

## Cameratoezicht bekeken

Evaluatie cameratoezicht Amsterdamse Wallen en Nieuwendijk (2008 - 2010)

Sander Flight  
Paul Hulshof



## **Cameratoezicht bekeken**

Evaluatie cameratoezicht Amsterdamse Wallen en Nieuwendijk (2008 - 2010)

Amsterdam, 14 oktober 2010

Sander Flight  
Paul Hulshof

Met medewerking van:  
Jolien Terpstra  
Dienst Onderzoek en Statistiek Amsterdam

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting, conclusie en aanbevelingen</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
<b>2 Beschrijving cameraproject</b>	<b>13</b>
2.1 Cameralocaties	13
2.2 Projectorganisatie	15
2.3 Techniek	15
2.4 Live toezicht	16
2.5 Centrale cameratoezichtruimte	17
<b>3 Ontwikkeling veiligheidssituatie</b>	<b>19</b>
3.1 Objectieve veiligheid	19
3.2 Gevoel van veiligheid	20
3.3 Conclusie	22
<b>4 Live toezicht en opsporing achteraf</b>	<b>23</b>
4.1 Werkwijze <i>live</i> toezicht	23
4.2 Waargenomen incidenten	23
4.3 Incidenten per camera	26
4.4 Opsporing achteraf	27
<b>5 Werking cameratoezicht</b>	<b>31</b>
5.1 Cameratoezicht als tijdelijke maatregel	31
5.2 Van preventie tot repressie	32
5.3 Opbrengsten cameratoezicht	34
5.4 Conclusie	36
<b>6 Kosten en baten</b>	<b>38</b>
6.1 Eerder onderzoek	38
6.2 Kosten en baten cameratoezicht Wallen en Nieuwendijk	39
<b>7 Privacy</b>	<b>42</b>
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1 Lijst geïnterviewde personen	46
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording enquête	47
Bijlage 3 Incidentenregistratie MTV-ers	48
Bijlage 4 Gebruik beelden voor opsporingsdoeleinden	51
Bijlage 5 Politiecijfers	53
Bijlage 6 Veiligheidsindex Amsterdam Centrum	56
Bijlage 7 Verplaatsing	61
Bijlage 8 Pakket aan maatregelen	64
Bijlage 9 Literatuur	66
Bijlage 10 Juridische- en beleidskaders	68
Bijlage 11 Relevante APV artikelen	71

# Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

## Inleiding

In 2004 is het cameratoezicht op de Amsterdamse Wallen en in het Nieuwendijkkwartier gestart. De aanleiding was de grootschalige drugsoverlast en de toenemende overlast van het uitgaanspubliek. De Wallen en het Nieuwendijkkwartier zijn twee visitekaartjes van de stad waar toeristen, ondernemers en bewoners zich veilig moeten kunnen bewegen. De camera's hadden tot doel criminaliteit te voorkomen, de objectieve en subjectieve veiligheid te vergroten, strafbare feiten op te sporen en de noodhulp te verbeteren.

Bij de start van het project in 2004 zijn 16 camera's op de Wallen opgehangen en 10 in het Nieuwendijkkwartier. In de loop der jaren zijn er vijf camera's verplaatst naar andere locaties en is het aantal camera's uitgebreid met tien tot een totaal van 36. Er hangen nu 9 camera's in het Nieuwendijkkwartier en 27 op de Wallen. Voor meer informatie over de exacte camerolocaties, de projectorganisatie, de gebruikte techniek, het uitkijken van de camerabeelden en de ontwikkelingen rond de centrale cameratoezichtruimte verwijzen we naar hoofdstuk 2.

Volgens de Gemeentewet en het Amsterdamse beleidskader cameratoezicht is cameratoezicht in principe een tijdelijke maatregel. In Amsterdam moeten de stadsdelen die cameratoezicht willen voortzetten elke twee jaar opnieuw toestemming vragen aan de burgemeester. Stadsdeel Centrum heeft de afgelopen jaren evaluaties laten uitvoeren om de verlengingsaanvraag te onderbouwen. DSP-groep is door Stadsdeel Centrum gevraagd om in 2010 een evaluatie uit te voeren die informatie oplevert om die afweging opnieuw goed te kunnen maken. Op grond van de bevindingen worden in dit hoofdstuk enkele algemene aanbevelingen geformuleerd die tot doel hebben om het huidige cameraproject verder te verbeteren. In deze samenvatting beperken we ons tot de belangrijkste uitkomsten en conclusies. In de afzonderlijke hoofdstukken van deze rapportage worden uitgebreidere uitkomsten en conclusies gepresenteerd.

## Onderzoeksresultaten

### *Afname criminaliteit, geen verbetering veiligheidsgevoelens*

Uit de evaluatie blijkt dat de objectieve veiligheid sinds invoering van cameratoezicht significant is verbeterd in beide cameragebieden. Het percentage bewoners dat het afgelopen jaar slachtoffer werd van een vorm van overlast of criminaliteit is gehalveerd ten opzichte van 2003. Vooral de drugserelateerde criminaliteit en de drugsoverlast zijn sterk afgenomen. Er zijn ook geen aanwijzingen dat deze fenomenen zich hebben verplaatst naar andere plekken. Tussen 2008 en 2010 heeft de verbetering zich doorgezet, maar het verschil tussen de twee laatste peiljaren is niet statistisch significant. Het is overigens de vraag in hoeverre deze positieve ontwikkelingen aan de camera's te danken zijn. De camera's maken namelijk deel uit van een breder

pakket aan veiligheidsmaatregelen. In paragraaf 3.1 staat meer informatie over de ontwikkeling van de objectieve veiligheid in het cameragebied. De subjectieve veiligheid is in het cameragebied onveranderd gebleven sinds de invoering van cameratoezicht. Ook de afgelopen twee jaar is er geen verandering in het veiligheidsgevoel opgetreden. Het percentage bewoners dat zich wel eens onveilig voelt is in het cameragebied twee keer zo groot als het gemiddelde in de politieregio Amsterdam-Amstelland. Meer informatie over de ontwikkeling van de veiligheidsgevoelens staat in paragraaf 3.2.

#### *Preventieve werking*

Afgaand op wetenschappelijk onderzoek én op ervaringen van de professionals uit beide cameragebieden, blijkt dat cameratoezicht een preventief effect heeft op *calculerende* daders. Dit zijn daders die rekening houden met de consequenties van hun handelen en de risico's. Calculerende daders vinden we vooral bij drugshandel, straatroven en overvallen. Camera's hebben geen, of hooguit een klein, effect op impulsieve daders die vaak onder invloed van alcohol of hevige emoties handelen. *Impulsieve* daders daarentegen – die weinig rekening houden met cameratoezicht – zijn verantwoordelijk voor overlast (lawaai, vernielingen) en (uitgaans)geweld. Ook de dealers van nepdope, die voor veel problemen zorgen in beide gebieden, laten zich niet door de camera's afschrikken hoewel zij geen impulsieve, maar calculerende daders zijn. De lage sancties en de grote afzetmarkt spelen hier volgens de professionals een grote rol in. In paragraaf 5.2 en 5.3 staat meer informatie over het preventief effect van camera's.

#### *Pro-actie en repressie*

De camera's worden niet alleen preventief ingezet. Met de beelden kan de politie ook pro-actief (direct reageren als zich een incident voordoet) en repressief (achteraf daders opsporen) werken. Het succes van het camerasysteem wordt voor een groot deel bepaald door deze activiteiten 'achter de schermen'. Daarom is voor deze evaluatie een grondige analyse van de dagelijkse praktijk in de toezichtcentrale gemaakt (zie hoofdstuk 4).

Uit registraties van de observanten blijkt dat per dag gemiddeld drie incidenten *live* worden waargenomen met behulp van het cameratoezicht. Dat is 40% minder dan in de voorgaande jaren, maar deze afname is deels verklaarbaar uit de afname van de hoeveelheid criminaliteit en overlast in de cameragebieden. Cameraobservanten zien vooral aanhoudingen van de politie, het aanbieden van (nep)drugs, overlast en geweld. De politie komt in driekwart van de gevallen direct in actie naar aanleiding van de meldingen vanuit de toezichtruimte. In ongeveer de helft van de gevallen waarin de camera's worden gebruikt, zijn de cameraobservanten via de portofoon geattendeerd op een incident. Dat betekent dat zonder gebruik van camera's dagelijks 1½ incident 'gemist' zou worden.

Ook gebruikt de politie gemiddeld één keer per week opgenomen beelden voor opsporingsonderzoeken. Het gaat hierbij vooral om straatroof, (nep)drugshandel en geweld. Camerabeelden vormen ondersteunend bewijs en kunnen een lezing van een verdachte/getuige bevestigen of ontkrachten. Volgens het OM worden camerabeelden steeds vaker ter terechtzitting getoond, wat volgens hen als voordeel heeft dat rechters een eigen waarneming/oordeel kunnen vormen zonder dat zij hoeven af te gaan op een lezing van een ander.

De bewaartermijn van drie dagen lijkt goed te voldoen, hoewel er voorbeelden zijn van incidenten waarvan de beelden al waren gewist. De politie gaat de komende maanden bijhouden hoe vaak dit gebeurt en voor welke incidenten. Overigens zal in de nieuwe centrale cameratoezichtruimte voor Amsterdam een bewaartermijn van zeven dagen worden gehanteerd. Tot slot worden camera's ongeveer twee keer per week gebruikt bij noodhulpverlening aan slachtoffers. Het camerasysteem wordt dus dagelijks meerdere keren gebruikt voor pro-actie, repressie en/of noodhulp.

#### *Bijvangst*

Hierboven zijn de doelen besproken die bij aanvang van het project zijn gekozen. In de loop der jaren zijn hier enkele andere doelen bijgekomen, zoals *crowd control* tijdens grootschalige evenementen, zoals Koninginnedag of voor, tijdens en na voetbalwedstrijden. Daarnaast worden als doelen genoemd het verbeteren van de informatiepositie van de politie door het in kaart brengen van groepen daders, het projectmatig problemen in kaart brengen en aanpakken (bijvoorbeeld voor straatroven en overvallen), de aanpak van illegale huisvuilstort en het effectiever inzetten van politie en andere toezichthouders. Deze doelen zijn niet expliciet als doel gekozen bij aanvang van het cameraproject en maken geen deel uit van het gemeentelijke toetsingskader voor cameratoezicht. Daarom wordt in deze evaluatie minder aandacht besteed aan deze doelen dan aan de primaire doelen die bij aanvang zijn gekozen: preventie, veiligheid(sgevoel) vergroten, noodhulp en opsporing.

#### *Verdeling over camera's*

Een analyse van het aantal incidenten per camera laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de camera's. Niet elke camera 'ziet' evenveel incidenten (zie paragraaf 4.3). Met de drie meest productieve camera's in de Warmoesstraat, Molensteeg en Zeedijk (ter hoogte van de Nieuwmarkt) wordt bijna een derde van alle incidenten waargenomen. Het gaat hier om plekken met veel horeca en prostitutie.

Er zijn ook camera's waarmee nauwelijks incidenten worden waargenomen. Zo zijn er tien camera's waarmee slechts één incident per twee maanden wordt waargenomen. Met de negen camera's in het Nieuwendijkkwartier bijvoorbeeld zijn in anderhalf jaar tijd in totaal 191 incidenten waargenomen. Dat komt neer op één incident per camera per maand en dat roept de vraag op wat de meerwaarde van deze camera's is. Betrokkenen geven echter aan dat deze camera's ook nuttig zijn: ze worden ingezet voor de hierboven beschreven 'bijvangst'. Met andere woorden: een camera is ook waardevol als er geen incidenten mee worden geregistreerd. Het is de vraag of camera's die hoofdzakelijk voor bijvangst worden gebruikt noodzakelijk, proportioneel en subsidiair zijn. Om dat te bepalen, moet verder worden ingezoomd op de werking van cameratoezicht in relatie tot de problematiek, de kenmerken van de locaties en de doelstellingen van camera's op de afzonderlijke plekken. In de conclusie en aanbevelingen komen we hierop terug.

#### *Kosten en baten*

Een belangrijk aspect van cameratoezicht, dat meestal weinig aandacht krijgt in evaluaties, zijn de kosten en baten. De aanschafkosten waren € 650.000,-, maar die kosten zijn al in 2004 gemaakt en kunnen dus nu als afgeschreven worden beschouwd. Er zijn echter ook structurele kosten, met name voor het *live* toezicht en het onderhoud van hard- en software. Deze kosten bedroegen in 2009 € 473.000,- en vallen uiteen in verschillende on-

derdelen. Stadsdeel centrum en de gemeente Amsterdam financieren gezamenlijk de plaatsing van camera's, de onderhoudskosten, het beheer en het dagelijkse *live* toezicht. In paragraaf 6.2 vindt u meer informatie over de kosten.

Het bleek helaas onmogelijk de baten op een betrouwbare manier te bepalen, vooral omdat onmogelijk kan worden vastgesteld wat precies de bijdrage van de camera's is geweest in het totaalpakket aan maatregelen. Wel maakt dit onderzoek duidelijk waar winst te boeken valt. Enerzijds kan dit door kosten te besparen op onderdelen van het cameraproject die veel geld kosten, vooral het *live* toezicht op camera's waarmee weinig wordt gezien. Anderzijds kan dit door met cameratoezicht vooral te focussen op delicttypen die veel (maatschappelijke) kosten met zich meebrengen, zoals geweldscriminaliteit, en minder op delicten die een lage waarde representeren, zoals winkeldiefstallen (zie paragraaf 6.2).

## Conclusie

Op grond van alle onderzoeksresultaten kunnen de volgende conclusies over de opbrengsten worden getrokken.

De hoeveelheid criminaliteit en overlast is gedaald in beide gebieden. De veiligheidsgevoelens in beide gebieden zijn gelijk gebleven. De verbetering van de objectieve veiligheid is deels aan cameratoezicht te danken, maar ook aan de andere onderdelen van het pakket aan maatregelen. De camera's hebben een gering preventief effect op een aantal voor het stadsdeel belangrijke dadertypen. Het preventieve effect van camera's op impulsieve daders (uitgaanspubliek) en daders die zich niet laten afschrikken (nepdopealers) is beperkt. De camera's kunnen wel een preventief effect hebben op calculerende daders die zich er door laten afschrikken (drugsdealers).

Cameratoezicht wordt echter niet alleen voor preventie ingezet, maar ook voor pro-actieve en repressieve inzet. Dit leidt ertoe dat incidenten in de kiem kunnen worden gesmoord, daders kunnen worden aangehouden en calculerende daders (drugsdealers, overvallers en straatrovers) minder actief zijn in beide gebieden.

Kortom: in preventieve zin levert het cameratoezicht weinig op, maar het systeem wordt intensief gebruikt voor *live* reactie op incidenten en voor opsporing achteraf. Dit blijkt echter niet te gelden voor alle camera's: een deel wordt intensief gebruikt en een ander deel nauwelijks.

Het is bijzonder ingewikkeld om een objectief criterium te vinden om te bepalen of het cameratoezicht op de Wallen en rond het Nieuwendijkkwartier (nog) noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. Het stadsdeel heeft de afgelopen jaren op basis van evaluatieonderzoeken steeds besloten dat dit wel het geval was. Deze evaluatie laat duidelijk zien dat er grote verschillen bestaan tussen afzonderlijke camera's. Daarom verdient het aanbeveling de afweging niet meer te maken voor het cameraproject als geheel, maar voor elke camera afzonderlijk. Bij deze afweging moet rekening gehouden worden met de locatie waar de camera hangt (druk kruispunt, doorgaande uitgaansroute of woonstraat), de problematiek (bijvoorbeeld uitgaansoverlast of drugsdelicten), het type dader (calculerend of impulsief), doel van de camera (preventie, noodhulp, pro-actie, repressie, crowd control, etc.) en de andere maatregelen die door het stadsdeel en de politie zijn getroffen om de problematiek aan te pakken. Het Stadsdeel Centrum zal uiteindelijk moeten

beoordelen of camera's op rustige plekken, waar nauwelijks meldingen en aangiftes zijn en waarmee weinig incidenten live worden waargenomen, nog noodzakelijk, proportioneel en subsidiair zijn.

## Aanbevelingen

### 1 *Maak van cameratoezicht echt een tijdelijke maatregel.*

In de Gemeentewet en in het Amsterdamse beleidskader cameratoezicht is vastgelegd dat cameratoezicht in principe een tijdelijke maatregel moet zijn, omdat het een ingrijpende maatregel is in de strijd tegen onveiligheid. Vandaar ook dat het cameraproject in de Amsterdamse binnenstad elke twee jaar opnieuw moet worden geëvalueerd. Terugkijkend kan echter worden geconstateerd dat camera's die eenmaal zijn opgehangen (vrijwel) nooit worden weggehaald. Op de Wallen en rond het Nieuwendijkkwartier zijn sinds 2004 weliswaar vijf camera's weggehaald, maar deze zijn verplaatst naar andere locaties in het gebied en er zijn tien nieuwe camera's bijgekomen. Ook in andere Nederlandse gemeenten worden vrijwel nooit camera's weggehaald.

Een belangrijke reden hiervoor is weerstand onder bewoners en ondernemers. Velen zijn van mening dat camera's waarmee weinig incidenten worden waargenomen preventief werken en daarom niet kunnen worden weggehaald. Verwijderen van deze camera's zou immers leiden tot terugkeer van problemen. Aan de andere kant moeten camera's waarmee veel incidenten worden waargenomen ook blijven hangen, omdat deze repressief werken. Als deze camera's worden weggehaald zou de criminaliteit en overlast toenemen. Volgens deze redenering kan een camera dus nooit worden ontmanteld. Uit deze evaluatie blijkt dat verwijderen van camera's niet altijd tot een toename van problemen hoeft te leiden.

Als cameratoezicht echt een tijdelijke maatregel is, kan ook een andere denkwijze worden gevolgd:

- Camera's die weinig incidenten registreren zijn overbodig en moeten worden verwijderd. Kennelijk is er op die plek nauwelijks criminaliteit of overlast (meer). Cameratoezicht is een kostbare maatregel, het preventieve effect is gering en als er geen incidenten worden waargenomen, wegen de baten niet op tegen de kosten.
- Camera's die veel incidenten registreren zijn blijkbaar niet effectief en moeten worden verwijderd. De daders trekken zich niets van de camera aan en opsporing achteraf leidt kennelijk niet tot een afname van de problemen. Er zullen andere instrumenten moeten worden ingezet om werkelijk iets aan de problemen te doen.

Volgens deze redenering zou elke camera na verloop van tijd moeten worden weggehaald. De waarheid ligt waarschijnlijk ergens in het midden. Dat betekent dat per camera, per delict en per dadertype moet worden bepaald welke redenering geldt en of een bepaalde camera functioneert op de wijze die men beoogt (zie ook aanbeveling 2). Uit de enquête blijkt dat het tijdelijke karakter van cameratoezicht ook door de meeste bewoners wordt ondersteund: ongeveer een kwart (28%) vindt dat camera's die eenmaal zijn opgehangen niet meer mogen worden weggehaald, maar daar staat een bijna twee keer zo grote groep tegenover (48%) die vindt dat dit wél mogelijk moet zijn.



## 2 *Combineer permanent cameratoezicht met flexibele camera's.*

Het verdient aanbeveling om op de korte termijn uit te zoeken of er onderscheid gemaakt kan en moet worden tussen een aantal permanente camera's en een aantal tijdelijke en flexibel in te zetten camera's. De locaties voor permanente camera's zijn de plekken waar de afgelopen zes jaar structureel problemen zijn en waar de camera's consequent veel incidenten waarnemen. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden gekozen voor de zes meest productieve camera's die samen 50% van alle incidenten 'zien'. De andere dertig camera's zien veel minder incidenten en het verdient aanbeveling opnieuw kritisch te kijken naar de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van deze camera's.

De politie vindt het een goed idee om te kiezen voor een aantal permanente en een aantal flexibel in te zetten camera's. Daarmee kan beter worden ingespeeld op problemen die tijdelijk spelen. Het kost nu relatief veel tijd en geld om een camera te verplaatsen, waardoor men er vaak niet aan begint. Maar camera's die nauwelijks incidenten waarnemen brengen jaarlijks terugkerende kosten met zich mee, zoals onderhoud, verbindingen en *live* toezicht. Het levert dus geld op om te stoppen met camera's die nauwelijks worden gebruikt. Dit geld zou gebruikt kunnen worden voor de flexibele camera's.

Flexibele camera's onderscheiden zich van vaste camera's door de snelheid waarmee ze moeten kunnen worden ingezet. Dit vereist technische en organisatorische aanpassingen. In technische zin moeten er draadloze in plaats van vaste verbindingen komen (zoals ook al op het stationseiland het geval is) en de stroomvoorziening moet op basis van accu's plaatsvinden in tegenstelling tot het vaste elektriciteitsnetwerk. In organisatorische zin is het nodig de werkwijze 'achter de schermen' flexibeler in te richten. De observanten moeten immers snel kunnen inspelen op nieuwe locaties met specifieke problemen en de aansturing van politiemensen op straat moet goed geregeld worden. Als zou worden gekozen voor flexibele camera's, verdient het aanbeveling contact te zoeken met andere gemeenten die ervaring hebben, evenals andere politiekorpsen, ambulancediensten en de brandweer, waar al op grote schaal met mobiele en flexibele camera's wordt gewerkt.

