

Auteur(s)

Ilse van Leiden en Henk Ferwerda

Uitgave

Artikel in SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie,
17e jaargang nr. 3, juni 2003, pagina 18-21

Cameratoezicht: goed bekeken?

Steeds meer gemeenten zoeken hun toevlucht tot cameratoezicht om de veiligheid op straat te vergroten. Maar is hun vertrouwen in camera's als middel om criminaliteit te bestrijden wel gegrond? In een poging die vraag te beantwoorden is onderzoek gedaan naar cameratoezicht in Arnhem. Daaruit blijkt dat wanneer de samenwerking tussen de politie en de operator van het cameratoezicht optimaal is, camera's een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid in het publieke domein.

Door Ilse van Leiden en Henk Ferwerda

Cameratoezicht is op dit moment een hot item in Nederland en de populariteit van deze maatregel neemt de komende jaren waarschijnlijk alleen nog maar toe. Gemeenten nemen steeds vaker en steeds eerder hun toevlucht tot het ophangen van camera's in een poging de veiligheid op straat te vergroten. Het is onbekend in hoeveel Nederlandse gemeenten cameratoezicht wordt toegepast, maar dat het er veel zijn is zeker. Blijkbaar bestaat er veel vertrouwen in cameratoezicht als middel ter bestrijding van de criminaliteit. De vraag is, of dit vertrouwen gegrond is en of de snel groeiende populariteit van deze maatregel gerechtvaardigd is. Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft Advies- en Onderzoeksgroep Beke in opdracht van het Programma Politie en Wetenschap een onderzoek uitgevoerd naar de kosten en baten van cameratoezicht in het publieke domein. Hiertoe is een longitudinale studie uitgevoerd naar het cameratoezicht in het centrum van Arnhem. Enerzijds zijn de effecten van cameratoezicht op de objectieve en subjectieve veiligheid onderzocht en anderzijds is gekeken naar wat de consequenties van het cameratoezicht zijn voor politie en justitie.

Dubbel doel

Het doel van cameratoezicht in Arnhem is tweeledig. Ten eerste wil men met het ophangen van camera's verstoringen van de openbare orde voorkomen en terugdringen. Ten tweede moet het cameratoezicht een bijdrage leveren aan het opsporen en vervolgen van strafbare feiten in het cameragebied. Het effect dat men in Arnhem voor ogen heeft, is een toename van de objectieve en subjectieve veiligheid in de binnenstad. Een half jaar voor de invoering van het cameratoezicht tot anderhalf jaar erna zijn diverse onderzoeksactiviteiten uitgevoerd om de invloed van cameratoezicht op de veiligheid te meten. Het gaat onder andere om een continue analyse van de geregistreerde criminaliteitscijfers en een onderzoek onder uitgaande jongeren, ouders van uitgaande jongeren en bewoners en ondernemers van de binnenstad.

Om inzicht te krijgen in de invloed van cameratoezicht op het functioneren van de politie, is onderzoek uitgevoerd onder politiefunctionarissen die betrokken zijn bij het cameratoezicht zoals surveillanten, gebiedsagenten, bereden politie en rechercheurs. Aanvullend is een drietal majeure incidenten die met camerabeelden zijn vastgelegd, geanalyseerd om een beeld te krijgen van hoe het cameratoezicht in de praktijk werkt.

Objectieve veiligheid

De objectieve veiligheid is gemeten aan de hand van geregistreerde criminaliteitscijfers van een periode van acht maanden voor de invoering van het cameratoezicht en dezelfde periode van acht maanden een jaar later, na de invoering van het cameratoezicht. De geregistreerde criminaliteitscijfers omvatten zowel meldingen als aangiften van incidenten. Na invoering van het cameratoezicht blijkt in de gemeente Arnhem de geregistreerde criminaliteit licht te zijn afgenomen in vergelijking met de periode voor invoering van het cameratoezicht. Daarentegen blijkt de geregistreerde criminaliteit in de binnenstad van Arnhem — het cameragebied — enigszins te zijn toegenomen na invoering van het cameratoezicht in vergelijking met de periode daarvoor. De geregistreerde criminaliteit betreft alleen de criminaliteit waarvan de politie kennis heeft genomen. Wanneer gesproken wordt van een toename van de criminaliteit, wil dat dus zeggen dat er meer criminaliteit ter kennis van de politie is gekomen.

