien dat er bijna nooit volledige verplaatsing plaatsvindt als preventieve maatregelen worden genomen en dit blijkt ook te gelden voor cameratoezicht. In de vijf Nederlandse evaluaties van cameratoezicht waar expliciet aandacht is besteed aan verplaatsing¹ was er in vier gevallen gedeeltelijke verplaatsing (bepaalde delicten wel, andere niet) en in één geval was er helemaal geen verplaatsing. Kortom: verplaatsing is mogelijk, maar zeker niet vanzelfsprekend en eigenlijk nooit honderd procent volledig.

Dit komt doordat de meeste daders minder flexibel zijn dan wel wordt aangenomen. Er zijn natuurlijk daders die impulsief te werk gaan, maar op deze groep heeft cameratoezicht überhaupt nauwelijks effect: het leidt er niet toe dat ze minder delicten plegen, maar het leidt ook niet tot verplaatsing. De daders die wel rationeel te werk gaan, zijn vaak specialist. Specialisten zijn nauwelijks flexibel en hebben maar weinig mogelijkheden hun werkgebied te verplaatsen. Dit blijkt bijvoorbeeld te gelden voor inbrekers die een bepaalde wijk of een bepaald soort woning goed kennen. Maar het geldt ook voor autokrakers: deze daders kennen een bepaald parkeerterrein vaak goed en weten hoe ze snel weg kunnen komen met gestolen spullen. Voor dat soort daders levert verplaatsing van hun werkterrein vaak te grote risico's op. Opvallend genoeg blijkt dit ook te gelden voor drugsdealers en drugsverslaafden: zij blijken een stuk rationeler te werk te gaan dan vaak wordt gedacht. Uit deze theorie volgt dat verplaatsing eerder uitzondering dan regel is en die hypothese wordt regelmatig bevestigd door empirisch onderzoek.

Noot 1 Zie: www.cameratoezicht.nu > evaluaties.

Er is voor deze evaluatie geen uitgebreid aanvullend onderzoek verricht in het gebied dat aan het cameragebied grenst. Het is dus niet mogelijk op basis van kwantitatieve gegevens te beoordelen of er sprake is geweest van verplaatsing. Wel kunnen de totale aantallen aangiften in Delft worden vergeleken met de aangiften in het cameragebied. In de hele gemeente Delft werd in 2006 6.663 keer aangifte van een misdrijf gedaan. Dat was 7% minder dan in 2005 en 12% minder dan in 2004. Het aantal woninginbraken nam toe, maar vooral in andere wijken dan de binnenstad.

Als we ons beperken tot de binnenstad zien we dat het aantal diefstallen uit auto's daalde met 42% en het aantal aangiften van zakkenrollerij met 24%. Als de camera's in het stationsgebied tot een verplaatsing zouden hebben geleid, zou het aantal aangiften in de binnenstad als geheel gelijk moeten zijn gebleven of zelfs gestegen. Maar aangezien het juist daar fors is gedaald, is het zeer onwaarschijnlijk dat de camera's – in elk geval voor wat betreft diefstal uit auto's en zakkenrollerij – tot verplaatsing hebben geleid. Dit wordt bevestigd door de politie: die is er stellig van overtuigd dat zich geen verplaatsing naar andere plekken heeft voorgedaan.