### **Aandachtspunten flexibel cameratoezicht**

Als wordt besloten de mogelijkheden van flexibel cameratoezicht nader uit te zoeken, zouden in elk geval de volgende punten aandacht moeten krijgen.

#### *Locatiekeuze*

Er moet een informatienetwerk komen om te bepalen waar camera's (niet meer) nodig zijn. Er is informatie nodig van politie, toezichthouders, bewoners, ondernemers, meldingen en aangiftes. De politie wil graag dat het cameragebied uitgebreid wordt met de Nieuwmarkt Zuid en de Lastagebuurt, omdat deze gebieden sterk vergelijkbaar zijn met de rest van het cameragebied en een overlooppunt hebben. Tot nu toe is het cameragebied niet uitgebreid omdat cameratoezicht een zeer ingrijpend middel is en het cameragebied dus zo klein mogelijk moet zijn. Bij flexibele inzet van cameratoezicht kan dit uitgangspunt worden heroverwogen. Als vooraf grondig wordt onderzocht of cameratoezicht noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is, is er geen kans op wildgroei.

#### *Communicatie met bewoners en ondernemers*

Het moet helder zijn waarom een flexibele camera wordt geplaatst en op grond van welke overwegingen deze weer zal worden verwijderd. Dit is nodig om te voorkomen dat ook flexibele camera's de facto permanente camera's worden.

#### *Extra aandacht tijdens live toezicht*

Flexibele camera's moeten extra aandacht krijgen tijdens het live toezicht om de specifieke problemen op korte termijn in kaart te brengen en aan te pakken. Bij eventuele centralisering van het toezicht voor alle Amsterdamse projecten zal dit punt des te meer aandacht vergen.

#### *Extra aandacht na verwijderen*

Er moet extra aandacht komen voor locaties waar camera's worden verwijderd: extra fysiek toezicht door politie en eventueel terugplaatsen van de camera als overlast en criminaliteit toenemen.

#### *Kosten*

Aanschaf van een flexibele camera is iets duurder dan van een vaste camera. Daar staat tegenover dat er minder camera's nodig zullen zijn en dat er besparingen kunnen worden gerealiseerd door het verwijderen van een deel van de vaste camera's (verbindingen, onderhoud, stroom en verzekering van de camera's). De kosten moeten in een businesscase in kaart worden gebracht.

### 3 *Deel de kosten – wie profiteert, betaalt mee*

De preventieve opbrengsten van cameratoezicht blijken zeer beperkt. Camera's blijken daarentegen wél goed bruikbaar om direct te kunnen reageren op 'live' incidenten en opsporing achteraf. Bij veel cameraprojecten verschuift het oorspronkelijke doel van preventie in het kader van openbare orde handhaving meestal vrij snel naar opsporing en handhaving. Daar komen nog enkele 'nieuwe doelen' bij zoals een verbeterde informatiepositie van de politie, een effectievere inzet van politie en andere toezichthouders, crowd control tijdens evenementen en de projectmatige aanpak van veelvoorkomende ernstige delicten. Dat zijn vormen van cameratoezicht waar vooral de politie veel baat bij heeft. Ook het stadsdeel heeft er natuurlijk baat bij als de veiligheid verbetert, maar opsporing en vervolging van strafbare feiten is geen taak of verantwoordelijkheid van de gemeente.

Op dit moment betalen de gemeente Amsterdam en stadsdeel Centrum alle kosten voor het cameratoezicht op de Wallen en de Nieuwendijk: camera's, verbindingen, toezichtcentrale<sup>1</sup>, live toezicht, onderhoud en verzekeringen. In de drie andere grootstedelijke regio's levert ook de regiopolitie een forse bijdrage: in menskracht, ruimtes en apparatuur, maar ook financieel.

In bijvoorbeeld Rotterdam-Rijnmond betaalt de politie alle glasvezelverbindingen ('blauw glas'), is de toezichtcentrale in een politiegebouw gehuisvest (betaald door de politie) en zijn twintig politiemensen vrijgesteld van hun reguliere werkzaamheden en belast met full-time cameratoezicht. In de regio Haaglanden worden alle camera's bekeken door politiemensen in een politiegebouw en worden alle 'spullen' (beeldschermen, toezichtruimte, opslagservers en dergelijke) door de politie betaald. De gemeenten hoeven alleen camera's en een verbinding tot aan de toe-

Noot 1 Het plan is om een centrale cameratoezichtruimte voor alle cameraprojecten in Amsterdam in te richten in een politiebureau. De gemeente Amsterdam betaalt deze ruimte.

zichtcentrale te kopen. In de provincie Utrecht betalen de gemeenten het *live* toezicht en betaalt de politie alle spullen.

Het lijkt dan ook redelijk om in Amsterdam de discussie te gaan voeren over de bijdrage van de regionale politie aan een instrument dat vooral politiedoelen dient. Daar staat natuurlijk tegenover dat 'wie betaalt, ook mee bepaalt'. De politie op haar beurt zou dan ook meer zeggenschap moeten krijgen over de uren waarop er *live* naar beelden wordt gekeken en de specifieke opdracht waarmee de cameraobservanten hun werkzaamheden verrichten.

#### 4 Concrete verbeterpunten

Naast bovengenoemde algemene aanbevelingen, kan het huidige cameraproject op de volgende concrete onderdelen verbeterd worden.

- Meer regie vanuit de politie.  
De cameraobservanten worden dagelijks op het politiebureau aan de Beursstraat geïnformeerd over de situatie in het cameragebied. In de praktijk wordt er voornamelijk informatie gegeven over het Wallengebied. Daardoor besteden de cameraobservanten meer aandacht aan het Wallengebied dan het Nieuwendijkkwartier. Wellicht kan een politiefunctionaris van de Nieuwezijds Voorburgwal aanwezig zijn tijdens de dagelijkse briefing op de Beursstraat.
- Splitsing uitkijkuren Nieuwendijkkwartier en Wallengebied.  
Het stadsdeel heeft begin dit jaar de uitkijktijden aangepast. Daarbij is vastgehouden aan shifts van twee cameraobservanten tegelijkertijd. Aangezien de kenmerken en problematiek van beide gebieden wezenlijk van elkaar verschillen, lijkt het zinvol om per gebied aparte uitkijkuren in te stellen.
- Het gebruik van *live* beelden door politie registreren.  
Uit gesprekken met politiemensen blijkt dat zij dagelijks gebruik maken van *live* camerabeelden omdat deze 24 uur per dag 'openstaan' in de meldkamer van de politiebureau's aan de Beursstraat en de Nieuwezijds Voorburgwal. Hier wordt echter geen registratie van bijgehouden waardoor het onmogelijk is de opbrengsten hiervan te bepalen. Wellicht dat de politie, net als bijvoorbeeld het politiekorps Utrecht, een aparte incidentcode kan aanmaken in het registratiesysteem.
- Stel nieuwe doelstellingen van cameratoezicht officieel vast.  
De oorspronkelijke doelstellingen van het cameratoezicht waren preventie, veiligheid(sgevoel) vergroten, noodhulp en opsporing. In de loop der jaren zijn hier enkele andere doelen bijgekomen, zoals crowd control tijdens grootschalige evenementen, het verbeteren van de informatiepositie van de politie, de projectmatige aanpak van veelvoorkomende delicten en de aanpak van illegale huisvuilstort en het effectiever inzetten van politie en andere toezichthouders. Het is aan te bevelen om dit soort nieuwe doelstellingen formeel vast te stellen zodat er bij toekomstige evaluaties ook concrete en meetbare doelstellingen aan kunnen worden verbonden.

# 1 Inleiding

De eerste helft van 2004 zijn op de Wallen zestien en rond de Nieuwendijk tien camera's opgehangen ter verbetering van de objectieve en subjectieve veiligheid in beide gebieden. De doelen van het cameraproject zijn als volgt verwoord:

- Het voorkomen van misdrijven en openbare orde problemen in de door de gemeenteraad van Amsterdam vastgestelde gebieden.
- Het verzorgen van adequate hulpverlening aan slachtoffers.
- Het verhogen van het gevoel van veiligheid in de gebieden.
- Ondersteuning bij opsporing van strafbare feiten.

Inmiddels is het aantal camera's uitgebreid tot 36: in het Nieuwendijkkwartier hangen 9 camera's en in het Wallengebied hanger er 27.

In het Amsterdamse beleidskader (zie ook bijlage 11) voor cameratoezicht op openbare plaatsen is vastgelegd dat elke twee jaar moet worden bekeken of de camera's nog nodig zijn.<sup>2</sup> Stadsdeel Centrum heeft de afgelopen jaren evaluaties laten uitvoeren om de verlengingsaanvraag te onderbouwen. DSP-groep is in 2010 door Stadsdeel Centrum gevraagd een evaluatie uit te voeren om te bepalen wat de camera's opleveren. Deze bevindingen leiden tot een aantal aanbevelingen of het cameraproject moet worden voortgezet en zo ja, welke aanpassingen wenselijk zijn voor een optimaal effect. Op basis van de evaluatie wordt door de deelraad en de burgemeester bepaald of en op welke wijze het cameraproject voortgezet kan worden.

## *Effectiviteit en efficiency*

Cameratoezicht in het kader van handhaving van de openbare orde en veiligheid is een relatief jong instrument. De eerste Nederlandse projecten zijn ruim tien jaar geleden gestart. De camerawet (artikel 151-c Gemeentewet) dateert van 2006. De ervaringen met dit middel zijn zeer verschillend: er zijn gemeenten die goede resultaten hebben geboekt, maar er gaan ook steeds meer kritische stemmen op. Steeds vaker wordt de vraag gesteld of camera's het beoogde effect hebben (effectiviteit) en of ze de kosten waard zijn (efficiëntie).

Daar komt nog bij dat camera's een aantasting van de privacy kunnen vormen en om die reden moet het kiezen voor cameratoezicht voldoen aan internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Daarin worden enkele eisen gesteld zoals subsidiariteit, proportionaliteit en kenbaarheid (zie bijlage 10). In het kort komen die regels erop neer dat camera's zichtbaar moeten zijn, in verhouding moeten staan tot het doel en dat hetzelfde doel niet met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt.

Veel evaluaties slagen er niet in een bevredigend antwoord te geven op de vraag naar effectiviteit. Het is vaak niet duidelijk wat precies de bijdrage is geweest van de camera's aan een eventuele verbetering van de veiligheids-

Noot 2 Zie: [http://www.eenveiligamsterdam.nl/asp/download.aspx?nocache=true&file=/contents/pages/164755/vernieuwd\\_beleidskader\\_cameratoezicht.pdf](http://www.eenveiligamsterdam.nl/asp/download.aspx?nocache=true&file=/contents/pages/164755/vernieuwd_beleidskader_cameratoezicht.pdf)

situatie. Cameratoezicht wordt namelijk vaak ingezet als één van de instrumenten in een breder pakket van maatregelen. De vraag naar efficiëntie is nog moeilijker te beantwoorden. Op basis van voorgaande evaluaties is geconcludeerd dat cameratoezicht ofwel preventief werkt, ofwel repressief. In deze evaluatie wordt scherper onderscheid gemaakt tussen deze twee doelen om een werkelijke beoordeling van de waarde van de camera's mogelijk te maken.

#### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 wordt het cameraproject beschreven. Er wordt ingegaan op de locaties, de projectorganisatie, de techniek, het live toezicht en de plannen voor een centraal meeleescentrum. Hoofdstuk 3 gaat over de ontwikkeling van de veiligheidssituatie, zowel over het aantal delicten als over het gevoel van veiligheid. In hoofdstuk 4 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop het systeem wordt gebruikt door politie en de Dienst Stadstoezicht. Hoofdstuk 5 geeft een beschrijving van de manier waarop cameratoezicht kan werken en het effect dat deze maatregel kan hebben op de hoeveelheid overlast en criminaliteit in een gebied. De kosten en baten van cameratoezicht staan in hoofdstuk 6. Aan de hand van een door ons opgesteld model wordt inzicht gegeven in de kosten-baten verhouding van het cameratoezicht in de Amsterdamse binnenstad. We besluiten dit rapport met hoofdstuk 7 over privacy.

## 2 Beschrijving cameraproject

### 2.1 Cameralocaties

Bij de start van het cameraproject in 2004 zijn in totaal 26 camera's opgehangen: 16 in het Wallengebied en 10 in het Nieuwendijkkwartier. Camera's kunnen worden geplaatst en verplaatst binnen het vastgestelde cameragebied, dat op het kaartje hieronder is weergegeven.

Sinds de start van het project zijn er vijf camera's verplaatst en tien nieuwe camera's opgehangen:

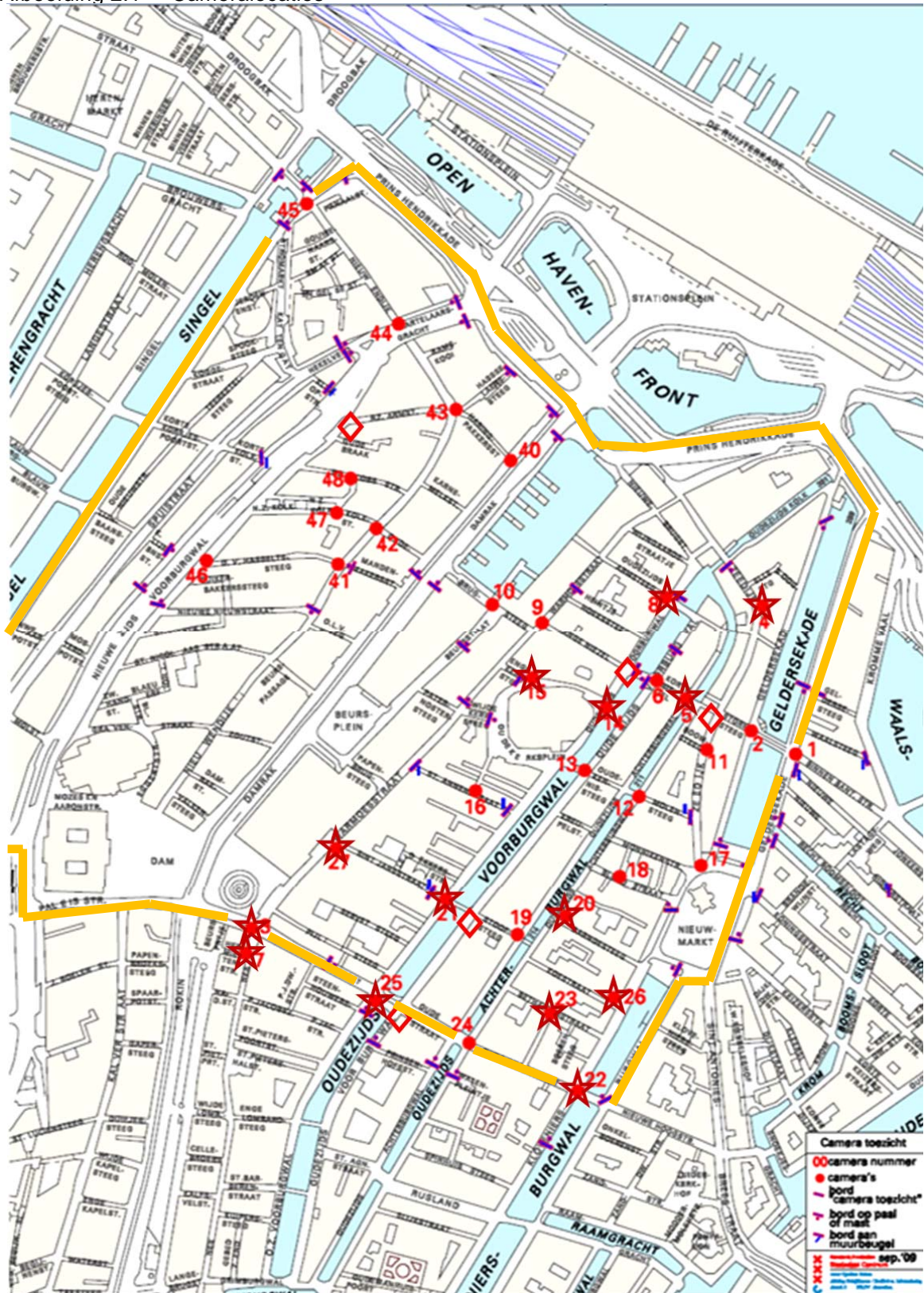
- In 2005 zijn er vijf camera's bijgeplaatst op de Wallen en er is een camera verplaatst van de Nieuwendijk naar de Wallen.
- In 2006 en 2007 zijn er drie camera's bijgeplaatst op de Oudezijds Armsteeg, op het Oudekerksplein en in de Korte Stormsteeg.
- In 2008 is een camera van de Stoofsteeg/Oudezijdsvoorburchwal verplaatst naar de Oudezijds Achterburgwal, ter hoogte van de Bardesteeg. Ook zijn er in 2008 twee camera's bijgekomen op de Wallen.
- In 2009 zijn nog twee camera's verplaatst: de camera van de Gelderse-kade ter hoogte van de Elleboogsteeg verhuisde naar de hoek van de Dam en de Nes en de camera van de hoek Heintje Hoeksteeg/ Oudezijdsvoorburchwal verhuisde naar de hoek Nes/Nadorststeeg.

Tussen 2008 en 2010 zijn er geen camera's meer bijgeplaatst. Op de korte termijn staan wel verplaatsingen van camera's gepland voor de locaties Zeedijk en Warmoesstraat. Het besluit om camera's te (ver)plaatsen wordt genomen op basis van analyses van de politie. Het aantal meldingen, incidenten, processen-verbaal en informatie van collega's of informanten uit de buurt wordt geanalyseerd en vervolgens wordt, als er aanleiding is een camera te (ver)plaatsen, de meest geschikte locatie uitgekozen. Voor een verplaatsing van een camera binnen het cameragebied is geen toestemming van de deelraad nodig.

Om aanpassingen in het systeem soepel te laten verlopen, heeft het stadsdeel afspraken gemaakt met de stroomleverancier en de gebiedsbeheerder. Enkele uitzonderingen daargelaten, kost het verplaatsen van een camera in de praktijk zes tot twaalf weken. Het aanvragen van een vergunning om een camera te bevestigen kan, vooral bij monumentale panden, maanden duren. In afwachting van het vergunningbesluit zoekt het stadsdeel in uitzonderlijke situaties naar een tijdelijke oplossing waardoor een camera sneller verplaatst kan worden. De kosten voor de verplaatsing van twee camera's in 2009 bedroegen circa € 20.000,-.

Jaarlijks wordt een aantal oude camera's vervangen door nieuwe camera's. In 2009 zijn zeven camera's vervangen. Deze nieuwe camera's leveren een betere beeldkwaliteit en zijn in staat bij minder licht toch nog kleurenbeelden weer te geven. Het vervangen van deze zeven camera's in 2009 kostte € 29.000,-. Er wordt waar mogelijk gestreefd naar het combineren van verplaatsing en vernieuwing van de camera's.

Afbeelding 2.1 Cameralocaties



**Legenda**

- Camera
- ★ Nieuwe of verplaatste camera
- Grens cameragebied
- ◇ Verwijderde camera

## 2.2 Projectorganisatie

Stadsdeel Centrum is eigenaar van het camerasysteem. De dagelijkse werkzaamheden worden uitgevoerd door de politie (operationele regie en opsporing na incidenten) en de Dienst Stadstoezicht (live toezicht en beheer van het systeem). De gemeente heeft een technisch beheerder aangesteld voor het project, die ervoor zorgt dat technische problemen worden opgelost. Hij fungeert als tussenpersoon tussen de politie en Stadstoezicht enerzijds (de gebruikers) en de cameraleverancier. Ook is de technisch beheerder verantwoordelijk voor veranderingen in het systeem, zoals het verplaatsen of bijplaatsen van camera's, het (laten) weghalen van obstakels zoals buitenreclame en hinderlijke verlichting en het aanvragen van de benodigde vergunningen.

Er is een projectgroep cameratoezicht onder leiding van de projectleider van stadsdeel Centrum. Verder zijn de volgende functionarissen lid van de projectgroep:

- teamleider van Dienst Stadstoezicht;
- projectleider van politiebureau Beursstraat;
- technische beheerder van het stadsdeel;
- projectleider camera's van de bestuursdienst van de centrale stad.

De projectgroep komt minstens twee keer per jaar bijeen. Daarnaast is er geregeld informeel contact tussen de verschillende partijen.

## 2.3 Techniek

Op de Wallen en Nieuwendijkkwartier wordt gebruikt gemaakt van zogenaamde pan-tilt-zoom (PTZ) camera's, die kunnen draaien en inzoomen. Overdag en bij voldoende lichtinval zijn de beelden in kleur. Bij duisternis 's nachts en overdag als er te weinig licht is (bijvoorbeeld bij slecht weer), schakelen de camera's automatisch over op zwart-wit beeld.

Afbeelding 2.2 PTZ-camera



De camera's zijn aan elkaar verbonden middels zogenaamde vaste verbindingen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van coaxkabels van het telefoonnetwerk. De camerabeelden kunnen op drie plekken worden bekeken: in de uitkijkcentrale in het politiebureau aan de Beursstraat waar Stadstoezicht op bepaalde uren *live* de beelden bekijkt, de commandopost (plottafel) van de



politie aan de Beursstraat en de plottafel van de politie aan de Nieuwezijds Voorburgwal.