In Arnhem worden de camerabeelden actief live gevolgd door een operator op drie avonden en nachten in de week. Dit zijn de zogenaamde live-uren. Wanneer de operator van het cameratoezicht op een van de monitoren een incident meent waar te nemen of het vermoeden heeft dat zich een incident zal voordoen, meldt hij dit aan de meldkamer van de politie, alwaar

de melding wordt geregistreerd. Alle meldingen van de operator van het cameratoezicht komen op deze manier in de politieregistratie terecht. Uit de analyses is naar voren gekomen dat de toename van de geregistreeerde criminaliteit het grootst was op momenten dat een operator de camerabeelden live volgt, hierbij gaat het met name om meldingen en niet zozeer om aangiften.

Uit deze bevindingen kan geconcludeerd worden dat met het ophangen en bekijken van beelden van ruim vijftig camera's er meer wordt waargenomen, waardoor er logischerwijs meer criminaliteit wordt geregistreerd. Daarnaast wijst de bevinding dat het binnen de live-uren vooral gaat om meldingen en niet zozeer om aangiften erop dat de politie effectief en efficiënt reageert op de meldingen van de operator. Men kan kennelijk veel incidenten in de kiem smoren en voorkomen dat incidenten uit de hand lopen (pro-actief werken). Het lijkt er dus op dat er dankzij het cameratoezicht en de aanwezigheid van een alerte operator meer incidenten gezien worden en ter kennis komen van de politie.

In discussies over toezicht in het algemeen en cameratoezicht in het bijzonder wordt vaak het 'waterbed-effect' aangehaald. Hiermee wordt bedoeld dat de criminaliteit zich verplaatst van een gebied waar (camera)toezicht is naar gebieden grenzend aan dat gebied waar geen of minder toezicht is. In Arnhem was er een geringe toename van de geregistreeerde criminaliteit in de omliggende gebieden, wat duidt op geringe verplaatsingseffecten. Het kan zo zijn dat calculerende daders rekening houden met camera's en hun 'werkgebied' verleggen. Een andere verklaring is dat uitgaande jongeren zich op hun thuisroute, uit het zicht van de camera's, te buiten gaan aan wangedragingen.

Subjectieve veiligheid

Naast de objectieve veiligheid geeft ook de veiligheidsbeleving van burgers een beeld van de effecten die met cameratoezicht bereikt worden. Zowel voor de invoering van het cameratoezicht als erna zijn uitgaande jongeren en hun ouders, bewoners en ondernemers van de binnenstad gevraagd naar hun veiligheidsgevoelens, meningen en ervaringen omtrent cameratoezicht. De subjectieve veiligheid in het cameragebied bleek te zijn toegenomen, nadat de camera's er hingen, in vergelijking met de periode daarvoor. Uitgaande jongeren en hun ouders beoordeelden het uitgaanscentrum van Arnhem als veiliger na de invoering van het cameratoezicht dan voordat de camera's er hingen.

Daarnaast geeft cameratoezicht als toezichtinstrument kennelijk veel vertrouwen aan uitgaande jongeren, hun ouders en bewoners en ondernemers van de binnenstad; het merendeel is van mening dat het cameratoezicht helpt bij het terugdringen van geweld tijdens het uitgaan en leidt tot een afname van het aantal voorvallen. Dit vertrouwen in het cameratoezicht blijkt ook uit het gegeven dat een ruime meerderheid van de onderzochte groepen het wenselijk vindt dat de camera's blijven hangen.

Steun voor de politie

Naast de beoogde effecten van cameratoezicht op de objectieve en subjectieve veiligheid is het ook belangrijk en interessant om te kijken naar de consequenties van cameratoezicht voor de politie en haar taakuitvoering. Uit onderzoek onder politiefunctionarissen die werkzaam zijn in het cameragebied, is naar voren gekomen dat de camera's een welkome aanvulling zijn op het positionele toezicht op straat. De politie op straat voelt zich gesteund door de aanwezigheid van de camera's tijdens het uitvoeren van haar werkzaamheden. Daarnaast is de politie van mening dat er meer incidenten worden voorkomen dankzij een gerichte (indirecte) sturing door de operator van het cameratoezicht.