2.5 Opvattingen over cameratoezicht

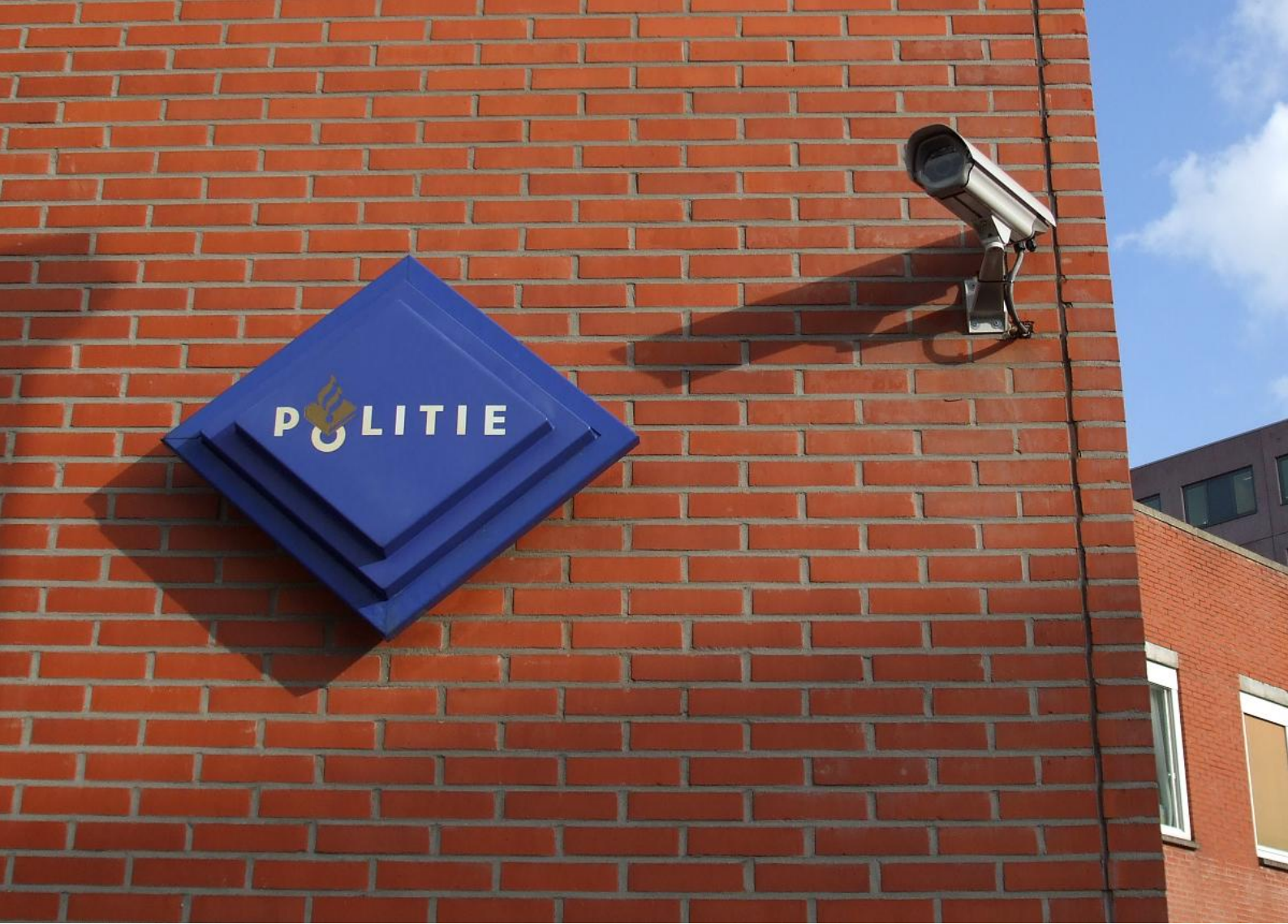
Hoewel bij de start van het cameratoezicht geen doelen zijn gesteld op dit gebied, is het natuurlijk wel van belang dat gebruikers van het gebied weten dat er camera's hangen. Daarnaast is het interessant om te peilen of men cameratoezicht een goed idee vindt en of men zich er veiliger door voelt.

Opvallend is dat minder dan de helft van de voorbijgangers weet dat er camera's hangen (46%). Vergeleken met andere gemeenten is dat vrij laag. Als het de bedoeling is dat mensen zich veiliger voelen door cameratoezicht, is het wenselijk dat (bijna) iedereen weet dat ze er hangen. Aan de andere kant kan je je afvragen of dat echt een vereiste is. Als de personen die delicten plegen of overlast veroorzaken het wel weten (en meestal is dat het geval), kan cameratoezicht resultaten opleveren die voor iedereen merkbaar zijn – of men nu weet dat er camera's hangen of niet.

Ongeveer de helft (49%) van de ondervraagden zegt dat ze zich veiliger voelen door cameratoezicht. De andere helft geeft aan dat het voor hun gevoel van veiligheid niet uitmaakt of er camera's hangen (42%). Een groep van 6% zegt dat hun gevoel van veiligheid juist *kleiner* wordt door cameratoezicht. Wellicht dat deze mensen zich in hun privacy voelen aangetast of zich door de camera's ineens bewust worden van mogelijke risico's: "Als er camera's nodig zijn, zal het hier wel onveilig zijn".