Zowel de politie, Stadstoezicht als de technische beheerder zijn tevreden over de storingsafhandeling. Het systeem blijkt weinig last te hebben van storingen en als er een storing is, wordt deze meestal snel opgelost. De meeste storingen worden conform de afspraak binnen 24 uur verholpen, behalve als essentiële onderdelen bij de cameraleverancier niet op voorraad zijn. Kleine storingen, zoals het uitvallen van één camera, worden door de politie direct aan de leverancier doorgegeven zonder tussenkomst van de technisch beheerder. Grotere storingen, zoals de uitval van meerdere camera's of uitvallen van de bediening van het systeem, worden door de technisch beheerder opgenomen met de cameraleverancier. De communicatie over storingen loopt goed, maar het is voorgekomen dat een storing pas na enkele weken werd doorgegeven.

## 2.4 Live toezicht

De beelden van de camera's worden dagelijks door cameraobservanten van Stadstoezicht *live* uitgekeken in de toezichtruimte in bureau Beursstraat. Het live toezicht is verdeeld over twee blokken:

- maandag t/m woensdag van 14:30 uur tot 23.00 uur
- donderdag t/m zondag van 18.30 uur tot 03.00 uur

In 2008 en 2009 keken de toezichthouders dagelijks van 19.00 uur tot 03.00 uur. Er is gekozen om op maandag t/m woensdag vroeger te beginnen in verband met de winkeltijden in het Nieuwendijkkwartier. 's Avonds en 's nachts was daar niet veel te zien. Het is echter niet duidelijk of deze verandering effect heeft gehad op de opbrengsten van het *live* toezicht en of het wellicht beter zou zijn om een splitsing aan te brengen tussen beide cameragebieden.

In totaal wordt momenteel 60,5 uur per week live toezicht gehouden, wat neerkomt op ruim een derde van het totaal aantal uren per week. De rest van de tijd kan de politie vanaf de plottafels overigens ook de camera's bedienen. Er zijn met de dienst Stadstoezicht afspraken gemaakt over flexibele inzet. Per kwartaal worden door de dienst Stadstoezicht en politie voorstellen op maat gedaan. Deze voorstellen kunnen afhankelijk zijn van het seizoen of evenementen.

De beelden worden 24 uur per dag opgenomen en gedurende maximaal drie dagen bewaard.<sup>3</sup> Langer mag, maar het stadsdeel koos vanuit privacy overwegingen bewust voor korter. Het is op dit moment onduidelijk hoe vaak de politie beelden mist van incidenten die langer dan drie dagen terug zijn gebeurd. In de komende maanden zal de politie inventariseren hoe vaak en voor welke type incidenten verzoeken worden ingediend na de termijn van drie dagen.

Uit de enquêtes blijkt dat de meeste bewoners van de cameragebieden weten dat de beelden niet 24 uur per dag worden uitgekeken. Slechts 9% denkt dat er 24 uren *live* toezicht is. Daar staat echter tegenover dat bijna de helft (48%) van de bewoners vindt dat er continu *live* toezicht zou moeten zijn.

Noot 3 In de centrale toezichtruimte zullen de beelden 7 dagen worden opgeslagen

Niet alleen de toezichthouders van Stadstoezicht bekijken de beelden, maar ook politiemedewerkers kijken geregeld *live* naar de beelden. Dit gebeurt zowel op het politiebureau aan de Beursstraat als op het politiebureau aan de Nieuwezijds Voorburgwal waar in de meldkamers ('plottafel') beeldschermen staan waarop alle camerabeelden van de Wallen en het Nieuwendijkkwartier kunnen worden weergegeven. De camera's kunnen ook worden bediend vanaf die locaties. Uit gesprekken met de politie blijkt dat zij dagelijks de gebieden surveilleren met de camera's en inspringen op incidenten die zij op camerabeelden zien gebeuren. Dit kan op alle tijdstippen gebeuren, dus ook tijdens uren dat Stadstoezicht *live* toezicht houdt.

n totaal heeft Stadstoezicht 26 personen in dienst die straattoezicht afwisselen met cameratoezicht. Doordat de cameraobservanten ook straattoezicht houden, kennen zij het gebied goed. Alle cameraobservanten hebben de opleiding tot cameraobservant gevolgd en worden in de eerste weken ingewerkt door ervaren medewerkers. Het stadsdeel hecht sterk aan de kwaliteit van de toezichthouders: de observanten moeten structureel worden opgeleid en ze moeten werkbezoeken afleggen bij andere uitkijkcentrales en cursussen volgen.

De observanten werken altijd in koppels. Onderling verdelen ze wie welk gebied bekijkt: de Wallen of de Nieuwendijk. Het blijkt dat de observanten niet allemaal op dezelfde wijze toezicht houden: de ene observant belt veel meldingen door aan de politie, terwijl de ander nauwelijks meldingen doet. Sommige observanten weten precies wanneer en hoe ze moeten inzoomen en uitzoomen en aan welke beelden de politie behoefte heeft, terwijl anderen dat minder goed aanvoelen. De politie heeft het idee dat in het gehele gebied wordt 'gesurveilleerd', maar dat hotspots vaker worden bekeken dan rustige plekken.

## 2.5 Centrale cameratoezichtruimte

De gemeente Amsterdam heeft in 2009 besloten om één centrale cameratoezichtruimte te bouwen waar de beelden van alle Amsterdamse camera-projecten worden bekeken. Dat betekent dat op termijn ook de beelden van de Amsterdamse binnenstad daar *live* zullen worden bekeken. Het is nu al bekend dat de beelden op die locatie voor maximaal 7 dagen worden opgeslagen. We hebben de politie, het stadsdeel en de cameraobservanten gevraagd wat zij van deze plannen vinden.

Vanuit het oogpunt van efficiency begrijpen de partijen dat de beelden op één locatie worden bekeken. Wel worden enkele voorwaarden aan centralisatie gesteld. Men vindt het vooral belangrijk dat de huidige kennis van het cameragebied behouden blijft. Ook kostenbesparing is een voorwaarde. Verder wil men de regie kunnen blijven voeren over de wijze waarop er naar beelden moet worden gekeken. De beide politieteams geven nadrukkelijk aan dat zij de mogelijkheid willen houden om op de wijkteams de beelden te ontvangen en wanneer dat wenselijk is, de besturing van de camera's over te nemen.

Tot slot zijn er nog enkele wensen geformuleerd:

- Lokale experts moeten de beelden van de binnenstad bekijken.
- De cameraobservanten moeten de mogelijkheid hebben om met het C2000 communicatiesysteem direct contact te leggen met politiemensen op straat.
- Lokale politiemensen moeten de mogelijkheid hebben om naar het centraal meeleescentrum te gaan om daar de cameraobservanten te instrueren over belangrijke informatie en ontwikkelingen in het gebied.

### 3 Ontwikkeling veiligheidssituatie

De twee belangrijkste doelen van cameratoezicht zijn:

- 1 De verbetering van de objectieve veiligheid.
- 2 De verbetering van de subjectieve veiligheid.

Deze evaluatie begint dan ook met een inventarisatie van de ontwikkeling van de objectieve en subjectieve veiligheid. Als informatiebron worden vooral de enquêtes onder de bewoners van de twee cameragebieden gebruikt. Daarnaast zijn ook de veiligheidsindex en de gesprekken met politie, het stadsdeel, bewoners/ondernemers en cameraobservanten meegenomen.

#### 3.1 Objectieve veiligheid

Een doel van cameratoezicht is een afname van de hoeveelheid criminaliteit en overlast. Het is buitengewoon moeilijk om aan te tonen wat precies het effect van cameratoezicht is als het, zoals op de Wallen en in het Nieuwendijkkwartier, wordt ingezet binnen een breed pakket van maatregelen.<sup>4</sup> Als de veiligheid verbetert betekent dit niet automatisch dat primair de camera's hiervoor verantwoordelijk waren. Om causale uitspraken te kunnen doen, moet worden onderzocht op welke wijze de camera's precies hebben bijgedragen aan de bestrijding van criminaliteit en overlast. Dat gebeurt in het volgende hoofdstuk.

In dit hoofdstuk kijken we naar de ontwikkeling van de criminaliteit, nog zonder causale uitspraken te doen over de bijdrage van cameratoezicht.

Als indicator voor de objectieve veiligheid gebruiken we de enquêtes onder bewoners<sup>5</sup> en cijfers over de veiligheidsindex.<sup>6</sup> In de enquêtes is gevraagd of (en zo ja, hoe vaak) men slachtoffer is geworden van criminaliteit en overlast<sup>7</sup>.

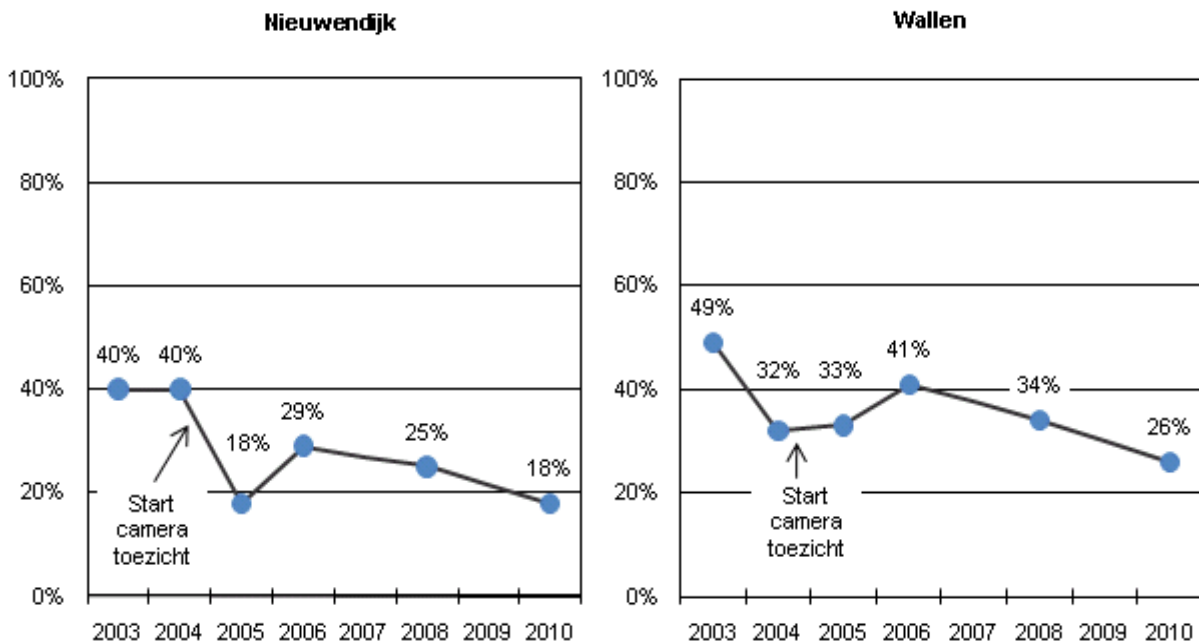
Noot 4 In bijlage 8 staat het pakket aan veiligheidsmaatregelen voor beide gebieden beschreven.

Noot 5 Politie cijfers die de geregistreerde criminaliteit weergeven (het aantal meldingen en aangiftes) blijken de enquêteresultaten te ondersteunen. Politie cijfers leveren echter een onderschatting van de werkelijke omvang van criminaliteit omdat lang niet alle delicten (en zeker overlast) worden gemeld of aangegeven. Ook de wijze van registreren is niet altijd gelijk, wat tot registratieeffecten kan leiden die niets zeggen over de werkelijke ontwikkelingen. Enquêtes hebben ook hun nadelen (zoals de onbetrouwbaarheid van het menselijk geheugen), maar in elk geval is de 'fout' elke keer hetzelfde. hier minder last van. In bijlage 5 staan de politie cijfers.

Noot 6 Zie bijlage 6, tabel B6.1.

Noot 7 In de enquêtes werd een lijst van negen voorvallen gepresenteerd waarvan de bewoners konden aangeven of en zo ja, hoe vaak ze daarvan slachtoffer zijn geworden in de afgelopen twaalf maanden. Deze lijst gaat van overlast door groepen jongeren tot en met lichamelijk geweld en straatroof. Mensen konden het ook aangeven als ze van iets anders slachtoffer zijn geworden. Alle voorvallen zijn bij elkaar opgeteld om tot het gepresenteerde percentage te komen. Het is mogelijk dat mensen slachtoffer zijn geworden van meer dan één voorval: deze personen tellen maar één keer mee.

Figuur 3.1 Percentage bewoners in de cameragebieden dat slachtoffer werd van overlast en/of criminaliteit (2003 – 2010)



Tussen 2003 en 2010 is het percentage bewoners van het Nieuwendijkkwartier dat slachtoffer is geworden van criminaliteit of overlast significant gedaald van 40% in 2003 naar 18% in 2010. Ook op de Wallen is het percentage slachtoffers van overlast en criminaliteit significant gedaald: van 49% in 2003 naar 26% in 2010. Opvallend hier is dat de grootste daling zich voerde tussen 2003 en 2004 – een jaar voordat de camera's werden opgehangen. We kunnen deze cijfers niet afzetten tegen de politieregio Amsterdam-Amstelland als geheel, omdat in de Veiligheidsmonitor Rijk andere vragen over slachtofferschap worden gesteld.

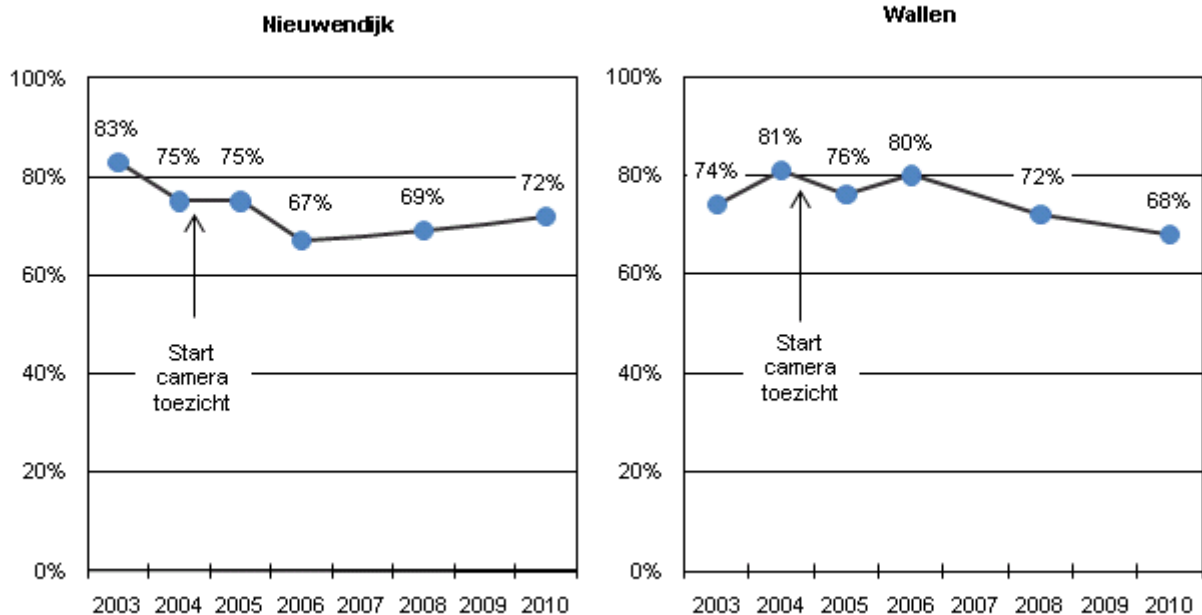
Uit de cijfers van de veiligheidsindex voor Amsterdam Centrum blijkt ook in beide gebieden waar de camera's hangen een verbetering te zijn opgetreden (Burgwallen-Oude Zijde en Burgwallen-Nieuwe Zijde; zie bijlage 6). Overigens komen de gebiedsgrenzen in de veiligheidsindex niet precies overeen met de cameragebieden en is de situatie in Amsterdam als geheel ook verbeterd.

### 3.2 Gevoel van veiligheid

Eén van de doelen van cameratoezicht is het vergroten van het veiligheidsgevoel. Camera's zouden er inderdaad toe kunnen leiden dat mensen zich veiliger voelen: ze geven mensen het gevoel dat er iemand over de schouder meekijkt en dat de overheid het gebied goed in de gaten houdt (Tilley, 1993). Er zijn overigens ook onderzoekers die verwachten dat camera's juist leiden tot bewustwording van criminaliteit en daardoor onveiligheidsgevoelens kunnen aanwakken (Van Winkelen 2008).

Als indicator voor het veiligheidsgevoel wordt het antwoord op de vraag: 'Hoe vaak voelt u zich onveilig in deze buurt?' gebruikt. Deze vraag is gesteld in de enquêtes die regelmatig zijn gehouden sinds 2003, een jaar vóór invoering van cameratoezicht.

Figuur 3.2 Percentage bewoners in de cameragebieden dat zich wel eens onveilig voelt (2003 – 2010)



De veiligheidsgevoelens van bewoners van beide cameragebieden zijn voor en na invoering van het cameratoezicht hetzelfde gebleven. Het onveiligheidsgevoel is in beide gebieden bij na twee keer zo hoog als gemiddeld in regio Amsterdam-Amstelland (35%, integrale Veiligheidsmonitor Rijk 2009).

Er zijn wel veranderingen in de percentages (een lichte verbetering op de Nieuwendijk tussen 2008 en 2010 en een lichte verslechtering op de Wallen), maar deze zijn niet statistisch significant. De subjectieve veiligheidsindex bevestigt deze resultaten: ook hier zien we een lichte verbetering op de Burgwallen-Nieuwe Zijde en een lichte verslechtering op de Burgwallen-Oude Zijde<sup>8</sup>. In Amsterdam als geheel laat de veiligheidsindex een positieve trend zien sinds 2003. Het ophangen van camera's heeft er dus niet toe geleid dat een grote groep bewoners in de cameragebieden zich nu veiliger is gaan voelen dan voorheen.

Desgevraagd zeggen veel bewoners (ongeveer de helft van de bewoners van de Wallen en het Nieuwendijkkwartier) dat ze zich veiliger voelen als ergens camera's hangen. Uit deze enquête blijkt echter dat mensen wel denken dat ze zich veiliger voelen door cameratoezicht, maar dat dit in werkelijkheid niet zo is.

Noot 8 Zie bijlage 6, B6.1

Deze uitkomsten worden bevestigd door diverse binnen- en buitenlandse onderzoeken. Het Sociaal Cultureel Planbureau (2008) concludeerde op basis van een meta-evaluatie van cameratoezicht dat er geen aanwijzingen zijn dat cameratoezicht het gevoel van veiligheid verbetert. Tot diezelfde conclusie kwamen twee Britse onderzoekers (Gill & Spriggs, 2005) op basis van veertien onderzochte cameraprojecten. Nergens bleken de veiligheidsgevoelens significant te zijn verbeterd. Ook het Britse Home Office concludeerde op basis van enquêtes in twaalf gebieden dat cameratoezicht geen verbetering van de onveiligheidsbeleving opleverde.

### **3.3 Conclusie**

De objectieve veiligheid is verbeterd sinds invoering van cameratoezicht, de subjectieve veiligheid is gelijk gebleven. Het is de vraag in hoeverre welk effect de camera's hebben gehad op deze daling van de criminaliteit en overlast. Dat is het onderwerp van de volgende hoofdstukken.

## 4 Live toezicht en opsporing achteraf

In het vorige hoofdstuk bleek dat de objectieve veiligheid in beide camera-gebieden is verbeterd tussen 2003 en 2010. In dit hoofdstuk zetten we een eerste stap op weg naar beantwoording van de vraag of de waargenomen verbetering aan de camera's te danken is of aan iets anders. We beschrijven de werkwijze en de opbrengsten van het *live* toezicht en van opsporing achteraf.

### 4.1 Werkwijze *live* toezicht

#### *Operationele regie door politie*

De Amsterdamse politie heeft conform de Gemeentewet de operationele regie over het cameratoezicht. In dit project betekent dit onder andere dat de politie verantwoordelijk is voor het aansturen van de cameraobservanten van Stadstoezicht<sup>9</sup>. Dagelijks is er een briefing op politiebureau Beurstraat waar de cameraobservanten bij aanwezig zijn. Daar worden de aandachtspunten voor die dag doorgesproken: wat zijn de hotspots, welke personen worden gezocht door de politie en zijn er evenementen? De maandelijkse aandachtspunten komen hierbij aan bod. Ook worden foto's getoond van personen die worden gezocht of personen met een gebiedsverbod. Tijdens de briefing wordt voornamelijk informatie gegeven over het Wallengebied, de situatie in het Nieuwendijkkwartier komt minder aan bod.

#### *De observanten zien een incident*

Als de observanten een incident waarnemen, geven ze dit telefonisch door aan de politie achter de plottafel. Bij lichte vergrijpen (APV-overtredingen) wordt het incident doorgegeven aan collega's van Stadstoezicht op straat. De cameraobservanten kunnen meeluisteren op het C2000 communicatiesysteem van de politie en communiceren met de politie op straat. Alle incidenten worden geregistreerd: eerst op papier en na afloop van de dienst in een Excel-sheet. De tijd, het cameranummer, de plek, het feit en de wijze van opvolging worden geregistreerd.

### 4.2 Waargenomen incidenten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal *live* waargenomen incidenten, uitgesplitst naar verschillende typen. In bijlage 3 staat een uitgebreid overzicht.

Noot 9 Zie bijlage 10 voor de wet- en regelgeving.