Uit interviews met rechercheurs en analyse van een drietal zaken blijkt dat beeldopnamen van incidenten van grote waarde kunnen zijn voor de opsporing en vervolging. De camerabeelden zijn in eerste instantie een ondersteuning van het rechercheonderzoek. Getuigen en verdachten worden overigens wel op de traditionele manier verhoord en later wordt er eventueel gebruik gemaakt van de camerabeelden. Alleen al de confrontatie met het bestaan van camerabeelden blijkt soms al voldoende om een schuldbekenenis bij de verdachte uit te lokken. Kwalitatief goede camerabeelden kunnen daarnaast tot opsporing van verdachten leiden en/of als bewijs dienen in een eventuele rechtszaak, zo bleek uit het volgen van een aantal incidenten.

Resumerend

Er is een toename van de geregistreeerde criminaliteit in de binnenstad van Arnhem na de invoering van cameratoezicht, terwijl er een algehele afname is van de geregistreeerde criminaliteit in de gemeente Arnhem. De verplaatsingseffecten van criminaliteit naar direct omliggende gebieden van het cameragebied zijn gering. Uit de analyses blijkt dat door de aanwezigheid van ruim vijftig camera's in de binnenstad en een operator die de beelden actief live volgt, er meer criminaliteit ter kennis van de politie komt waardoor de criminaliteit beter in beeld wordt gebracht. Het op korte termijn realiseren van een reductie van de geregistreeerde criminaliteit is iets wat waarschijnlijk met een goed werkend camerasysteem (inclusief adequate follow-up) nergens in Nederland gerealiseerd zal worden; er zal namelijk meer gezien worden!

Het cameratoezicht levert een positieve bijdrage aan de veiligheidsbeleving van mensen in de binnenstad. Een meerderheid van de bewoners en bezoekers van de binnenstad is voorstander van het cameratoezicht. Ook door politie en justitie wordt het cameratoezicht positief ontvangen. De politie op straat voelt zich gesteund door de aanwezigheid van camera's tijdens het uitvoeren van haar werkzaamheden en is beter in staat pro-actief op te treden en incidenten in de kiem te smoren. Camerabeelden, mits van goede kwaliteit, kunnen daarnaast een positieve bijdrage leveren aan opsporing en vervolging van verdachten. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat cameratoezicht geen zelfstandig toezichtinstrument is. De effectiviteit ervan berust op een goede samenwerking tussen de politie en de operator van het cameratoezicht. Wanneer deze samenwerking optimaal is, kunnen camera's een belangrijke bijdrage leveren aan de veiligheid in het publieke domein en mag cameratoezicht met recht een zinvolle maatregel genoemd worden.

Tegenover de positieve resultaten die met een adequaat cameratoezicht te behalen zijn, de baten, staan overigens ook kosten. Bij het installeren en uitvoeren van cameratoezicht moet niet alleen rekening gehouden worden met de technische aspecten, zoals bekabeling, monitoren en camera's, maar ook met onderhoud en vernieuwing van de apparatuur. Een post die daarnaast zeker niet vergeten moet worden, wat helaas wel vaak gebeurt, is de aanstelling, opleiding en begeleiding van operators. In het binnenkort te publiceren onderzoek Cameratoezicht: de menselijke factor, dat deze zomer verschijnt in de reeks Politiekunde van het Programma Politie en Wetenschap, wordt nader ingegaan op de vraag in hoeverre mensen in staat zijn een operatorfunctie te vervullen en welke persoonskenmerken van belang zijn voor een goede operator.

Tot slot is vermeldenswaardig dat er recent een cameraproject gestart is in de gemeente Zaanstad. Binnen dit project wordt de opgedane kennis uit eerder onderzoek toegepast in het kader van de ontwikkeling van een good practice cameratoezicht.

I. van Leiden en H.B. Ferwerda: 'Cameratoezicht: goed bekeken?', Politiekunde nr. 2, september 2002. Zeist, Uitgeverij Kerckebosch bv. ISBN 90-6720284-3.

Ilse van Leiden is sociaal psychologe en onderzoeker bij Advies- en Onderzoeksgroep Beke. Henk Ferwerda is criminoloog en directeur van genoemd bureau.