In de enquête is ook gevraagd of men camera's in het stationsgebied een goed idee vindt. Een ruime meerderheid van 69% is (zeer) positief en 67% denkt dat de camera's een bijdrage leveren aan het terugdringen van criminaliteit en overlast in het stationsgebied.

Al met al kan dus worden geconcludeerd dat ongeveer de helft van de voorbijgangers weet dat er cameratoezicht is, dat een ruime meerderheid vóór is en dat men er positieve verwachtingen van heeft.



3 Effecten achter de schermen

Cameratoezicht is slechts één van de maatregelen die in het stationsgebied zijn getroffen om de veiligheid te vergroten en de overlast te verminderen. Het is moeilijk om aan te geven in hoeverre de camera's verantwoordelijk zijn voor de effecten die werden gerapporteerd in het vorige hoofdstuk - het zou ook één van de andere maatregelen kunnen zijn geweest. In onderzoeksjargon: de *outcomes* (of maatschappelijke effecten) kunnen niet eenduidig aan cameratoezicht worden toegeschreven. Causaliteit is zeer moeilijk te bewijzen.

In dit hoofdstuk gaat het echter over de *output* van cameratoezicht en daarbij speelt dit probleem veel minder sterk. Met output bedoelen we alle resultaten die het cameratoezicht direct heeft opgeleverd. We kijken naar de opbrengsten achter de schermen: hoe goed werkt het *live* toezicht, hoeveel incidenten worden er waargenomen en hoe vaak worden opgenomen beelden gebruikt voor opsporing achteraf?



De beeldschermen op politiebureau Delft waar alle beelden van de geïntegreerde monitor centrale (GMC) van de regio Haaglanden kunnen worden getoond

3.1 Doel 5 – Beelden als bewijsmateriaal

Eén van de doelen van de camera's is het verkrijgen van beelden die als ondersteunend bewijsmateriaal bij opsporingsonderzoek kunnen dienen. De monitorcentrale (GMC) houdt een database bij met daarin alle incidenten die met de camera's worden waargenomen.

De eerste maanden

Vier maanden na de start van het cameratoezicht heeft de politie in een brief aan de burgemeester van Delft² al verslag gelegd van de voorlopige resultaten. In de eerste vier maanden van het project (mei t/m augustus 2006) is het cameratoezicht vooral gebruikt om op te treden tegen rondhangende en overlastgevende personen. In de meeste gevallen is hiervan proces-verbaal opgemaakt voor baldadigheid, hangen in portieken en drankgebruik. In totaal hebben zich 24 ernstiger incidenten (drugshandel, mishandeling, diefstal en vernieling). Daarbij zijn 33 personen aangehouden.

Het jaar 2007

Ook de cijfers voor het jaar 2007 zijn door de politie aangeleverd voor deze evaluatie. In totaal zijn in het jaar 2007 141 incidenten in de database van de toezichtcentrale ingevoerd. Dat komt neer op ongeveer drie incidenten per week.

Tabel 3.1 Incidenten waargenomen met camera's (2007)

	Aantal	Percentage
Diefstal	38	27%
Overlast (drank, drugs, jeugd)	15	11%
Drugsbezit of drugshandel	6	4%
Baldadigheid	4	3%
Vernieling	3	2%
Mishandeling	3	2%
Overige incidenten	72	51%
Totaal	141	100%

Bron: Registratie GMC

Het incident dat het meest is waargenomen in 2007 was diefstal, vooral fietstendiefstal. Diefstallen nemen ruim een kwart van de waarnemingen voor hun rekening (27%). Daarna volgen verschillende vormen van overlast (11%). Alle andere incidenten komen slechts enkele malen voor in de registratie. In de groep 'overige incidenten' gaat het bijvoorbeeld om straatroof, heling, brand, graffiti of een vechtpartij. Op basis van deze 141 incidenten zijn 98 aanhoudingen verricht. Ook is in 126 gevallen een proces-verbaal opgemaakt, waarvan 61 'mini's' - jargon voor relatief kleine overtredingen, zoals wildplassen en te hard rijden.

Camerabeelden worden ook gebruikt als bewijsmateriaal. Als dit aan de orde is, worden de beelden op een CD gebrand en maakt de toezichthouder een proces-verbaal op waarin hij verklaart de beelden waargenomen te hebben – dit voorkomt dat de toezichthouder zelf voor de rechtbank moet verschijnen als getuige. Hoe vaak er beelden als bewijsmateriaal zijn meegestuurd naar het Openbaar Ministerie is niet in absolute aantallen bekend, maar volgens de politie gebeurt dit 'heel vaak'.