Tabel 4.1 Waargenomen incidenten *live* toezicht (1 januari 2009 t/m 8 juli 2010)

	Aantal	Percentage
Staandehouding/aanhouding	412	22%
Drugs	353	19%
Overlast	265	14%
Noodhulp	176	10%
Geweld	160	9%
Prostitutie	92	5%
Overige	377	21%
<b>Totaal</b>	<b>1.835</b>	<b>100%</b>

In de afgelopen achttien maanden zijn 1.835 incidenten geregistreerd door Stadstoezicht. Dit komt neer op ruim drie incidenten per dag. In vergelijking met de voorgaande twee evaluaties is dit gedaald, omdat toen gemiddeld vijf incidenten per dag werden waargenomen. Gezien de verbetering van de objectieve veiligheid in het cameragebied (zie vorige hoofdstuk) is deze daling overigens goed verklaarbaar.

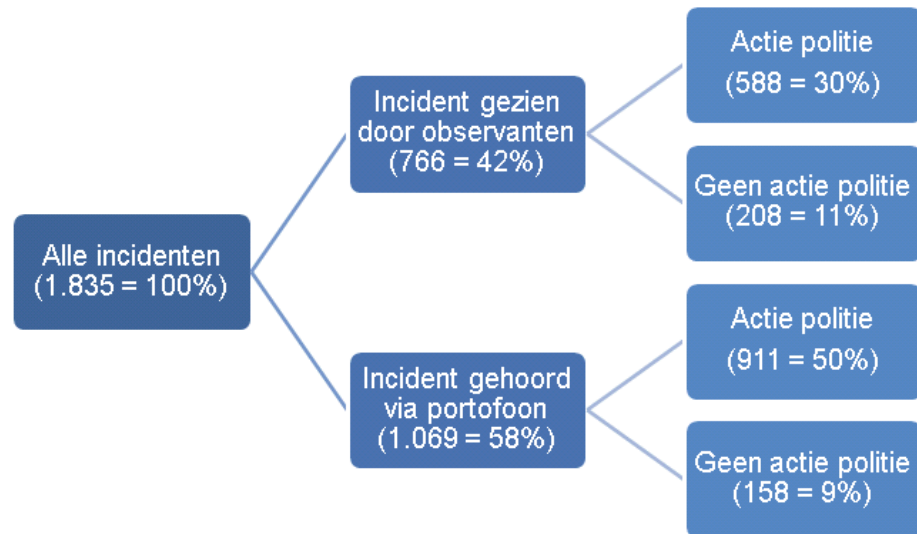
De cameraobservanten registreren veel staandehoudingen of aanhoudingen door de politie (22%). Doordat de cameraobservanten kunnen meeluisteren met berichten op de politieportofoon, horen zij ook wanneer er aanhoudingen plaatsvinden in het cameragebied. Vaak kijken zij in dat soort gevallen 'over de schouder' van de politie mee.

De meeste 'eigen' incidenten (1423), betreffen (nep)drugs (19%) en overlast (14%), zoals openbare dronkenschap, bedelen, samenscholing en wildplassen. Bij geweldsdelicten (9%) gaat het met name om vechtpartijen, ruzies en berovingen. In de categorie 'overige' (21%) worden vooral verkeersproblemen en gesignaleerde personen geregistreerd. Kortom, dagelijks worden live incidenten in beeld gebracht. Het gaat daarbij zowel om vormen van overlast als vormen van criminaliteit.

#### *Zelf waarnemen of horen via de portofoon*

Cameraobservanten kunnen incidenten zelf waarnemen of op incidenten worden geattendeerd door berichten op de politieportofoon.

Figuur 4.1 Aantal waargenomen incidenten opgesplitst naar bron en actie politie



In meer dan de helft van de gevallen (58%) ging het om incidenten die via de portofoon ter attentie van de observanten kwamen. Van de 1.835 geregistreerde incidenten is minder dan de helft (42%) door de observanten zelf gespot. Dit komt neer op 766 incidenten. Dit zijn de incidenten die zonder cameratoezicht gemist zouden zijn, wat neerkomt op anderhalf incident per dag.

Cameraobservanten blijken zelf vooral gesignaleerden, bedreigingen, diefstal en het aanbieden van goederen (lees: drugs) waar te nemen. Inbraak, brand, winkeldiefstal, onwelwording, ongeval, staandhouding/aanhouding, vernieling en mishandeling horen de observanten meestal via de portofoon/telefoon.

#### *Wel of geen actie van de politie*

Zodra de cameraobservanten zelf een incident waarnemen waar de politie nog niet van op de hoogte is, is het de bedoeling dat zij dit telefonisch doorgeven aan de plottafel van de Beursstraat of de Nieuwezijds Voorburgwal. Op basis van de ernst van het incident en de beschikbare capaciteit, besluit de Chef van Dienst vervolgens om wel of geen actie te ondernemen.

In totaal komt de politie in actie bij 80% van alle incidenten en bij 73% van de incidenten die door de observanten zelf zijn gezien. Hierin zitten ook de staandhoudingen en aanhoudingen van de politie. De politie komt altijd in actie bij mishandelingen en winkeldiefstallen. Ook bij diefstallen, vechtpartijen, overlast, het aanbieden van goederen, openbare dronkenschap, drugs, onwelwording, ongeval en beroving komt de politie bijna altijd in actie. Als er sprake is van wildplassen, bedelen, tippelen of verkeersproblemen komt de politie minder vaak in actie.

De politie reageerde in 2009 en 2010 vaker op meldingen van de cameraobservanten dan twee jaar geleden. Gezien het feit dat het aantal meldingen is gedaald en de reactie van de politie is toegenomen, mag worden verondersteld dat de kwaliteit van de meldingen is verbeterd. Daarmee is een van de aandachtspunten uit de vorige evaluatie verbeterd. De observanten weten nu beter welke incidenten de moeite van het doorgeven waard zijn.

### 4.3 Incidenten per camera

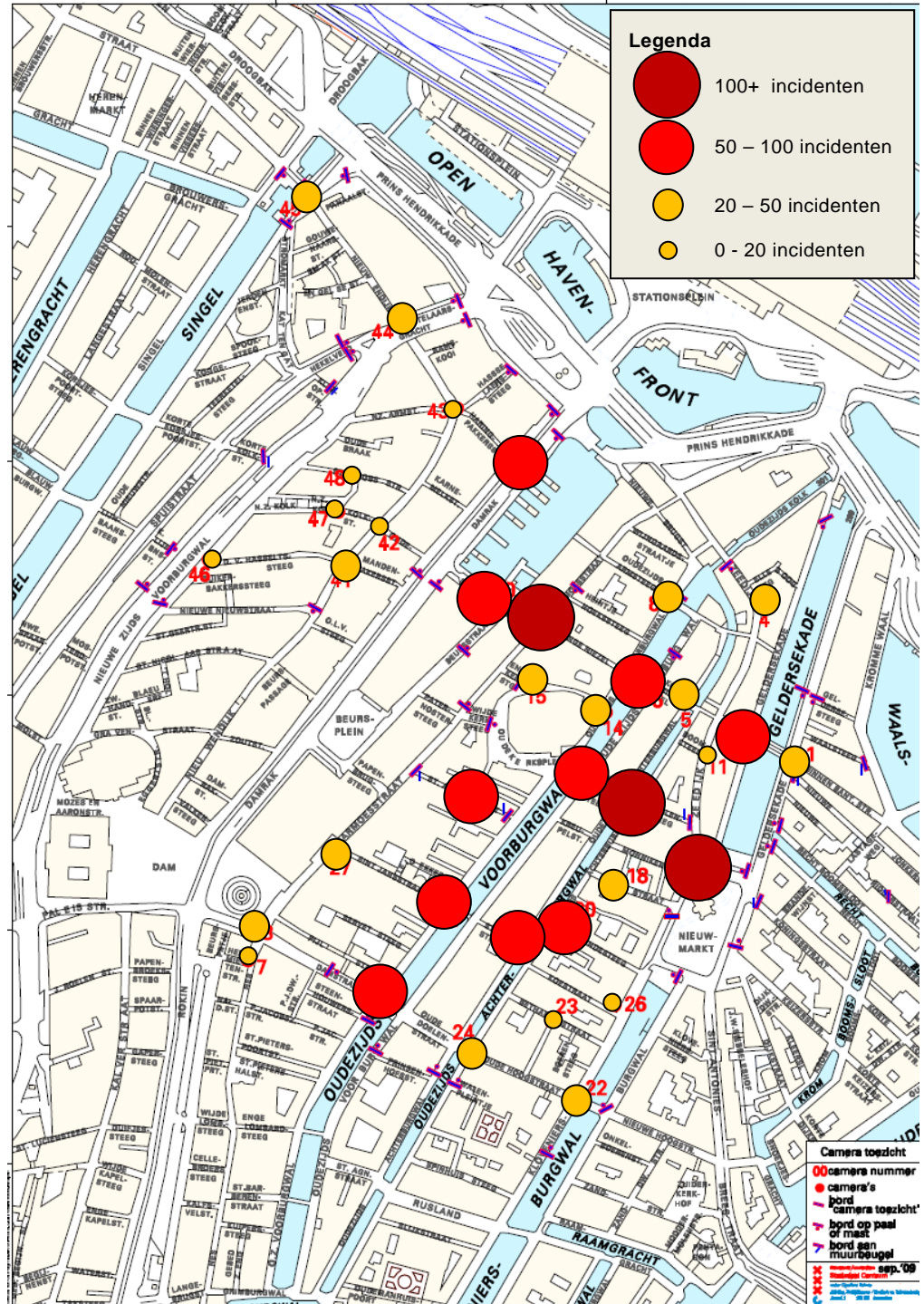
Niet elke camera 'ziet' evenveel incidenten. Het blijkt dat de helft van alle incidenten met slechts zes van alle camera's wordt waargenomen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de politie ook incidenten *live* 'ziet', maar omdat deze niet geregistreerd worden is onbekend om hoeveel incidenten het gaat.

Met de drie meest productieve camera's in de Warmoesstraat, Molensteeg en Zeedijk (ter hoogte van de Nieuwmarkt) wordt maar liefst één op de drie incidenten waargenomen.

Er zijn vrij veel camera's waarmee nauwelijks incidenten worden waargenomen: de tien minst productieve camera's zien gemiddeld eens per twee maanden een incident. Met de negen camera's in het Nieuwendijkkwartier bijvoorbeeld zijn in anderhalf jaar tijd in totaal 191 incidenten waargenomen. Dat komt neer op één incident per camera per maand.

Een analyse van het aantal incidenten per camera laat zien dat er grote verschillen zijn tussen camera's. Om te bepalen of alle camera's genoeg opleveren om hun aanwezigheid te rechtvaardigen, moet verder worden ingezoomd op de werking van cameratoezicht in relatie tot de problematiek, de kenmerken van de locaties en de doelstellingen van camera's op de afzonderlijke plekken. Dit is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

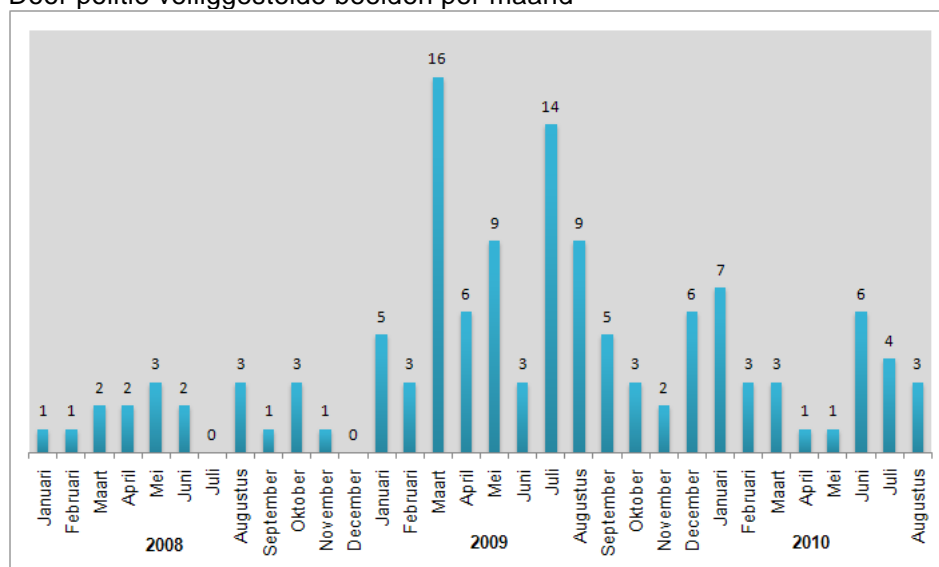
Figuur 4.2 Incidenten per camera (1 januari 2009 t/m 8 juli 2010)



#### 4.4 Opsporing achteraf

De politie kan opgenomen beelden achteraf voor opsporingsdoelinden gebruiken. Dit gebeurt naar aanleiding van aangiften of meldingen waarna de politie de opgenomen beelden terugkijkt.

Figuur 4.3 Door politie veiliggestelde beelden per maand



In de periode van januari 2008 tot en met augustus 2010 zijn volgens de politieregistratie voor 130 incidenten beelden veilig gesteld. Dat komt neer op een gemiddelde van één keer per week.<sup>10</sup> In vergelijking met de vorige evaluaties is dat een halvering. Er zijn grote fluctuaties per maand. Zo waren er in maart 2008 twee incidenten waar beelden bij zijn gebruikt en in maart 2009 acht keer zoveel (16). Dit doet vermoeden dat ofwel de registratie niet altijd wordt bijgehouden, ofwel dat bepaalde agenten of rechercheurs meer gebruikmaken van camerabeelden dan anderen.

Tabel 4.2 Door politie veilig gestelde beelden per type incident

Incidenttype	aantal	percentage
Straatroof	42	32%
(Handel in) drugs	23	18%
Geweld <sup>11</sup>	15	12%
Verdachten gesignaleerd	10	8%
Diefstal	6	5%
Zakkenrollerij	6	5%
Overval	5	4%
Wapenbezit	4	3%
Voetbalrellen	3	2%
Aanranding	2	1%
Doorrijden na aanrijding	2	1%
Overig <sup>12</sup>	12	9%
<b>Totaal</b>	<b>130</b>	<b>100%</b>

Eén op de drie beelden die de politie veilig stelt heeft betrekking op straat-roof. Daarna volgen handel in of bezit van drugs (18%) en geweld (12%).

Noot 10 De registratie is niet perfect: het is nog altijd niet bij iedereen van de politie bekend dat er een formulier moet worden ingevuld als er beelden worden gebruikt. Er worden dus meer beelden veilig gesteld dan hier vermeld.

Noot 11 Hieronder vallen vechtpartijen, mishandelingen, openlijk geweld en diefstal met geweld

Noot 12 In de categorie 'overig' zitten vrouwenhandel, carjacking, het doen van een valse aangifte, rijden onder invloed, ontvoering, BIBOB-wetgeving, vernieling en een incident met MTV.

Ook van enkele zeer ernstige incidenten zijn beelden gebruikt: vijf overvallen, twee aanrandingen, een ontvoering, twee moorden en een poging tot doodslag.

#### *Openbaar Ministerie*

Het openbaar ministerie houdt niet bij in hoeveel zaken camerabeelden van doorslaggevende betekenis zijn geweest<sup>13</sup>. Wel is het OM van mening dat camerabeelden een belangrijke bijdrage leveren aan opsporing en vervolging van delicten als straathandel in drugs, straatroof en andere geweldsdelicten. In het dossier worden meestal printjes gevoegd van beelden of er wordt een melding gemaakt van het feit dat er beelden zijn. In het bijgevoegde proces verbaal beschrijft de politie wat er op de beelden te zien is. De beelden zelf kunnen op verzoek van de procesdeelnemers alsnog aan het dossier toegevoegd worden. Het gebeurt steeds vaker dat advocaten de beelden zelf willen zien. Zij nemen steeds minder genoegen met alleen een beschrijving. Als zowel de advocaat als het OM de beelden hebben gezien, betekent dat automatisch ook dat de rechter de beelden moet zien. Beide procespartijen hebben immers al een oordeel kunnen vellen over de camerabeelden.

Beelden vormen nooit een zelfstandig bewijs, aldus het OM, maar moeten door een ander bewijsmiddel worden ondersteund. De beelden kunnen de lezing van een getuige of verdachte bevestigen of ontkrachten. Identificatie van verdachten op beelden is volgens het OM niet nodig voor een succesvolle vervolging. Vaak is een ambtshalve herkenning door politiemensen die in het gebied werken en notoire daders goed kennen afdoende. De stand van de camera's kan volgens het OM een belangrijke rol spelen. Een nadeel is dat camera's in de Amsterdamse binnenstad vaak hoog hangen. Als een verdachte dan een petje of capuchon op heeft, is het moeilijk het gezicht te zien.

Het voordeel van beelden is dat de rechter na het zien ervan zijn eigen oordeel kan vormen zonder dat hij hoeft af te gaan op een lezing van een ander. Inmiddels zijn de meeste zittingskamers uitgerust met apparatuur waarmee de beelden kunnen worden uitgelezen. Binnen de advocatuur is het steeds breder bekend dat beelden tijdens de terechtzitting getoond kunnen worden. Het OM verwacht daarom dat de hoeveelheid beelden tijdens terechtzittingen alleen maar zal toenemen.

#### *Incidenten zonder live toezicht*

In de helft van de gevallen gaat het om beelden van incidenten die plaatsvonden tijdens *live* toezicht door de observanten.<sup>14</sup> In de andere helft van de gevallen gaat het om beelden van een tijdstip waarop geen *live* toezicht was. Voor het achteraf gebruiken van beelden voor opsporing is het dus niet altijd noodzakelijk dat observanten inzoomen op het incident of de betrokken personen. Als de camera's niet live worden bekeken staan deze op een vast punt ingesteld. Dit vaste punt is in afstemming met de politie met zorg gekozen omdat de ervaring leert dat dit zogenaamde hotspots zijn.

Noot 13 Brief OM aan het stadsdeel d.d. 11-02-2009 en interview OM

Noot 14 In bijlage 4 staat een volledig overzicht van de cijfers over het gebruik van beelden voor opsporingsdoeleinden.

Omdat er ook veel incidenten (de helft) plaatsvinden buiten de uren waarop *live* wordt meegekeken, zou het de moeite waard zijn eens goed uit te zoeken op welke uren *live* toezicht het meeste oplevert. Betrokkenen zeggen dat op de Wallen eigenlijk wat langer naar de beelden moet worden gekeken. Vooral tussen drie en vijf uur 's nachts gebeuren daar nog relatief veel incidenten. Op de Nieuwendijk is het juist verstandiger om vroeger met het bekijken van de beelden te beginnen. Als de winkels sluiten (vanaf vijf uur 's middags) gebeurt hier vaak meer dan 's avonds en 's nachts. Er zijn echter vrij hoge kosten verbonden aan het *live* toezicht en het is aan het stadsdeel om uiteindelijk te bepalen of de baten van extra *live* toezicht groter zijn dan de kosten. Ontwikkelingen in criminaliteit, zoals een plotseling toename van het aantal overvallen of straatroven, spelen in deze overwegingen een belangrijke rol. In hoofdstuk 6 komen we hierop terug.

## 5 Werking cameratoezicht

### 5.1 Cameratoezicht als tijdelijke maatregel

Volgens de Gemeentewet en het Amsterdamse beleidskader is cameratoezicht een tijdelijke maatregel.<sup>15</sup> Dit blijkt ondermeer uit het feit dat camera-projecten regelmatig worden geëvalueerd. Het cameraproject rond de Wallen en het Nieuwendijkkwartier werd tot 2006 jaarlijks geëvalueerd. Vanaf 2006 is besloten dit tweejaarlijks te gaan doen.

Uit een onderzoek onder andere gemeenten blijkt dat camera's die eenmaal zijn opgehangen vrijwel nooit meer worden weggehaald. Dat geldt voor de meeste Nederlandse gemeenten en ook voor Amsterdam, waar de afgelopen tien jaar ruim tweehonderd camera's zijn geplaatst en er slechts enkele zijn weggehaald. Sinds de start van het cameraproject in de Amsterdamse binnenstad (2004), zijn in totaal vijf camera's weggehaald en verplaatst naar een andere locatie in het gebied (zie ook paragraaf 2.5). In dezelfde tijd zijn er tien nieuwe camera's bijgeplaatst.

- Weerstand onder bewoners en ondernemers speelt hier een belangrijke rol. In gemeenten waar wel is voorgesteld de camera's weg te halen, kwam vaak veel tegenstand. Vaak is men bang voor een toename van problemen. In veel gemeenten redeneert men als volgt: Camera's die weinig incidenten registreren werken preventief en moeten dus blijven hangen. Weghalen van deze camera's zal ertoe leiden dat de criminaliteit en overlast (weer) toenemen. De politie op de Nieuwezijds Voorburgwal verwacht bijvoorbeeld dat als de camera's in het Nieuwendijkkwartier worden weggehaald, de overlast sterk zal toenemen waardoor de situatie weer verslechtert. Het stadsdeel geeft ook aan dat bewoners tijdens buurtbijeenkomsten aangeven dat ze zich veiliger voelen door cameratoezicht. Bewoners van de Wallen zeggen bijvoorbeeld dat ze bang zijn dat als een camera wordt weggehaald de problemen terug zullen komen.
- Camera's die veel incidenten registreren werken repressief (boeven vangen) en moeten daarom blijven hangen. Weghalen van deze camera's zou ertoe leiden dat de criminaliteit en overlast (verder) toeneemt. De politie op de Wallen geeft aan dat de camera's misschien niet preventief werken, maar wel heel veel opleveren voor de opsporing en vervolging en daarom hun geld waard zijn.

Volgens deze redenering kan er nooit een camera worden ontmanteld. Het is echter ook mogelijk een andere denkwijze te volgen:

- Camera's die weinig incidenten registreren zijn overbodig en kunnen worden verwijderd. Kennelijk is er op die plek nauwelijks meer criminaliteit of overlast. Cameratoezicht is een kostbare maatregel en als er geen incidenten mee worden waargenomen wegen de baten niet op tegen de kosten.

Noot 15 Zie bijlage 10 belangrijkste juridische- en beleidskaders



- Camera's die veel incidenten registreren moeten worden verwijderd. Blijkbaar trekken de daders zich toch niets van de camera aan en de opsporing achteraf leidt kennelijk niet tot een afname van de problemen. Het is blijkbaar nodig om andere instrumenten in te zetten om werkelijk iets aan het probleem te doen.

Als deze manier van redeneren wordt gevolgd zou elke camera na verloop van tijd moeten worden weggehaald.

De waarheid ligt waarschijnlijk ergens in het midden, mede omdat de oorspronkelijke doelen van cameratoezicht kunnen veranderen en er nieuwe doelstellingen bij kunnen komen (zie de volgende paragraaf). Dat betekent dat per camera, per delict en per dadertype moet worden bepaald welke redenering geldt. Op basis daarvan kan per camera de afweging worden gemaakt of cameratoezicht voldoende oplevert om ermee door te gaan of niet. Dit doen we in de rest van dit hoofdstuk.

### Leidt het weghalen van camera's inderdaad tot problemen?

In de afgelopen jaren zijn vijf camera's weggehaald of verplaatst naar een andere plek. Wij hebben de bewoners en ondernemers op drie van deze locaties gevraagd of de problemen hierdoor terugkwamen. Dit bleek op geen van de locaties het geval te zijn. Tot dezelfde conclusie komen de politiemensen die de plekken goed kennen. Sterker nog: de betreffende locaties werden als 'opvallend rustig' beschreven. Aanvankelijk waren de bewoners en ondernemers wel bang dat het weer onrustig zou worden, maar deze angst bleek onterecht. Desondanks geven de meesten aan dat ze het jammer vinden dat er voor hun deur geen camera meer hangt.

## 5.2 Van preventie tot repressie

Cameratoezicht kan theoretisch op vier manieren leiden tot een afname van criminaliteit en overlast. In deze paragraaf zullen we de theoretische werking van cameratoezicht uiteen zetten. In de volgende paragraaf gaan we na in hoeverre cameratoezicht resultaat in de praktijk oplevert, welke werking het instrument precies heeft en op specifieke delicten en daders in het camera-gebied.

### *Preventief*

Als camera's preventief werken betekent dit dat potentiële plegers van criminaliteit en overlast afzien van het veroorzaken van overlast of het plegen van een delict uit angst voor de camera's. Cameratoezicht kan alleen een preventief effect hebben op calculerende daders die rekening houden met de risico's van criminaliteit<sup>16</sup>. Maar zelfs veel calculerende daders bleken nauwelijks gevoelig voor camera's. Brits onderzoek onder winkeldieven, inbrekers, zakkenrollers en autodieven<sup>17</sup> toonde bijvoorbeeld aan dat de meeste daders geen rekening hielden met cameratoezicht. 'Als je maar snel genoeg bent, komt de politie toch te laat', was hun redenering. Voor het gebruik van opgenomen beelden achteraf waren deze daders ook niet bang, omdat zij dachten dat de meeste camerasystemen toch niet werkten. Daders die ooit een keer waren veroordeeld op basis van camerabeelden bleken naderhand wel rekening te houden met de camera's, maar dit betrof (nog)

Noot 16 Tilley 1993, Gill & Spriggs 2005, Welsh & Farrington 2007, SCP 2008

Noot 17 Gill en Loveday, 2003

een zeer kleine groep. De preventieve effecten van cameratoezicht blijken het grootst bij autocriminaliteit op afgesloten parkeerterreinen. Deze onderzoeksresultaten kunnen niet één op één naar de Amsterdamse situatie worden vertaald, omdat hier wel sprake is van *live* toezicht en – in een aanzienlijk aantal gevallen – een snelle reactie van de politie op incidenten. Bij impulsieve daders spelen camera's geen rol: zij trekken zich niets aan van cameratoezicht. Uit de eerder aangehaalde onderzoeken blijkt dat het preventieve effect van camera's op veel plekken en voor veel daders verwaarloosbaar is. Geweld wordt bijvoorbeeld vaak onder invloed van alcohol of hevige emoties gepleegd waardoor rationaliteit niet meer geldt en men zich niet meer laat weerhouden door de camera. Kortom: het preventieve effect van cameratoezicht is verwaarloosbaar.

#### *Pro-actief*

Tijdens het *live* bekijken van de beelden zien observanten direct of een situatie escaleert of niet. Door direct op straat op te treden kan een mogelijk incident in de kiem gesmoord worden of voorkomen worden. Als de situatie toch escaleert, kan de dader wellicht meteen worden aangehouden. Het blijkt dat cameratoezicht op deze manier goed kan werken: de politie kan sneller ingrijpen als zich een incident voordoet, of achteraf de opgenomen beelden gebruiken voor opsporingsdoeleinden. Als de politie niet direct reageert op camerabeelden, lijken de camera's hun waarde te verliezen<sup>18</sup>.

#### *Repressief*

Als er sprake is van een incident die niet *live* is waargenomen en waar niet direct op gereageerd is/kon worden, kunnen naar aanleiding van een melding of aangifte de opgenomen beelden alsnog worden bekeken. Op basis daarvan kan eventueel een opsporingsonderzoek worden gestart en kunnen daders – mits de beelden bruikbaar blijken – worden vervolgd en mogelijk veroordeeld worden. Dit blijkt in de praktijk de meest gehanteerde toepassing van cameratoezicht door gemeenten en ook van camerabewaking in de private sfeer. De reden hiervoor is meestal dat er geen geld is voor intensief *live* toezicht of voor het snel reageren op incidenten. Ook op de Wallen en de Nieuwendijk bleek vrijwel direct na aanvang van het cameratoezicht dat de camerabeelden minstens zo vaak voor opsporing achteraf werden gebruikt als voor actief *live* optreden. Ook nu blijkt uit de registratie van de observanten en de politie dat het in meer dan de helft van de gevallen waarin camerabeelden een rol speelden niet ging om incidenten die *live* waren waargenomen, maar om het gebruik van beelden achteraf. Opgenomen beelden worden, zoals gezegd, ongeveer één keer per week gebruikt. Overigens kan een succesvol repressief gebruik van cameratoezicht op termijn ook een preventief effect hebben op (calculerende) daders.

#### *Andere doelen/werkwijze van cameratoezicht*

De politie, Stadstoezicht en het stadsdeel geven aan dat de camera's ook andere doelen dienen. Deze andere doelen zijn echter nooit als officieel neven doel vastgesteld (zie hoofdstuk 1)<sup>19</sup>: Ten eerste kunnen toezichthouders en politie op straat effectiever worden ingezet, volgens enkele betrokkenen waar wij mee spraken in het kader van

Noot 18 SCP, 2008

Noot 19 Dit fenomeen wordt *function creep* genoemd: het gebruiken van een systeem voor andere doelen dan de oorspronkelijke.

deze evaluatie. De observanten achter de monitor houden een bepaalde plek in de gaten, zodat agenten op straat elders naartoe kunnen. Ten tweede worden de camera's ingezet voor de projectmatige aanpak van bepaalde delicten, zoals overvallen en zakkenrollerij. Groepen daders en werkwijzen worden in kaart gebracht voordat repressief wordt opgetreden. Ten derde zijn camera's bruikbaar voor 'crowd control' tijdens evenementen, zoals voetbalwedstrijden. Op de Wallen zijn enkele horecagelegenheden gevestigd waar zich geregeld voetbalhooligans verzamelen. Door deze groepen te volgen met camera's, kan escalatie van incidenten in een vroeg stadium worden voorkomen. Ten vierde gebruikt de gemeente de camera's om in te spelen op het illegaal storten van huisvuil. Door achteraf te kijken wie het vuil heeft geplaatst, kunnen handhavende acties worden opgezet. Ten vijfde, tot slot, blijkt dat de informatiepositie van de politie en het stadsdeel verbetert door de camera's: als signalen binnenkomen van overlast of criminaliteit kan met de camera's een inventarisatie van de problemen worden gemaakt. De belangrijkste doelen zijn echter preventie en repressie. De rest is 'bijvangst'.

### 5.3 Opbrengsten cameratoezicht

#### *Drugs*

Op de Wallen en Nieuwendijk was voor invoering van het cameratoezicht sprake van veel drugsgerelateerde criminaliteit. Een deel van de drugsdealers houdt vooraf rekening met de risico's en het lijkt erop dat de camera's hier goed werken. Volgens het stadsdeel en de politie is met name de groot-schalige drugsoverlast in het Wallengebied en Nieuwendijkkwartier sterk afgenomen en hebben de camera's daar een belangrijke rol in gespeeld. Vijf jaar geleden was er op verschillende locaties dagelijks sprake van geconcentreerde overlast van dealers en gebruikers. Deze overlast is tot een 'aanvaardbaar niveau' teruggebracht. Deze afname blijkt ook uit de sterke daling van de veiligheidsindex<sup>20</sup>. Ook de zogenaamde veiligheidsschouwen die worden gehouden laten zien dat de ernstige en excessieve overlast sterk is verminderd in het Wallengebied. De verschillende vormen van drugsoverlast (dealers, verslaafden, stille getuigen van harddrugs) zijn afgenomen. In de afgelopen jaren zijn er door alle betrokken partijen (stadsdeel, politie, zorginstellingen) veel maatregelen getroffen om deze overlast terug te dringen en de camera's hebben daar volgens de betrokkenen een belangrijke rol in gespeeld. De bekende dealers weten inmiddels exact waar de camera's hangen en houden er rekening mee. Er worden steeds minder drugs verhandeld in het zicht van de camera's, hoewel nog steeds een op de vijf *live* waargenomen incidenten én een op de vijf veiliggestelde beelden betrekking heeft op 'drugs'. In een groot deel van de gevallen gaat het volgens de politie om de nepdope-dealers (zie volgende alinea). De echte drugsdealers begeven zich geregeld buiten beeld om hun slag te slaan: ze lopen met de koper het cameragebied uit, gaan om een hoekje staan of verkopen hun drugs onder een luifel. Deze verplaatsing is echter gedeeltelijk. Daarnaast lijkt er nauwelijks sprake te zijn van een verplaatsing van de problemen naar andere plekken.<sup>21</sup> Het netto resultaat is positief.

Noot 20 Zie bijlage 6, tabel B6.2

Noot 21 In bijlage 7 zijn politiecijfers opgenomen over mogelijke verplaatsingseffecten richting de Nieuwmarkt en Lastagebuurt.

De reden dat de camera's hier hebben gewerkt was in eerste instantie pro-actief en repressief: cameraobservanten betrapten de dealers op illegale activiteiten en de opgenomen beelden konden worden gebruikt voor opsporing en vervolging. Op termijn leidde dit tot een preventief effect: de dealers wisten dat de camera's echt werden gebruikt en verplaatsten hun activiteiten naar elders of stopten ermee.

### *Nepdope*

In de afgelopen jaren is volgens de politie een stijging zichtbaar in het aantal dealers van nepdope<sup>22</sup>. De dealers spreken mensen op straat aan om hen nepdrugs te verkopen. Ze zijn echter niet alleen verantwoordelijk voor het lastigvallen van bezoekers (met name toeristen), maar ook voor mishandelingen, bedreigingen, zakkenrollerij en straatroven. Zij hebben volgens de politie de plek ingenomen van de drugsdealers die tot enkele jaren geleden in het gebied aanwezig waren. Het gros van deze personen laat zich door de camera's niet verjagen. Ofwel omdat ze nog niet weten waar de camera's hangen en dat ze echt worden gebruikt, ofwel omdat ze besluiten het risico te nemen. Het cameragebied met alle bezoekers en toeristen is een ideaal werkgebied voor hen en de straf voor het verkopen van nepdope (een APV-overtreding) is relatief laag in vergelijking met de straf voor het verkopen van echte drugs. Op deze groep daders hebben de camera's dus nauwelijks preventief effect. Wel wordt er pro-actief ingespeeld op deze dadergroep: een op de vijf *live* waargenomen incidenten betreft namelijk 'drugs'. Repressief hebben de camera's in eerste instantie ook weinig effect, omdat de straf voor het verkopen van nepdope laag is. Daar staat echter tegenover dat een op de vijf veiliggestelde beelden betrekking heeft op 'drugsincidenten'. In combinatie met andere maatregelen, zoals een gebiedsverbod, lijkt het repressieve effect wel toe te nemen. De toekomst zal moeten uitwijzen of de pro-actieve en repressieve aanpak van deze nepdope-dealers leidt tot een preventief effect.

### *Geweld*

In uitgaansgebieden worden veel delicten gepleegd onder invloed van alcohol of hevige emoties. Die daders trekken zich weinig aan van camera's. Dat blijkt ook op de Wallen en de Nieuwendijk het geval te zijn. De laatste jaren mag het aantal geweldsdelicten dan wel zijn gedaald<sup>23</sup>, maar volgens de politie en het stadsdeel komt dat niet doordat men zich door de camera's beter gaat gedragen. Wel is het zo dat als er snel wordt ingespeeld op geweld, verdere escalatie soms kan worden voorkomen. In totaal wordt gemiddeld bijna zeven keer per maand een geweldsincident *live* waargenomen, zodat daar direct een reactie op kan volgen. Ook worden op basis van opgenomen beelden opsporingsonderzoeken gestart en worden de beelden soms gebruikt voor vervolging. Voor geweldscriminaliteit gebeurde dit de afgelopen anderhalf jaar zestien keer, dus gemiddeld één keer per twee maanden. Een probleem hierbij is dat de aangiftebereidheid van slachtoffers van geweld nog steeds laag is. Bij impulsief geweld leveren de camera's preventief en repressief dus nauwelijks iets op. De meeste winst zit in het pro-actief optreden tegen geweld. Met behulp van cameratoezicht kan voorkomen worden dat situaties verder uit de hand lopen. Door pro-actief op te treden kan een de-escalierend effect worden bereikt.

Noot 22 Het verbod op het verkopen van nepdope is vastgelegd in de Amsterdamse APV, zie bijlage 11  
Noot 23 Zie bijlage 6, tabel B6.2

Een uitzondering hierop vormen de geweldsdelicten straatroof en overvallen: deze worden vaak wel gepleegd door calculerende daders en daar hebben de camera's wel repressief effect op. Achteraf worden relatief vaak opgenomen beelden gebruikt voor deze twee delicten: voor straatroof werden 41 keer opgenomen beelden gebruikt en voor overvallen 4 keer. Het is niet waarschijnlijk dat dit leidt tot een preventief effect, maar repressief leveren de camera's dus zeker iets op.

#### *Overlast*

De betrokkenen (stadsdeel, Buurt Informatie Centrum en politie) zijn het met elkaar eens over het feit dat cameratoezicht nauwelijks effect heeft op overlast, zoals schreeuwen, wildplassen, vervuilen, vernielen, drinken op straat en rondhangen in portieken. De cijfers van de veiligheidsindex laten zien dat de hoeveelheid overlast rond de Wallen en rond het Nieuwendijkkwartier nog steeds hoog zijn<sup>24</sup>. Ook uit de veiligheidsschouwen blijkt dat de overlast niet zo sterk is gedaald als de drugsgerelateerde criminaliteit. Zo blijkt dat het aantal tippelaars (en condooms op straat die kunnen wijzen op tippelaars) niet sterk veranderd is, evenals de bovengenoemde vormen van overlast. De overlastlocaties die uit de veiligheidsschouwen blijken, wisselen door de jaren heen.

De camera's hebben nauwelijks preventief effect op overlast omdat de daders meestal onder invloed zijn van alcohol en/of drugs. Geregeld gebeuren er incidenten in het volle zicht van de camera. Wel kan de politie sneller reageren als een incident wordt waargenomen; cameraobservanten zien maandelijks meer dan tien overlastincidenten *live* gebeuren. Door beperkte capaciteit en andere prioriteiten lukt het echter niet altijd een snelle reactie te geven op overlastincidenten. Ook achteraf worden de camerabeelden nauwelijks gebruikt voor de aanpak van overlast, zo blijkt. De afgelopen jaren zijn alleen opgenomen beelden gebruikt voor ernstiger vormen van criminaliteit zoals straatroof, drugsdeals en openlijk geweld of mishandeling. Wel probeert de gemeente steeds vaker camerabeelden te gebruiken om structureel dumpen van afval aan te pakken.

Daarnaast kunnen de camera's helpen bij het opbouwen van een 'dossier' voor personen die regelmatig voor overlast zorgen. Door het stapelen van overtredingen kan na verloop van tijd een gebiedverbod worden opgelegd. De camera's helpen in deze gevallen bij het verzamelen van het benodigde bewijsmateriaal. Dit zijn echter uitzonderingen op de regel: de hoeveelheid overlast op straat wordt grosso modo niet verminderd door het cameratoezicht.

## **5.4 Conclusie**

De hoeveelheid criminaliteit en overlast rond de Wallen en het Nieuwendijkkwartier is de laatste jaren afgenomen. Met name de drugsgerelateerde criminaliteit is sterk afgenomen. Er zijn geen aanwijzingen dat deze criminaliteit zich (volledig) heeft verplaatst naar andere plekken buiten de gebieden.<sup>25</sup> Politie en stadsdeel hebben in de afgelopen jaren tal van maatregelen getroffen, waaronder cameratoezicht, die hebben bijgedragen aan deze

Noot 24 Zie bijlage 6, tabel B6.2

Noot 25 Zie bijlage 7 voor theorie en cijfers over verplaatsingseffecten van cameratoezicht

positieve ontwikkelingen. Dat maakt het lastig om precies aan te geven wat de rol van cameratoezicht is geweest.

Afgaand op wetenschappelijk onderzoek en de ervaringen van professionals uit beide cameragebieden, lijkt het redelijk te concluderen dat cameratoezicht vooral preventief effect heeft op calculerende daders. Dat geldt dus voor drugshandel, straatroven en overvallen. Het preventieve effect op impulsieve daders die verantwoordelijk zijn voor overlast en geweld is gering. Datzelfde geldt voor nepdope-dealers. Hoewel zij overwegend calculerende daders zijn, lijken zij zich om andere redenen minder aan te trekken van de camera's. Door pro-actief en repressief optreden te combineren met het opleggen van gebiedsverboden hoopt men het repressieve effect op deze daders te vergroten.

Dat camera's een zeer gering preventief effect hebben, betekent niet dat ze geen nut hebben. Camera's kunnen namelijk ook pro-actief en repressief worden ingezet. Het snel inspringen op incidenten die *live* gebeuren gebeurt in de praktijk vooral bij (nep)drugs delicten, overlast en geweld. Het komt minder vaak voor dat de camera's repressief worden ingezet dan pro-actief, maar wanneer opgenomen beelden worden geraadpleegd, blijkt het vooral te gaan om straatroof en (nep)drugsdelicten.

Het is lastig om op grond van objectieve criteria te bepalen of het cameratoezicht op de Wallen en rond het Nieuwendijkkwartier (nog) noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. De afweging zal uiteindelijk per camera moeten worden gemaakt, waarbij rekening gehouden wordt met de locatie waar de camera hangt (druk kruispunt, doorgaande uitgaansroute of woonstraat), de problematiek die daar speelt (bijvoorbeeld uitgaansoverlast of drugsdelicten), het type dader (calculerend of impulsief), doel van de camera (preventie, noodhulp, pro-actie, repressie, crowd control, etc.) en de andere maatregelen die door het stadsdeel en de politie al zijn getroffen om de problematiek aan te pakken. In de afweging zouden in elk geval de kosten en de baten een rol moeten spelen. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

## 6 Kosten en baten

Een belangrijk onderdeel van cameratoezicht, dat vrijwel nooit aandacht krijgt in evaluaties, zijn de kosten en de baten. Het is niet eenvoudig om alle kosten in geld uit te drukken, laat staan de opbrengsten. Toch wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de kosten en de (mogelijke) baten, omdat het laat zien waar winst te behalen is.

### 6.1 Eerder onderzoek

In het onderzoek onder alle Nederlandse gemeenten naar cameratoezicht dat BZK jaarlijks laat uitvoeren<sup>26</sup>, is in de meting van 2009 extra aandacht besteed aan de kosten en baten van cameratoezicht. De gemiddelde aanschafkosten van een Nederlands cameraproject bedragen € 485.000,-. Het bleek dat de meeste gemeenten de baten van cameratoezicht niet in geld konden uitdrukken. Dertien van de zeventien gemeenten die de vragen hierover wel konden beantwoorden, gaven aan dat zij schade verhalen op daders. Twee van de dertien gemeenten gaven ook een schatting van deze opbrengsten: € 1.000,- respectievelijk € 2.500,-. Ten slotte gaven vier gemeenten aan dat het aantal vernielingen daalde door cameratoezicht. Dit levert, volgens opgaaf van twee gemeenten, iets meer dan tienduizend euro per jaar op. Dergelijke baten vallen in het niet bij de kosten. Acht gemeenten gaven ook nog aan dat cameratoezicht politie-inzet scheelt. Hoeveel besparingen dit oplevert kon echter geen van de gemeenten aangeven<sup>27</sup>.