Noot 2 Brief 12 september 2006 van de chef van het Bureau Delft aan de burgemeester van Delft.

Uit andere cameraprojecten weten we dat gebruikers van camerasystemen niet elke keer dat ze het systeem gebruiken een registratie maken in de database. In Amsterdam bleek dit in ongeveer de helft van de gevallen niet te gebeuren – de centralisten hebben soms geen tijd voor een registratie en soms lijkt het ze niet de moeite waard, meestal als de politie niet ter plaatse gaat. De politie Haaglanden is zich bewust van het feit dat dit ook voor Delft kan gelden, maar kan geen schatting geven van het aantal keren incidenten wel worden waargenomen, maar niet geregistreerd.

3.2 Doel 6 – Cameratoezicht en beheer

Het zesde doel van het cameratoezicht was het 'onderdeel laten zijn van een structureel en functioneel beheer van het stationsgebied'. Dit doel is gehaald: de camera's maken vanaf het begin deel uit van het handhavingarrangement voor het stationsgebied, dat is gesloten door de gemeente, de NS, Connexxion, de lokale politie en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Sterker nog: de camera's zijn er gekomen doordat bleek dat de andere maatregelen die in het kader van het handhavingarrangement waren getroffen, niet in staat waren bepaalde problemen op te lossen. De camera's waren nodig om ook op andere momenten een vorm van toezicht in het gebied te hebben.

In het kader van het arrangement komen alle betrokken partijen elk kwartaal bij elkaar om de situatie te bespreken en, indien nodig, extra handhavingacties te houden. Zo zijn extra acties gehouden tegen zwartrijden en tegen de overlast door fietsen die de doorgang blokkeren en 'weesfietsen'.

De betrokken partijen maken regelmatig gezamenlijk een ronde door het gebied om te zien hoe de situatie zich ontwikkelt. Dit werkt goed, aldus de politie, de gemeente en de NS. Problemen worden gesignaleerd, de betrokken partijen worden het met elkaar eens over de definitie van wat kan en wat niet kan en ze maken duidelijk welke rol de afzonderlijke disciplines spelen. Ook is onderling afgesproken dat de toezichthouders van verschillende instanties zich niet beperken tot 'binnen' of 'buiten' het station, maar altijd een integrale bril op moeten zetten. De medewerkers van de gemeente (Toezicht Openbare Ruimte) lopen op hun rondes ook altijd het station binnen, terwijl de mensen van de Spoorwegpolitie ook het stationsplein meenemen in hun rondes.



Kortom: het handhavingarrangement heeft de samenwerking verbeterd en heeft ervoor gezorgd dat eenieder zijn taak beter kan uitvoeren. De camera's maken deel uit van het totaalpakket aan maatregelen dat is genomen in het kader van het arrangement.

3.3 Doel 7 – Voorkomen van incidenten

Cameratoezicht functioneert niet alleen als een repressief instrument, maar kan ook een preventieve werking hebben. De verwachting was dat camera-toezicht kan bijdragen aan het voorkomen van incidenten. De vraag hoeveel incidenten zijn voorkomen door cameratoezicht, is onmogelijk te beantwoorden. Je moet dan immers aantonen dat iets *niet* is gebeurd en dat de camera's hiervoor verantwoordelijk waren.

Wat *wel* inzichtelijk kan worden gemaakt, is het aantal incidenten dat in de kiem wordt gesmoord. Dit is het geval als met de camera's een incident wordt waargenomen waar de politie tijdig kon ingrijpen voordat het escaleerde. Op het totaal van bijna 150 incidenten die in 2007 zijn waargenomen met de camera's, voldoen er ongeveer 50 aan dat profiel. Het gaat dan om zaken als 'man kijkt naar diverse fietsen', 'veelpleger gezien', 'jongens rondom personenauto', 'verdacht pakje' en 'man loopt over spoor'. In veel gevallen zijn de beelden van deze 'bijna-incidenten' doorgestuurd naar het bureau in Delft en is de politie in actie gekomen. Het is aannemelijk dat in een deel van deze gevallen een ernstiger incident is voorkomen, maar om hoeveel incidenten het exact gaat en wat er zou zijn gebeurd als er niet was ingegrepen, is niet met zekerheid te zeggen.