Brits onderzoek<sup>28</sup> ontwikkelde een toetsingskader voor de kosten en baten van cameratoezicht. De conclusie op basis van twaalf projecten luidde dat cameratoezicht geen kostenvoordeel opleverde. Dat was volgens de onderzoekers niet verrassend, vooral doordat de camerasystemen slechts een klein effect hadden op criminaliteit. De baten waren daardoor veel kleiner dan de hoge aanschaf- en beheerkosten van de complexe camerasystemen. De kosten-baten afweging werd daarnaast negatief beïnvloed door het feit dat de 'waarde' van de criminaliteit die werd voorkomen - autocriminaliteit op parkeerplaatsen - relatief laag was. Dit geldt waarschijnlijk ook voor Amsterdam, zij het in mindere mate omdat hier wel *live* toezicht is wat de mogelijkheid biedt ook te reageren op alle vormen van criminaliteit en overlast. Wel blijft de constatering geldig dat cameratoezicht bij impulsief geweld geen of hooguit een zeer beperkt preventief effect heeft, terwijl dit delicttype juist hoge kosten met zich meebrengt.

Noot 26 Schreijenberg 2009

Noot 27 Het is overigens verwonderlijk te constateren dat het feit dat cameratoezicht politie-inzet scheelt door sommige gemeenten als een opbrengst van cameratoezicht wordt beschouwd.

Noot 28 M. Gill & A. Spriggs 2005.

## 6.2 Kosten en baten cameratoezicht Wallen en Nieuwendijk

### Kosten

#### *Directe kosten*

In totaal is sinds de start in 2004 ruim vier miljoen euro aan directe kosten besteed aan het cameraproject op de Wallen en Nieuwendijk. Dit bedrag bevat de aanschafkosten en de jaarlijkse kosten die van 2004 tot en met 2010 zijn gemaakt.

Het aanschaffen van het camerasysteem kostte bij aanvang € 650.000,-. In de daaropvolgende jaren zijn tien extra camera's aangeschaft en vijf camera's verplaatst. De kosten hiervan zijn niet meer exact bekend omdat ze in de loop van zeven jaar tijd zijn gemaakt. In 2009 zijn geen camera's aangeschaft of verplaatst en van de jaren daarvoor waren de kosten niet meer te achterhalen.

De jaarlijks terugkerende kosten bedragen € 473.000,- en vallen uiteen in een aantal onderdelen, zoals in de tabel hieronder staat. Stadsdeel Centrum en de gemeente Amsterdam financieren gezamenlijk de plaatsing van camera's, de onderhoudskosten, het beheer en het dagelijkse live toezicht.

Tabel 6.1 Directe kosten cameratoezicht Wallen/Nieuwendijk

<u>Eenmalige kosten</u>	
Aanschaf camerasysteem	€ 650.000,-
Verplaatsen/aanschaf/vervangen camera's	€ 200.000,-
<b>Totaal</b>	<b>€ 850.000,-</b>
<u>Jaarlijkse kosten</u>	
Live toezicht	€ 310.000,-
Onderhoud hard- en software	€ 142.000,-
Materiaalkosten	€ 20.000,-
Leges	€ 1.000,-
<b>Totaal</b>	<b>€ 473.000,-</b>
<b>Totale kosten 2004 – 2010</b>	<b>€ 4.161.000,-</b>

#### *Indirecte kosten*

Er zijn ook indirecte kostenposten waarvan de omvang niet kon worden achterhaald. Ook die kosten worden jaarlijks opnieuw gemaakt:

- Personeelskosten politie voor operationele regie, dagelijkse briefing, *live* toezicht tijdens incidenten en opsporing op basis van opgenomen beelden.
- Personeelskosten stadsdeel en centrale stad voor projectleiding.

In maatschappelijke kosten-baten analyses worden ook nog andere mogelijke indirecte kosten meegewogen, zoals de aantasting van de privacy en het verplaatsen van problemen naar andere buurten.



## Baten

### *Directe baten*

De directe baten van cameratoezicht worden gerealiseerd als de twee belangrijkste doelen van het cameraproject worden bereikt:

- 1 minder criminaliteit en overlast;
- 2 een beter veiligheidsgevoel.

Uit deze evaluatie blijkt dat de bewoners zich niet (significant) veiliger voelen sinds de start van het cameraproject, dus die potentiële baten zijn niet gerealiseerd.

Er is wel een afname geconstateerd in de hoeveelheid criminaliteit en overlast. De baten hiervan zijn bijzonder moeilijk in geld uit te drukken, vooral omdat onduidelijk is wat precies de bijdrage van cameratoezicht binnen het pakket aan maatregelen is geweest. In de cameragebieden wordt bijvoorbeeld ook preventief gefouilleerd, is er extra politie op straat en, althans op de Wallen, is het gebied flink in ontwikkeling<sup>29</sup>. Dat soort projecten en ontwikkelingen kunnen ook bijdragen aan de geconstateerde afname van de criminaliteit en het zou te ver voeren om alle veranderingen in de criminaliteit primair aan de camera's toe te schrijven. Overigens zijn aan alle overige maatregelen natuurlijk ook eigen kosten verbonden.

Om toch een idee te kunnen geven van de mogelijke baten van cameratoezicht, worden hier de gemiddelde kosten per delicttype gepresenteerd zoals die zijn berekend voor het Britse Home Office<sup>30</sup>. In deze bedragen zijn de directe en indirecte kosten van verschillende typen delicten bij elkaar opgeteld. Het gaat niet alleen om de waarde van eventueel gestolen goederen, maar ook om de kosten van preventieve maatregelen, de emotionele of fysieke impact, de kosten voor het slachtoffer en de medische kosten. Ook de kosten voor het justitiële systeem werden meegenomen.

Tabel 6.2 Waarde per delicttype<sup>31</sup>

Moord/doodslag	€ 1.350.000,-
Geweld	€ 22.000,-
Autodiefstal	€ 12.000,-
Overval	€ 6.500,-
Beroving	€ 6.100,-
Woninginbraak	€ 3.300,-
Vernieling	€ 1.100,-
Diefstal uit/vanaf auto	€ 900,-
Winkeldiefstal	€ 120,-

Noot 29 In het kader van het coalitieproject 1012 worden bijvoorbeeld allerlei maatregelen genomen in het Wallengebied. De ambitie van dit coalitieproject is het Wallengebied veiliger, fraaier en leefbaarder te maken.

Noot 30 Brand & Price, 2000

Noot 31 Bron: Brand & Price 2000

Er blijkt een enorm verschil te bestaan tussen de kosten van verschillende delicttypen en daardoor in de mogelijke opbrengsten van criminaliteitspreventie. Als de camera's op de Wallen en Nieuwendijk uitsluitend winkeldiefstal zouden voorkomen, zouden er per jaar bijna vierduizend incidenten moeten worden voorkomen om de kosten te rechtvaardigen. Als het echter lukt om één moord met de camera's te voorkómen (let wel: voorkómen, niet achteraf oplossen) zijn de baten al meteen groter dan de kosten. Een ander delicttype dat relatief veel kost en vaak voorkomt op de Wallen en in het Nieuwendijkkwartier - en waar preventie dus veel kan opleveren - is geweldscriminaliteit. In het vorige hoofdstuk bleek echter dat veel geweldplegers impulsief handelen en dat cameratoezicht nauwelijks invloed heeft op hun gedrag.

#### *Indirecte baten*

Net als indirecte kosten, zijn er ook indirecte baten. In theorie kan cameratoezicht er bijvoorbeeld toe leiden dat de sociale kwaliteit in een buurt toeneemt, dat ondernemers meer investeren, dat de waarde van onroerend goed stijgt en dat mensen zich gewoon prettiger voelen.

Het zou wederom te ver voeren om de veranderingen in dit soort grootheden volledig op het conto van cameratoezicht te schrijven, maar het is aan de andere kant wel degelijk mogelijk dat camera's hieraan bijdragen.

Voor een maatschappelijke kosten-baten analyse van alle beleidsinspanningen op de Wallen in Nieuwendijk is een zelfstandig onderzoek nodig dat breder kijkt dan alleen cameratoezicht<sup>32</sup>.

Hoewel het dus onmogelijk is een echte winst- en verliesrekening op te stellen voor het cameraproject op de Wallen en de Nieuwendijk, maakt dit hoofdstuk wel duidelijk hoe de balans kan worden verbeterd. Dit kan enerzijds door de kosten te verlagen en minder te besteden aan die onderdelen van het cameraproject die veel geld kosten en weinig opleveren. Anderzijds kan dit natuurlijk door de baten te vergroten. Dit zou betekenen dat cameratoezicht vooral moet worden gericht op delicten die veel waarde vertegenwoordigen, zoals geweldsdelicten.

Noot 32 Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt momenteel maatschappelijke kosten/baten analyses (MKBA's) voor criminaliteitspreventie op. Cameratoezicht is één van de instrumenten waar een casus voor wordt opgesteld.

## 7 Privacy

Camera's zijn een ingrijpend middel omdat ze een aantasting kunnen vormen van de privacy. Overheden die camera's ophangen moeten daarom voldoen aan allerlei wet- en regelgeving. Maar daarnaast spelen nog andere overwegingen een rol. Het voert te ver om hier alle relevante onderwerpen te behandelen, maar enkele aspecten van privacy en cameratoezicht worden besproken.

### *Wet- en regelgeving*

Cameratoezicht is nog een relatief jong instrument en er is dan ook nauwelijks specifieke wet- en regelgeving voor. Wel zijn er algemene wetten en verdragen die kaders stellen waar cameratoezicht binnen moet passen. Allereerst stellen de Grondwet (art. 10) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM art. 8) eisen aan cameratoezicht. Cameratoezicht mag alleen worden toegepast als het noodzakelijk is voor de veiligheid. Ook moeten camera's zichtbaar worden opgehangen en moeten voorbijgangers op de camera's worden geattendeerd (kenbaarheid), moet de aantasting van de privacy in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel (proportionaliteit) en moet worden aangetoond dat hetzelfde doel niet met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt (subsidiariteit).<sup>33</sup>

Het is echter niet helder wat precies de criteria zijn om te bepalen of cameratoezicht aan deze eisen voldoet. Dat wordt aan de eigenaar van het camerasysteem overgelaten. Er is ook nog geen jurisprudentie waaruit blijkt waar de grenzen liggen.

### *Maatregelen van stadsdeel Centrum*

De kenbaarheid van cameratoezicht is een belangrijke eis in alle wet- en regelgeving. Dit is goed in orde in het Centrum: aan de randen van het cameragebied hangen op alle toegangswegen waarschuwingsbordjes. Ook worden de bewoners geregeld geïnformeerd over het project. Dit is een belangrijke eis, aldus de Amsterdamse Ombudsman, voor de zorgvuldige en behoorlijke omgang met maatregelen als cameratoezicht. Daarnaast worden tijdens het (live) uitkijken van de camera's, de ramen van panden automatisch 'afgeplakt' waardoor de camera's niet naar binnen kunnen kijken. Als extra waarborg voor de privacy van burgers heeft Stadsdeel Centrum besloten de opgenomen beelden drie dagen te bewaren, terwijl dit volgens de Gemeentewet 28 dagen zou mogen.

Noot 33 Zie ook bijlage 10



*Ramen van panden worden door het camerasysteem automatisch afgeschermd door zwarte blokken.*

#### *Bewoners aan het woord*

Het blijkt dat een ruime meerderheid van de bewoners (74%) voor camera-toezicht is. Dit percentage blijft door de jaren heen gelijk. Ongeveer een derde van de bewoners beschouwt cameratoezicht als een aantasting van de privacy: 29% van de bewoners op de Wallen en 39% van de bewoners van de Nieuwendijk. Ook deze cijfers zijn vrij constant in de loop der jaren. Aan de bewoners is ook gevraagd of zij veiligheid belangrijker vinden dan privacy: 54% van de bewoners is het hiermee eens, 25% niet. De bewoners van de Wallen en de Nieuwendijk verschillen hierin niet van elkaar. Aan de bewoners is ook gevraagd een top 3 te maken van maatregelen die zij het meest veelbelovend vinden voor de leefbaarheid en de veiligheid in de buurt. De meest gewenste maatregel is politie op straat (159 keer), gevolgd door cameratoezicht (91 keer), opvang drugsverslaafden (76 keer), meldpunt voor overlast (59 keer) en gebiedsontzegging voor overlastveroorzakers (52 keer). Hieruit blijkt dus in elk geval dat mensen liever te maken hebben met een politiefunctionaris dan met een camera.

#### *Deskundigen*

Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met een aantal privacy-deskundigen. Als we de meningen van deze deskundigen op een rij zetten dan blijkt dat zij genuanceerd denken over cameratoezicht.

Ze zijn niet principieel voor of tegen camera's en geloven ook niet in een kwaadwillende overheid die het liefst als *Big Brother* te werk zou willen gaan. Wel wijzen zij op de onbedoelde, vaak negatieve en ongewenste effecten van dit soort maatregelen.

Het is volgens sommige deskundigen een trend van de laatste decennia om technische middelen in te zetten voor de oplossing van sociale problemen. Menselijk toezicht werkt echter een stuk beter dan cameratoezicht. Mensen kunnen namelijk wat doen en kunnen luisteren naar het verhaal van de burger en daar hun reactie op aanpassen.

Er zijn twee ontwikkelingen die zorgelijk zijn:

- 1 het uitsluiten of stigmatiseren van bepaalde (groepen) mensen en wijken
- 2 koppeling van camerabeelden aan andere informatie, zoals straatverboden, biometrische gegevens, gezichtsherkenning, e.d.

Het uitsluiten van bepaalde (groepen) mensen is een risico van cameratoezicht. Als je maar lang genoeg zoekt, vind je altijd wel wat. In slechte wijken wordt harder gezocht naar problemen dan in goede wijken en dus worden daar ook meer problemen gevonden. Dat bevestigt het beeld van de slechte wijk. Maar is dat terecht? Als je naar drugs gaat zoeken in een goeie wijk vind je ook vast drugs. Hetzelfde geldt voor cameratoezicht: als je dat ophangt in slechte wijken, zal je er ook wel wat mee zien. En dus kunnen ze nooit meer weg. Het probleem wordt vergroot als beeldinformatie wordt gekoppeld aan automatische gezichtsherkenning. Waar kan je naartoe als je de toegang wordt ontzegd door een automatisch systeem dat een fout heeft gemaakt?

Over de ongewenste effecten en de risico's moet vooraf goed worden nagedacht en niet achteraf. Volgens de Amsterdamse Ombudsman is het daarom van groot belang dat de gemeente de (on)mogelijkheden van cameratoezicht zichtbaar maakt. Er moeten geen valse verwachtingen worden gewekt en er dienen zorgvuldige waarborgen te worden opgesteld tegen mogelijke inbreuken op de privacy van burgers: hoe vaak kijk je naar de beelden, wanneer kijk je ernaar en wanneer niet, en wat gebeurt er vervolgens met de beelden?

Camera's worden vaak ad hoc opgehangen zonder reflectie. Toen er voor het eerst gesproken werd over cameratoezicht waren er critici die waarschuwden dat eenmaal geplaatst de camera's nooit meer verwijderd zouden worden. En dat is precies wat er gebeurt: ze blijven permanent hangen. Als er nu geen fundamentele discussie gevoerd wordt over het verrijken van beelden op basis van andere bestanden, zal dat op dezelfde manier uit de bocht vliegen. Het verdient volgens een deskundige daarom aanbeveling om de neiging alle gegevens te bewaren als het ware om te buigen, en als uitgangspunt te nemen dat er niets wordt bewaard behalve als een bepaalde grens wordt overschreden.

Zo krijgt de burger de ruimte om zich vrij in de openbare ruimte te begeven en in ieder geval deels de keuze wat er 'weggegeven' wordt aan informatie. *Privacy by design* kan helpen om bij de start van elk cameraproject principes van zelfbeschikking mee te nemen in de afweging voor het wel of niet plaatsen van camera's, in plaats van deze principes achteraf erin proberen te verwerken. Concreet betekent dit dat een ieder waar mogelijk anoniem moet kunnen zijn. Ook moet het uitgangspunt zijn om zo min mogelijk informatie op te slaan en moeten gegevens zo kort mogelijk bewaard worden.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Lijst geïnterviewde personen

Trudy Bibbe	Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Amsterdam
Hans Blok	Meldpunt Zorg en Overlast
Hans Coene	Beheerder cameratoezicht, stadsdeel Centrum
Ot van Daalen	Bits of Freedom
Marion Elderenbos	Teamleider dienst Stadstoezicht
Martin van Haastere	Projectleider cameratoezicht politie Beursstraat
Herman Hilgeman	Wijkteamchef politie Nieuwezijds Voorburgwal
John	Medewerker Toezicht & Veiligheid
Piet Kelder	Wijkteamchef politie Beursstraat
Carolien Köppen	Coördinator Team Veiligheid, stadsdeel Centrum
Hilde Koppert	Projectleider cameratoezicht, stadsdeel Centrum
Patricia Manakane	Relatiebeheer Dienst Stadstoezicht
Ulco van de Pol	Ombudsman Amsterdam
Alex Roos	Medewerker Toezicht & Veiligheid
Hans Schoenmaker	projectleider cameratoezicht politie Nieuwezijds Voorburgwal
Rianne van de Steenoven	Beleidsmedewerker OM, parket Amsterdam
Dimitri Tokmetzis	Journalist en privacydeskundige
Medewerkers van het Buurt Informatie Centrum op de Wallen	
Bewoners en ondernemers uit beide gebieden	

## Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording enquête

De enquêtes voor dit onderzoek zijn gehouden in 2003, 2004, 2005, 2006, 2008 en 2010, elk jaar in de maand juni. De vragenlijst was bij elke meting vrijwel identiek om betrouwbare vergelijkingen te kunnen maken. Ook de onderzoeksopzet is bij elke meting vrijwel identiek geweest.

De bewonersenquête is door onderzoekers van DSP-groep verspreid in de straten waar cameratoezicht operationeel is. De introductiebrief en de vragenlijst werden zowel in het Nederlands als in het Engels aangeboden. In beide cameragebieden zijn vijfhonderd enquêtes verspreid met als doel een netto respons van honderd ingevulde enquêtes.

Voor de Wallen is die respons ruim gehaald met 125 ingevulde enquêtes. In het Nieuwendijkkwartier vulden 71 bewoners de enquête in. Deze tegenvallende respons heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat het aantal woningen in het gebied is afgenomen de laatste jaren.



## Bijlage 3 Incidentenregistratie MTV-ers

Tabel B3.1 Incidenten per camera (1 januari 2009 t/m 8 juli 2010)

Camera	Locatie	Aantal	Percentage
9	Warmoestraat/Lange Niezel	218	12
12	Molensteeg/ Oudezijdsachterburgwal	187	10
17	Zeedijk/Nieuwmarkt/Monnikensteeg	167	9
40	Damrak/Haringpakkerssteeg	90	5
13	Oudekennissteeg/Oudekerksplein	86	5
20	Barndesteeg/Oudezijdsachterburgwal/Stoofsteeg	85	5
10	Oudebrugsteeg/Beursstraat/Damrak	80	4
6	Korte Niezel/Oudezijdsvoorburgwal	79	4
16	St. Annenstraat/St. Annendwarsstraat	70	4
25	Damstraat/Oude Doelenstraat/Oudezijdsvoorburgwal	63	3
2	Stormsteeg/Geldersekade	57	3
21	St. Jansstraat	54	3
19	Stoofsteeg/Oudezijdsachterburgwal	50	3
1	Geldersekade/ Binnen Bantammerstraat	49	3
27	St. Jansstraat/Warmoesstraat	47	3
18	Bloedstraat	47	3
5	Oudezijdsachterburgwal/Korte Niezel	41	2
3	Dam/Nes/Damstraat/Warmoestraat	37	2
14	Oudekerksplein/Oudezijdsvoorburgwal	33	2
22	Oude Hoogstraat/Kloveniersburgwal	33	2
8	Oudezijds Armsteeg/Oudezijdsvoorburgwal	27	1
24	Oudezijdsachterburgwal/Oude Hoogstraat	27	1
4	Zeedijk	26	1
15	Engkerksteeg/Oudekerksplein	26	1
44	Martelaarsgracht/Nieuwendijk	25	1
41	Nieuwendijk/Mandenmakersteeg/Dirk van Hasseltsteeg	22	1
45	Nieuwendijk/Singel	20	1
43	Haringpakkerssteeg/Nieuwendijk/Nieuwezijdsarmsteeg	19	1
26	Koestraat/Kloveniersburgwal	17	1
11	Zeedijk/Boomsteeg	14	1
7*	Nes/Hermietensteeg	14	1
23	Bethaniënstraat	10	1
46	Nieuwezijdsvoorburgwal/Dirk van Hasseltsteeg	7	0
47	Kolksteeg	5	0
42	Nieuwendijk/Oudebrugsteeg/Kolksteeg	3	0
48	St. Jacobsstraat	-	-

Tabel B3.2 Incidentregistratie MTV-ers naar categorie delict (1 januari 2009 t/m 8 juli 2010)

	Aantal	Percentage
<b><i>Overlast</i></b>	<b>265</b>	<b>14%</b>
Openbare dronkenschap	67	4%
Bedelen	39	2%
Samenscholing	34	2%
Wildplassen	36	2%
Gestoord persoon	8	0%
Overige overlast	81	4%
<b><i>Drugs</i></b>	<b>353</b>	<b>19%</b>
<b><i>Geweld</i></b>	<b>160</b>	<b>9%</b>
Vechtpartij	74	4%
Ruzie	43	2%
Beroving, straatroof, zakkenrollerij	27	1%
Mishandeling	12	1%
Bedreiging	4	0%
<b><i>Noodhulp</i></b>	<b>176</b>	<b>10%</b>
Onwelwording	145	8%
Ongeval	31	2%
<b><i>Prostitutie</i></b>	<b>92</b>	<b>5%</b>
Prostitutiegerelateerde problemen	67	4%
Tippelen	25	1%
<b><i>Overige</i></b>	<b>789</b>	<b>43%</b>
Staandehouding/aanhouding	412	22%
Verkeer	55	3%
Gesignaleerde	44	2%
Brand	13	1%
Aanbieden goederen (waarschijnlijk drugs)	14	1%
Winkeldiefstal	15	1%
Vernieling	16	1%
Diefstal	9	0%
Inbraak	4	0%
Overige	207	11%
<b><i>Totaal</i></b>	<b>1835</b>	<b>100%</b>

Tabel B3.3 Incidenten categorie delict percentage wel of niet waargenomen door MTV(1 januari 2009 t/m 8 juli 2010)

	Percentage zelf waargenomen	Percentage gehoord via portofoon/telefoon
Gesignaleerde	77%	23%
Bedreiging	75%	25%
Diefstal	67%	33%
Aanbieden goederen (waarschijnlijk drugs)	64%	36%
Drugs	56%	44%
Ruzie	56%	44%
Vechtpartij	55%	45%
Bedelen	54%	46%
Openbare dronkenschap	54%	46%
Overige	54%	46%
Samenshooling	53%	47%
Verkeer	51%	49%
Tippelen	48%	52%
Gestoord persoon	38%	63%
Beroving, straatroof, zakkenrollerij	37%	63%
Overlast	37%	63%
Prostitutie	33%	67%
Wildplassen	28%	72%
Mishandeling	25%	75%
Vernieling	25%	75%
Staandehouding/aanhouding	24%	76%
Ongeval	23%	77%
Onwelwording	21%	79%
Winkeldiefstal	20%	80%
Brand	15%	85%
Inbraak	0%	100%
<b>Totaal</b>	<b>42%</b>	<b>58%</b>

## Bijlage 4 Gebruik beelden voor opsporingsdoeleinden

Op het politiebureau aan de Beursstraat worden de beelden van de 36 camera's gedurende maximaal drie dagen opgeslagen. Dat biedt voor politie de mogelijkheid om achteraf te zoeken naar incidenten die zich hebben voorgedaan. Als de beelden door de politie zijn veiliggesteld, maken zij daar een registratie van.