Al met al kan in elk geval worden geconcludeerd dat de camera's een preventieve rol hebben gespeeld in ongeveer een derde van de gevallen. Ongeveer vijftig keer zijn verdachte situaties waargenomen voordat zich een incident voordeed en de politie is in veel van die gevallen in actie gekomen.

3.3 Doel 8 – Oplossing van incidenten

Het achtste, en laatste, doel van het cameratoezicht is het verhogen van het oplossingspercentage. De politie heeft ook hiervoor cijfers aangeleverd en daaruit blijkt dat het percentage incidenten dat is opgehelderd, meer dan verdubbelde sinds de invoering van cameratoezicht. In 2005 werd 13% van de delicten in het stationsgebied opgehelderd en in 2007 was dat meer dan verdubbeld tot 28%. Vooral diefstal, vernieling en mishandeling worden sneller opgelost. Dit lijken wellicht lage percentages, maar vergeleken met het regionale gemiddelde zijn ze hoog.

3.4 Samenwerking politie Delft en GMC

In een aantal andere politieregio's (o.a. Utrecht en Amsterdam-Amstelland) wordt toegewerkt naar een centralisatie van cameratoezicht in een regionale cameratoezichtruimte. De voordelen zijn duidelijk: schaalvoordelen, specialisatie en een 24-uurs bezetting. Er is echter ook een nadeel: wat blijft er over van het 'lokale gevoel' als mensen die achter de monitor niet uit het gebied komen waar ze toezicht op moeten houden? Weten zij wel wie de veelplegers zijn en op welke manier de politie op straat werkt?

In Delft wordt op een aantal manieren gezorgd voor uitwisseling van informatie tussen Delft en de geïntegreerde monitorcentrale (GMC). Zo worden de drie dagelijkse briefings die in Delft worden georganiseerd door de politie via het videosysteem gedeeld met de GMC. Hetzelfde geldt voor foto's van veelplegers die vanuit Delft aan de GMC worden doorgegeven. Daarnaast is er de portfoonverbinding tussen de GMC en de politie in Delft die het mo-

gelijk maakt om de centralist tijdens een incident aanwijzingen te geven. De politie in Delft heeft het plan om de centralisten af en toe een uurtje mee te laten lopen met een surveillance op straat om de samenwerking nog verder te verbeteren.



4 Vervolg

4.1 Verlengen cameratoezicht

Op basis van dit rapport zal de gemeenteraad antwoord moeten geven op de vraag of cameratoezicht goed werkt en zo ja, of het cameraproject moet worden verlengd. Als het antwoord op die vragen positief is, kan de raad het project voor een bepaalde periode verlengen. Om te kunnen bepalen of de camera's bijdragen aan veiligheid en leefbaarheid in het stationsgebied moeten vervolgens nieuwe doelen worden gesteld.

Afweging

De Gemeentewet maakt duidelijk aan welke voorwaarden moet worden voldaan om tot (verlenging van) cameratoezicht over te gaan. Het draait allemaal om de vraag of cameratoezicht noodzakelijk, proportioneel en subsidair is.

Eis 1 - Noodzakelijkheid

Wil een gemeente cameratoezicht op straat inzetten (of verlengen) dan moet daar een noodzaak voor zijn. Dit houdt in dat er sprake moet zijn van een openbaar gebied waarin zich regelmatig onveilige situaties voordoen en waar eerdere maatregelen niet het gewenste effect hebben gehad.

Eis 2 - Subsidiariteit

De subsidiariteits eis houdt in dat om een handhavingdoel te bereiken het lichtste middel moet worden ingezet waarmee dat doel bereikt kan worden. Cameratoezicht is een zwaar middel dat alleen mag worden ingezet als andere 'lichtere' maatregelen niet het beoogde doel hebben bereikt.

Eis 3 - Proportionaliteit

Proportionaliteit houdt in dat het cameratoezicht in verhouding moet staan met de geconstateerde criminaliteit en overlast. Het is niet proportioneel als cameratoezicht wordt ingezet om foutparkeerders aan te pakken of een groep jongeren die geen overlast geven in de gaten te houden.

Procedure

Als de gemeenteraad van mening is dat cameratoezicht ook na mei 2008 nodig is, kan zij besluiten het project te verlengen, bijvoorbeeld tot mei 2011. Vervolgens kan de burgemeester op basis van een door de raad toegekende bevoegdheid een uitvoeringsbesluit nemen en het cameraproject verlengen. Het besluit van de burgemeester is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen bezwaar en beroep openstaan.