### *Tijdstip*

De tijdstippen waarop de incidenten gebeuren die door de politie worden gebruikt als bewijsmateriaal, zijn verspreid over alle dagdelen: ochtend, middag, avond en nacht. In totaal heeft de politie in de periode van januari 2008 tot en met augustus 2010 zijn volgens de politieregistratie voor 130 incidenten beelden veilig gesteld. Bij 102 incidenten was uiteindelijk na te gaan op welk tijdstip het incident betrekking had.

Tabel B4.1a Door politie veilig gestelde beelden in 2008 en 2009: per tijdsperiode

	Aantal	Percentage
03.00-19.00 uur (geen live toezicht)	52	51
19.00-03.00 uur (wel live toezicht)	50	49
<b>Totaal</b>	<b>102</b>	<b>100%</b>

Tabel B4.1b Door politie veilig gestelde beelden in 2008 en 2009: per tijdsperiode tijdens live uitkijkuren

Live toezichturen	Aantal	Percentage
19.00-21.00 uur	12	24
21.00-23.00 uur	15	30
23.00-01.00	10	20
01.00-03.00	13	26
<b>Totaal</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>

In 2008 en 2009 heeft maar liefst de helft (51%) van de veilig gestelde beelden heeft betrekking op een tijdstip waarop niet live werd meegekeken. In de uren dat er niet live wordt meegekeken, staan de camera's op een vast punt gericht en zijn ook die beelden bruikbaar voor opsporingsdoeleinden. Als we kijken naar de veiliggestelde beelden tijdens de live uitkijkuren, dan zijn deze gelijkmatig verdeeld tussen de verschillende tijdsperiodes tussen 19.00 en 03.00 uur.

Tabel B4.2 Door politie veilig gestelde beelden in 2010: per tijdsperiode

	aantal
<b>Maandag tot en met woensdag</b>	
23.00 – 14.00 uur (geen <i>live</i> toezicht)	5
14.30 – 23.00 uur (wel <i>live</i> toezicht)	6
Subtotaal	11
<b>Donderdag tot en met zondag</b>	
03.00 – 18.30 uur (geen <i>live</i> toezicht)	7
18.30 – 03.00 uur (wel <i>live</i> toezicht)	9
Subtotaal	16
<b>Totaal</b>	<b>27<sup>34</sup></b>

In 2010 vond 56% van de incidenten plaats tijdens het live toezicht en 44% buiten het live toezicht.

Noot 34 Van één incident was het onbekend op welk tijdstip dit plaatsvond.

## Bijlage 5 Politiecijfers

Enquêtes zijn niet de enige manier om de hoeveelheid criminaliteit in een gebied te meten. Ook politiecijfers kunnen hiervoor worden gebruikt. Politiecijfers hebben als voordeel dat ze tamelijk 'hard' zijn: geheugeneffecten spelen minder een rol dan in enquêtes en de definitie van incidenten is in de loop der jaren redelijk uniform.

Het gebruik van politiecijfers heeft echter als nadeel dat ze alleen delicten bevatten waar melding of aangifte van is gedaan of die door de politie zelf zijn opgemerkt. Een groot deel van de criminaliteit komt dus nooit in de politiestatistiek terecht. Het verschil tussen de geregistreerde criminaliteit en de werkelijke hoeveelheid, wordt het *dark figure* genoemd. Het *dark figure* kan zeer groot zijn, bij geweld wordt bijvoorbeeld slechts 17% van de delicten gemeld of aangegeven. Bij autocriminaliteit is dit 27% en bij inbraken is het 39%. Bij vrijwel alle delicten is het aantal werkelijke incidenten dus minstens twee keer zo groot als uit politieregistraties blijkt. Dat betekent ook dat er fluctuaties in de cijfers kunnen optreden die niets zeggen over de werkelijke omvang van het delict, maar over de wijze van registratie. Een voorbeeld is huiselijk geweld: dit delict nam in de politiecijfers fors toe doordat de politie extra aandacht aan het opnemen van dit soort aangiftes gaf.

### *Invloed van cameratoezicht*

Het is ook in theorie goed mogelijk dat cameratoezicht zelf een effect heeft op de aangiftebereidheid van slachtoffers. Misschien *daalt* de aangiftebereidheid omdat mensen denken dat de politie zelf achter de monitor zit en het delict wel zal hebben gezien. Maar misschien *stijgt* de aangiftebereidheid wel, omdat mensen denken dat er met de opgenomen beelden een grotere kans is dat de dader wordt gepakt. Of omdat ze denken dat in een gebied waar camera's hangen kennelijk meer aandacht is voor criminaliteit. In de enquête is niet gevraagd of men aangifte heeft gedaan van het delict of niet. Daardoor is het helaas onmogelijk om te achterhalen of de aangiftebereidheid in het cameragebied is veranderd, maar we hebben geen signalen in die richting ontvangen. Ook is de wijze waarop de politie incidenten registreert door het cameratoezicht niet veranderd. Daarom zijn wij van mening dat een daling in de politiecijfers als een positieve ontwikkeling mag worden beschouwd.

### **Ontwikkeling politiecijfers per cameragebied**

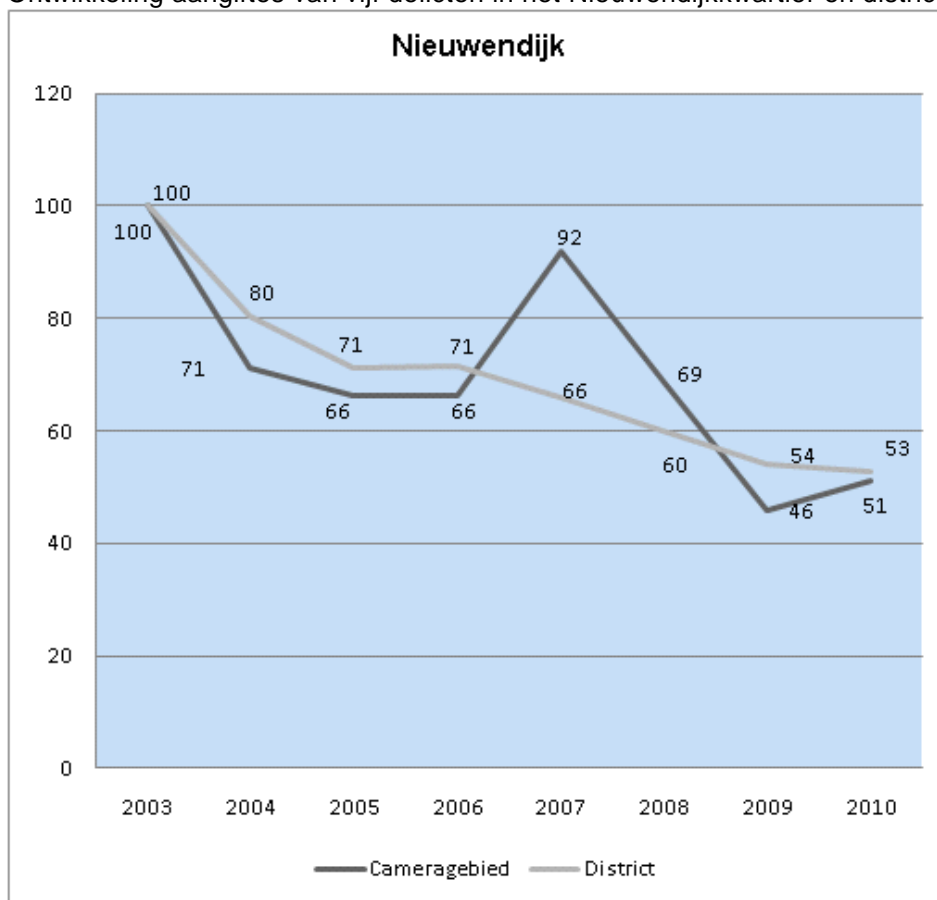
#### *Nieuwendijkkwartier*

Als we kijken naar het aantal aangiftes van vijf verschillende delicten<sup>35</sup>, constateren we in het cameragebied een afname van maar liefst 49%. Deze afname is echter hetzelfde als die in het district (daling 47%). Daarmee lijkt het cameragebied rond het Nieuwendijkkwartier een bredere algemene trend te volgen.

Noot 35 Inbraken, autocriminaliteit, mishandeling, straatroof en overval.

Tussen 2006 en 2007 trad er in het Nieuwendijkkwartier een enorme verslechtering op. Sinds 2007 is het aantal aangiften in het cameragebied echter sterk gedaald.

Grafiek B5.1 Ontwikkeling aangiften van vijf delicten in het Nieuwendijkkwartier en district

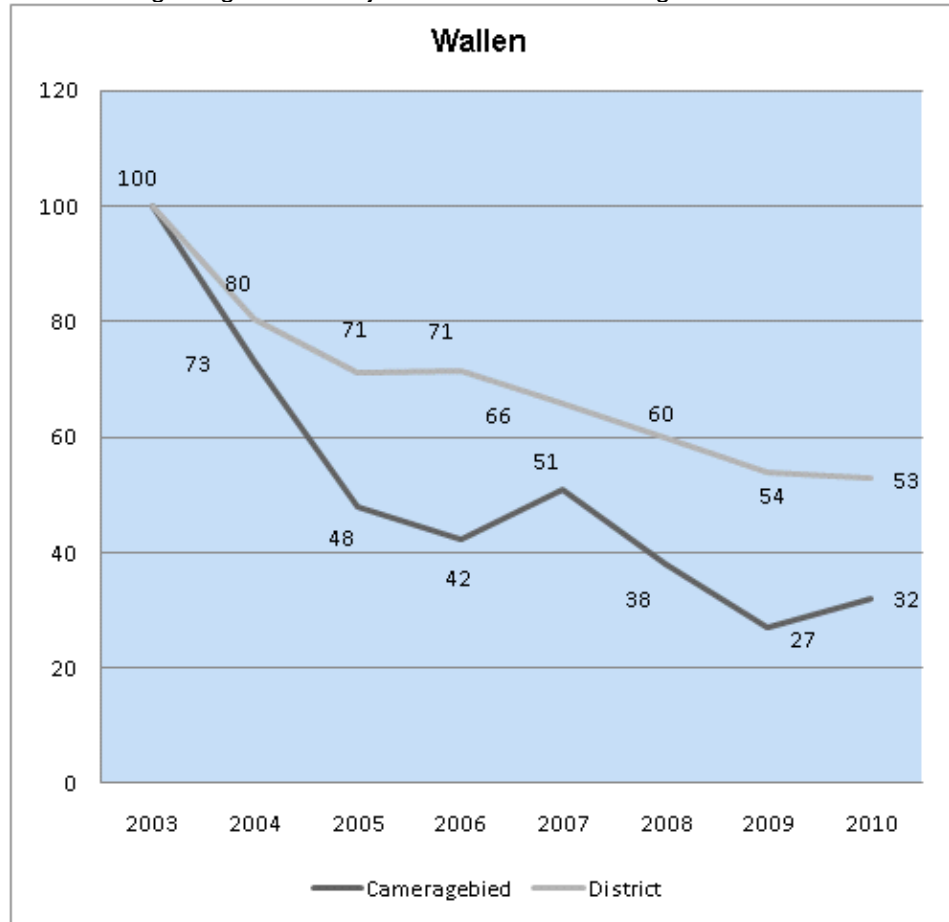


Als we kijken naar de afzonderlijke delicten, dan blijkt dat er in 2007 een enorme toename van autocriminaliteit plaatsvond rond het Nieuwendijkkwartier, terwijl dit delict op districtsniveau sterk daalde. Nog steeds is dit delict in het cameragebied minder hard gedaald dan verwacht wordt op grond van trends in het district. Het is onduidelijk waardoor dit wordt veroorzaakt. Wel doet het Nieuwendijkkwartier het cijfermatig beter als het gaat om het aantal mishandelingen. Dit aantal is in het cameragebied gehalveerd, terwijl dit delict op districtsniveau is gestegen.

#### *Wallengebied*

Als we kijken naar de aangiftecijfers van vijf delicten (zie paragraaf 4.2), dan zien we dat er op de Wallen een flinke verbetering is opgetreden. In 2010 is er ten opzichte van 2003, een afname van maar liefst van 68% van het aantal aangiften. Deze daling is sterker dan de daling in het district (-47%). Met name tussen 2007 en 2009 is de objectieve veiligheid sterk verbeterd.

Grafiek B5.2 Ontwikkeling aangiftes van vijf delicten in het Wallengebied en district



Als we kijken naar de afzonderlijke delicten, dan wordt de verbeterde situatie op de Wallen vooral veroorzaakt door een sterke daling van autocriminaliteit (-94%). Ook het aantal straatroven is in 2010 sterk gedaald ten opzichte van 2003 (-72%). Beide delicten zijn ook op districtsniveau gedaald, maar veel minder sterk (respectievelijk -61% en -54%).



## Bijlage 6 Veiligheidsindex Amsterdam Centrum

Bijlage B6.1 Ontwikkeling veiligheidsindex Amsterdam Centrum 2003-2010: objectief en subjectief

		Objectieve index						
naam buurtcombinatie		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A00	Burgwallen-Oude Zijde	260	257	220	201	236	229	151
A01	Burgwallen-Nieuwe Zijde	198	165	163	168	156	147	131
A02	Grachtengordel-West	107	81	74	71	75	72	76
A03	Grachtengordel-Zuid	117	111	99	105	112	107	98
A04	Nieuwmarkt/Lastage	154	162	195	143	136	123	110
A05	Haarlemmerbuurt	92	79	84	75	73	78	78
A06	Jordaan	98	85	74	71	67	71	75
A07	Weteringschans	85	93	78	91	90	100	92
A08	Weesperbuurt/Plantage	90	105	110	93	130	83	69
A09	Oost. eilanden/Kadijken	100	111	85	82	94	85	67
<b>Centrum</b>		<b>130</b>	<b>125</b>	<b>118</b>	<b>110</b>	<b>117</b>	<b>110</b>	<b>95</b>
		subjectieve index						
naam buurtcombinatie		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A00	Burgwallen-Oude Zijde	168	143	128	123	104	112	114
A01	Burgwallen-Nieuwe Zijde	136	128	104	91	86	92	88
A02	Grachtengordel-West	105	107	79	83	68	64	54
A03	Grachtengordel-Zuid	107	79	84	75	88	53	65
A04	Nieuwmarkt/Lastage	123	111	106	103	81	80	80
A05	Haarlemmerbuurt	77	82	71	55	75	51	59
A06	Jordaan	89	87	76	68	64	53	54
A07	Weteringschans	122	105	73	75	76	64	57
A08	Weesperbuurt/Plantage	92	93	91	92	90	75	69
A09	Oost. eilanden/Kadijken	91	88	70	68	60	51	66
<b>Centrum</b>		<b>111</b>	<b>102</b>	<b>88</b>	<b>83</b>	<b>79</b>	<b>70</b>	<b>71</b>

De camera's rond de Wallen hangen in het gebied A00, Burgwallen-Oude Zijde en de camera's rond het Nieuwendijkkwartier in het gebied A01, Burgwallen-Nieuwe Zijde en deels in het gebied A00<sup>36</sup>. Zowel de objectieve als de subjectieve index is sinds 2003 verbeterd voor de gebieden waarin de camera's hangen.

Noot 36 [http://www.os.amsterdam.nl/pdf/2006\\_gebiedsindeling\\_staats\\_2.pdf](http://www.os.amsterdam.nl/pdf/2006_gebiedsindeling_staats_2.pdf)

Bijlage B6.2 Ontwikkeling van de deelindex voor objectieve veiligheid in Amsterdam Centrum 2003-2010

inbraak						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
203	105	91	95	89	104	87
133	103	67	93	101	121	89
173	101	72	76	72	58	58
110	61	86	66	102	85	66
168	95	83	79	64	59	52
98	69	62	49	70	49	58
100	57	41	54	44	38	48
88	86	47	53	65	73	58
132	82	86	61	71	69	42
149	162	78	76	75	67	60
136	92	71	70	75	72	62

diefstal						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
150	126	112	100	110	87	98
250	219	199	185	180	149	158
127	102	91	86	79	71	75
117	127	111	113	110	107	94
118	139	123	96	101	91	85
106	80	70	62	56	53	65
87	73	68	60	56	63	60
116	130	100	107	96	95	100
109	108	107	94	114	98	91
106	128	115	92	108	85	77
129	123	110	99	101	90	90

geweld						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
220	205	121	147	149	111	106
171	168	158	192	178	155	139
102	91	60	55	76	65	65
79	126	112	123	115	118	119
118	107	113	94	102	90	91
88	68	84	85	79	76	76
117	96	77	78	65	60	63
77	92	74	118	115	134	133
73	79	80	60	75	83	62
69	96	70	59	77	76	60
111	113	95	101	103	97	91

overlast						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
310	347	344	369	407	492	477
378	356	400	406	413	401	385
55	55	71	72	94	99	114
171	131	97	116	116	126	132
133	136	157	149	167	187	194
99	97	129	129	131	130	109
133	117	115	146	144	148	181
134	124	150	166	146	159	148
91	86	107	99	101	93	94
117	96	126	143	155	160	122
<b>162</b>	<b>154</b>	<b>170</b>	<b>179</b>	<b>187</b>	<b>200</b>	<b>196</b>

vandalisme						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
134	107	108	99	121	104	87
125	107	132	100	127	98	96
92	82	78	87	71	84	96
111	95	102	103	150	117	118
102	121	134	109	133	132	77
65	86	79	73	68	67	82
89	97	92	89	79	94	95
90	102	85	107	102	119	82
86	75	107	98	127	109	72
79	133	109	106	146	106	69
<b>97</b>	<b>101</b>	<b>102</b>	<b>97</b>	<b>112</b>	<b>103</b>	<b>87</b>

verkeer						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
128	117	73	56	41	42	51
89	91	85	57	57	76	63
71	49	80	76	84	77	77
144	110	93	101	103	85	70
156	135	100	83	91	132	101
60	84	81	67	81	81	74
73	111	80	60	67	94	78
49	70	76	44	52	64	45
62	63	80	71	80	74	39
97	71	65	70	74	86	57
<b>93</b>	<b>90</b>	<b>81</b>	<b>68</b>	<b>73</b>	<b>81</b>	<b>66</b>

<b>drugs</b>						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
802	1016	954	758	1017	1001	369
350	197	238	244	128	123	83
62	51	74	50	56	76	83
151	143	81	127	92	123	104
313	498	824	499	395	276	265
124	95	115	88	48	137	112
80	64	77	46	60	64	73
48	48	53	56	59	57	75
63	274	245	225	430	63	110
83	60	60	69	68	56	53
<b>208</b>	<b>245</b>	<b>272</b>	<b>216</b>	<b>235</b>	<b>198</b>	<b>133</b>

Bijlage B6.3 Ontwikkeling van de deelindex voor subjectieve veiligheid in Amsterdam Centrum 2003-2010