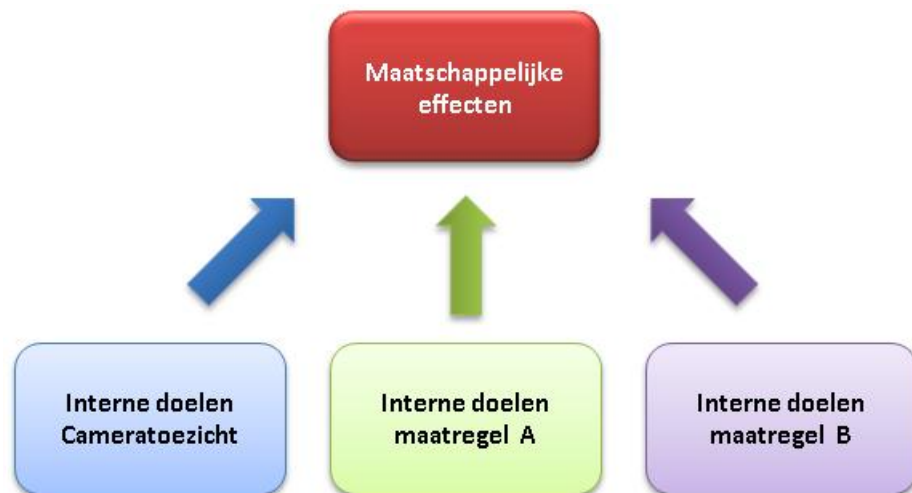
4.2 Ontwikkelingen stationsgebied

Het stationsgebied zal er de komende jaren anders uit komen te zien, omdat er een spoortunnel wordt aangelegd. In de eerste fase gaat het om het bouwrijp maken van het gebied, onder meer door de sloop van een groot aantal gebouwen rond het station. In de tweede fase is het stationsplein aan de beurt. Dan wordt een parkeergarage gebouwd, een nieuw NS-station, de centrale huisvesting van de gemeente en woningen. Alle tram- en bushaltes, en ook de fietsenrekken aan de voorzijde van het station, worden dan verplaatst.

Het is goed mogelijk dat de bouw tot onoverzichtelijke situaties leidt. Dit kan op zijn beurt ertoe leiden dat het gebied een interessante plek wordt voor veroorzakers van overlast en criminaliteit. Dat zou een reden kunnen zijn om het cameratoezicht te verlengen.

4.3 Nieuwe doelstellingen

Als wordt besloten het cameraproject te verlengen, moeten nieuwe doelen worden gesteld. Het is aan de gemeenteraad om deze te formuleren, maar op basis van deze evaluatie kan wel de aanbeveling worden gedaan onderscheid te maken tussen doelen die gelden voor het stationsgebied als geheel en doelen die alleen voor het cameratoezicht gelden.



Maatschappelijke effecten - Stationsgebied

Om te bepalen of het stationsgebied veiliger of onveiliger wordt, moeten doelen worden gesteld op maatschappelijk niveau (*outcomes*). Als mensen zich (on)veiliger zijn gaan voelen, kan dat allerlei oorzaken hebben: de camera's kunnen van invloed zijn geweest, maar het kan ook een andere maatregel zijn geweest of bijvoorbeeld de bouwwerkzaamheden in het stationsgebied.

Om maatschappelijke effecten te meten, moeten enquêtes worden gehouden onder de gebruikers van het stationsgebied en moet het aantal door de politie geregistreerde aangiften of meldingen van delicten worden geanalyseerd. Dit soort cijfers laten niet zien wat het effect van cameratoezicht is, maar wat het effect is van *alle* genomen maatregelen.

Interne doelen – Cameratoezicht

Om te kunnen vaststellen of *cameratoezicht* goed werkt, moeten specifieke doelstellingen worden geformuleerd. Het verdient aanbeveling de doelen te beperken tot aspecten waarbij glashelder is dat het de camera's waren die de doelen dichterbij hebben gebracht en niet een andere maatregel of een andere factor.

Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aantal malen dat incidenten door de GMC aan de politie wordt gemeld, het aantal verdachten dat wordt aangehouden op basis van camerabeelden of het aantal technische storingen in het camerasysteem.