<b>vermijding</b>						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
95	77	90	75	48	71	59
111	96	82	62	50	66	57
104	93	72	73	82	60	43
109	81	81	72	90	40	50
94	77	77	90	46	57	59
78	84	76	60	76	46	56
99	97	85	68	72	43	49
138	117	84	91	87	58	53
103	92	94	101	98	63	67
106	92	76	78	51	34	56
<b>104</b>	<b>91</b>	<b>82</b>	<b>77</b>	<b>70</b>	<b>54</b>	<b>55</b>

onveiligheidsbeleving						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
123	102	92	106	82	97	94
109	100	88	87	85	91	87
96	84	69	73	62	72	64
99	64	81	66	79	63	71
97	88	95	89	77	86	88
74	85	67	54	75	66	69
76	72	69	67	58	67	62
100	92	68	71	69	69	65
76	90	83	89	86	82	74
86	91	75	70	70	70	86
94	87	79	77	74	76	76

buurtproblemen						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
287	250	201	188	182	168	188
187	189	141	125	124	121	119
114	144	95	104	60	60	54
113	94	91	89	96	54	73
178	166	147	130	118	97	92
77	76	71	51	75	40	51
92	93	73	68	60	49	50
128	107	66	64	71	64	54
98	96	97	85	86	80	66
79	81	58	56	59	48	57
135	130	104	96	93	78	80

## Bijlage 7 Verplaatsing

Veel tegenstanders van cameratoezicht betogen dat door de inzet van camera's problemen worden verplaatst naar plekken buiten het cameragebied. Het is niet waarschijnlijk dat dit gebeurt. De meest bekende vorm van verplaatsing is *geografische verplaatsing*: een delict verplaatst zich naar een andere plek buiten het zicht van de camera's.<sup>37</sup> Bij de vraag of een delict zich zal verplaatsen, speelt het type dader een grote rol. Eigenlijk kan alleen van calculerende daders worden verwacht dat zij zich zullen verplaatsen, omdat impulsieve daders zich weinig aantrekken van cameratoezicht.<sup>38</sup> Daders die hun doelwit vooraf uitkiezen kunnen zich verplaatsen. Maar ze kunnen natuurlijk ook besluiten het delict helemaal niet te plegen.<sup>39</sup>

Onderzoek in binnen- en buitenland laat keer op keer zien dat preventieve maatregelen bijna nooit tot (volledige) verplaatsing leiden en dat geldt ook voor cameratoezicht. De meest gezaghebbende studie op dit gebied (Hesseling, 1994) liet zien dat er in 55 verschillende projecten uit acht landen nergens volledige verplaatsing is geconstateerd. Sterker nog, bij zes projecten hadden de preventieve maatregelen niet alleen een positief effect in het projectgebied zelf, maar ook daarbuiten. De conclusie luidde dan ook: verplaatsing is mogelijk, maar zeker niet vanzelfsprekend. Opvallend aan de studie was dat dit in principe ook voor daders bleek te gelden die geen keuze lijken te hebben, zoals verslaafde veelplegers. Kortom, wetenschappelijk onderzoek dat naar verplaatsingseffecten is uitgevoerd laat zien dat de kans op verplaatsing bestaat, maar niet zo groot is. Als het al voorkomt, is het vaak gedeeltelijk: volledige verplaatsing is nog nooit geconstateerd. In de meeste Nederlandse evaluaties van cameratoezicht wordt zeer weinig aandacht besteed aan verplaatsing, maar waar dit wel gebeurt, worden de uitkomsten van het onderzoek naar andere preventieve maatregelen bevestigd.<sup>40</sup>

### *Verplaatsing Wallengebied*

Volgens de politie is een deel van de notoire drugsdealers verkopers verplaatst naar gebieden rond de IJ-tunnel, Lijnbaansgracht, Rembrandtplein, Leidseplein, Nieuwe Hoogstraat, Sint Antonie Breestraat en Zuiderkerkbuurt. Daarvoor in de plaats is een groep nieuwe (nep)dope verkopers gekomen (daderverplaatsing). Volgens de politie Beursstraat zijn er ook plekken binnen het gebied, waar verplaatsing plaatsvindt. Drugscriminaliteit is verplaatst naar de kop van de Zeedijk, bij de Warmoestraat. Het stadsdeel verplaatst binnenkort een camera naar deze locatie.

Noot 37 De vier andere vormen van verplaatsing zijn tactische, temporele, doel en functionele verplaatsing. We gaan in deze evaluatie niet verder in op deze typen, omdat de geografische verplaatsing de meest relevante vorm van verplaatsing is voor het gebied rond de Wallen.

Noot 38 Overigens heeft Brits onderzoek onder daders laten zien dat dit vooral geldt voor daders die nog nooit op basis van camerabeelden zijn aangehouden. Degenen die wel een keer zijn aangehouden met behulp van camera's, houden in het vervolg wel rekening met cameratoezicht (Gill, 2003).

Noot 39 Zie: Clarke, R.V. (1992)

Noot 40 Uit een recent onderzoek naar cameratoezicht in Nederland is over verplaatsing het volgende geschreven: 'Verplaatsingseffecten zijn in weinig evaluaties aangetoond. Slechts in twee evaluaties werden gedeeltelijke verplaatsingseffecten gevonden.' Uit: Dekkers en Homburg, 2006.

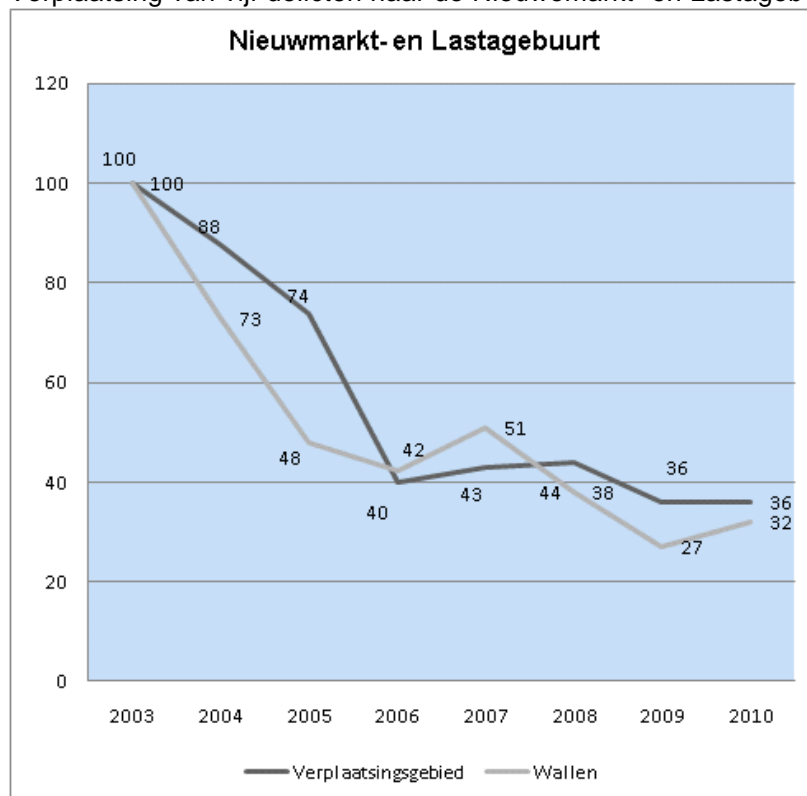
Verder is er een verplaatsing gesignaleerd naar het Noorden van de Nieuwe Hoogstraat, de Nieuwmarktbuurt en de Lastagebuurt. Uit de cijfers van de veiligheidsindex blijkt echter dat de veiligheidssituatie rond de Nieuwmarkt- en Lastagebuurt de afgelopen drie jaar verder verbeterd is; inbraak, diefstal, geweld en vandalisme zijn in deze buurten sterk afgenomen. De hoeveelheid overlast en drugsdelicten is in deze buurten echter nog steeds hoog. De politie beaamt dat met name de drugsoverlast zich heeft verplaatst. De verplaatsing lijkt echter meer te zijn veroorzaakt door preventief fouilleren en gebiedsverboden dan door cameratoezicht.

Een groot deel van de bewoners herkent dit: volgens meer dan de helft van hen (55%) leidt cameratoezicht tot verplaatsing van problemen naar andere straten in de buurt. Wel valt op dat de bewoners verplaatsing vooral verwachten bij drugsoverlast en –criminaliteit en, zij het in mindere mate, zakkenrollerij en straatroof. Bij verbale agressie en lichamelijk geweld is volgens de bewoners geen verplaatsing door cameratoezicht.

#### Politie cijfers Nieuwmarkt- en Lastagebuurt

Om te zien of er uit politie cijfers blijkt dat er sprake is van verplaatsing, zijn aangiftecijfers opgevraagd voor het gebied dat grenst aan het cameragebied op de Wallen.

Grafiek B7.1 Verplaatsing van vijf delicten naar de Nieuwmarkt- en Lastagebuurt



De situatie in het verplaatsingsgebied is sinds de invoering van cameratoezicht sterk verbeterd en lijkt daarmee te zijn meegelift op de positieve trend in het cameragebied. Tussen 2006 en 2008 was er sprake van een lichte verslechtering in het verplaatsingsgebied. Sinds 2008 is de trend weer positief.

*Nieuwendijkkwartier*

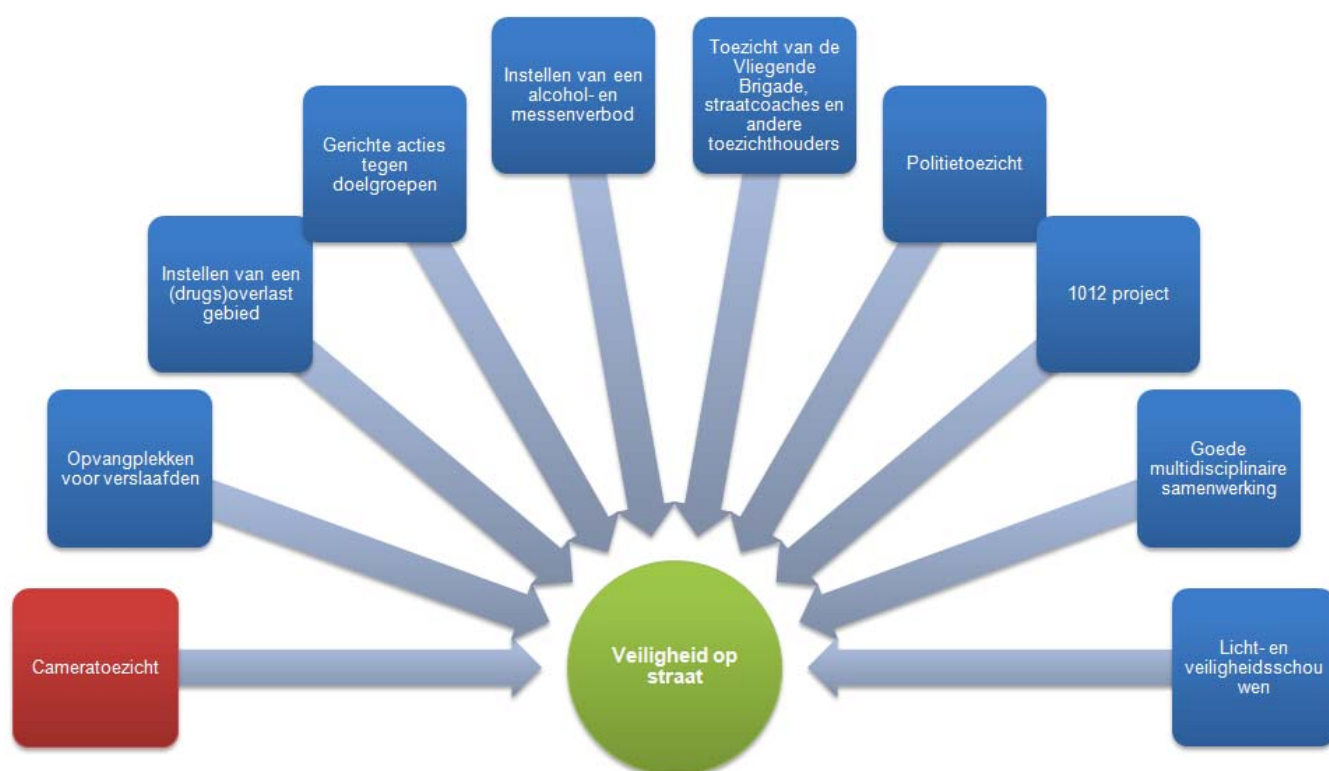
Tot slot hebben we van de politie en het stadsdeel geen signalen gekregen dat er buiten het Nieuwendijkkwartier sprake is van verplaatsingen van overlast en criminaliteit.



## Bijlage 8 Pakket aan maatregelen

Het Amsterdamse beleidskader cameratoezicht stelt als eis dat cameratoezicht als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen moet worden ingezet. Op de Wallen en in het Nieuwendijkkwartier is sprake van een omvangrijk pakket aan aanvullende maatregelen:

### B8.1 Cameratoezicht in maatregelenpakket



- Instellen van een drugsoverlastgebied (DOG). Dit is een bestuurlijke maatregel waarmee het mogelijk wordt om aan recidiverende drugsoverlastveroorzakers (dealers en gebruikers) een gebiedsverbod in te stellen voor het noordelijke deel van de Wallen voor de duur van drie maanden. De dealers van drugs en nepdope krijgen niet alleen een gebiedsverbod, maar komen ook in de molen van zorginstellingen, de Dienst Werk en Inkomen, het stadsdeel en de politie, die samenwerken om te voorkomen dat de dealers na drie maanden opnieuw terugkeren. Na een tweede misstap worden ze voor een half jaar verbannen.<sup>41</sup>

Noot 41 Zie artikel 2.9A, bijlage 2

- Acties van het stadsdeel en politie gericht op specifieke doelgroepen zoals (nep)dope-dealers, straatrovers en zakkenrollers.
- Instellen van een overlastgebied. In deze gebieden gelden strengere gedragsregels voor bezoekers en de politie heeft de mogelijkheid om bezoekers een gebiedsverbod voor 24 uur op te leggen.
- Er is een specifiek messenverbod ingesteld voor het gebied (artikel 2.5 APV).
- Sinds 2007 is de Vliegende Brigade actief. Dit is een team bestaande uit handhavers (BOA-bevoegdheden) en zorgmedewerkers die verslaafden proberen toe te leiden naar zorg.
- In 2009 is gestart met de inzet van straatcoaches gericht op het verminderen van jongerenoverlast.
- In het Wallengebied geldt een alcoholverbod.
- Inzet van handhavers van de sectoren Openbare Ruimte en Bouwen en Wonen van het Stadsdeel Centrum.
- In 2007 is een start gemaakt met een omvangrijk project (1012) om van het Wallengebied een evenwichtiger gebied te maken door ondermeer het aantal overlastgevendende en criminogene branches te verminderen.
- Goede multidisciplinaire opvangvoorzieningen o.a. voor verslaafden.
- Goede multidisciplinaire samenwerking door onder andere veldwerk van de GGD, DWI, Jellinek en de politie; Lichtschouwen en (her)inrichting van de openbare ruimte.
- Samenwerking tussen burgers, ondernemers, politie en gemeente in het Integraal Burgerwallen Overleg (IBO) en de Veiligheidsschouwen in Kleur.
- Tot slot is het toezicht van politie en DST toegenomen en voert het OM een strakker lik-op-stuk-beleid. Zo zit een groot aantal draaideurcriminelen op grond van de landelijke ISD-maatregel voor langere tijd gedetineerd.

Het feit dat camera's maar één van de instrumenten in de maatregelenmix vormen, maakt het onmogelijk te meten wat precies het effect van camera-toezicht is. Daarom moet op basis van theorie en praktijk worden vastgesteld wat die bijdrage is.

## Bijlage 9 Literatuur

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

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Veiligheidsmonitor Rijk 2006*, Voorburg (2006).

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

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

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

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

S. Dekkers & G. Homburg, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen; nulmeting*, Regioplan: Amsterdam (2006).

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

S. Flight & Y. van Heerwaarden, *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam-effectmeting August Allebéplein, Belgiëplein en Kraaiennest*, DSP-groep: Amsterdam (2003). Zie: [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) > publicaties 2003 > volgnummer 03/23.

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

S. Flight & Y. van Heerwaarden, *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam-centrum; effectmeting Wallen en Nieuwendijkkwartier*, DSP-groep: Amsterdam (2004). Zie: [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) > publicaties 2004 > volgnummer 04/89.

S. Flight en P. Hulshof, *Evaluatie cameratoezicht Wallen en Nieuwendijk; verslag van drie metingen 2003. 2004 en 2005*; DSP-groep: Amsterdam (2004). Zie: [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) > publicaties 2005 > volgnummer 05/114.

S. Flight en P. Hulshof, *Evaluatie cameratoezicht Wallen en Nieuwendijk; verslag van vier metingen 2003. 2004, 2005 en 2006*; DSP-groep: Amsterdam (2006). Zie: [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) > publicaties 2006 > volgnummer 06/94.

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).
- M. Gill, *CCTV*, Leicester: Perpetuity Press (2003).
- M. Gill & A. Spriggs, *Assessing the Impact of CCTV*, Home Office Research Study 292, Scarman Centre, Leicester (2005).
- 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*, Groningen: Intraval (2001).
- Jansen en Janssen, *ZOOM, dossier cameratoezicht*, Amsterdam (2000).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Ministerie van Justitie, *Politie-monitor Bevolking 2003 Tabellenboek*, Den Haag/Hilversum (2003).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Ministerie van Justitie, *Handreiking Cameratoezicht; aandachtspunten bij het overwegen en realiseren van cameratoezicht in de openbare ruimte*, Den Haag (2000).
- O. Nauta, H. Tulner & P. van Soomeren, *Bijlmermonitor 2000*, DSP-groep: Amsterdam (2001).
- A. van Pel, *Met het oog op morgen, scenario's voor een integraal toezicht-model*, DSP-groep: Amsterdam (2001).
- A. Schreijenberg, J. Koffijberg en S. Dekkers, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen; Driemeting*, Regioplan: Amsterdam (2009).
- Senter, *Focus op veiligheid, Lessen en ervaringen van negen Nederlandse gemeenten*, Technologie & Samenleving, uitgevoerd door DSP-groep/ES&E (2000).

## Bijlage 10 Juridische- en beleidskaders

Voor cameratoezicht in het kader van handhaving van de openbare orde en veiligheid zijn dit de belangrijkste wettelijke- en beleidskaders: het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens<sup>42</sup>, de Gemeentewet en het Amsterdamse 'Vernieuwd Beleidskader Cameratoezicht'<sup>43</sup>:

*Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (art. 8)*  
Hierin is geregeld dat iedereen recht heeft op respect voor zijn privéleven. Inmenging van openbaar gezag is alleen toegestaan indien noodzakelijk voor:

- de nationale of openbare veiligheid;
- het economisch welzijn van het land;
- het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten;
- de bescherming van de gezondheid of de goede zeden;
- de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

In de jurisprudentie over dit artikel is een aantal nadere voorwaarden uitgewerkt die van toepassing zijn op cameratoezicht dat door de overheid wordt ingevoerd.<sup>44</sup> Er moet sprake zijn van:

- een dringende maatschappelijke behoefte;
- proportionaliteit: cameratoezicht moet evenredig zijn met het doel dat ermee zou moeten worden bereikt, het middel mag niet erger zijn dan de kwaal;
- subsidiariteit: het met het cameratoezicht beoogde doel mag niet op een andere, minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt.

### *Gemeentewet 151-c*

In de Gemeentewet art. 151-c wordt het wettelijke kader geboden voor cameratoezicht op openbare plaatsen in het kader van handhaving van de openbare orde. Het wetsartikel gaat grotendeels over de rolverdeling tussen gemeenteraad, burgemeester en politie.

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. De burgemeester bepaalt de duur van de plaatsing en wijst de openbare plaats of plaatsen aan, met inachtneming van hetgeen daaromtrent in de verordening is bepaald.
2. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk

Noot 42 <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/655FDBCF-1D46-4B36-9DAB-99F4CB59863C/0/DutchN%C3%A9erlandais.pdf>

Noot 43 [http://www.eenveiligamsterdam.nl/asp/download.aspx?nocache=true&file=/contents/pages/164755/vernieuwd\\_beleidskader\\_cameratoezicht.pdf](http://www.eenveiligamsterdam.nl/asp/download.aspx?nocache=true&file=/contents/pages/164755/vernieuwd_beleidskader_cameratoezicht.pdf)

Noot 44 [http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/bestuurlijk-handhaven/cameratoezicht/handreiking\\_cameratoezicht\\_mei\\_2009.pdf](http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/bestuurlijk-handhaven/cameratoezicht/handreiking_cameratoezicht_mei_2009.pdf) (p. 7)

- gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.
3. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.
  4. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die de desbetreffende openbare plaats betreedt.
  5. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
  6. De met de camera's gemaakte beelden mogen in het belang van de handhaving van de openbare orde worden vastgelegd.
  7. De verwerking van de gegevens, bedoeld in het zesde lid, is een verwerking als bedoeld in de Wet politiegegevens, met dien verstande dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 8 van die wet, de vastgelegde beelden na ten hoogste vier weken worden vernietigd en de gegevens, bedoeld in het zesde lid, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit, ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit kunnen worden verwerkt.
  8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels gesteld omtrent:
    - a. de vaste camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
    - b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en
    - c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

Voor deze evaluatie is vooral van belang:

- 1 dat deze vorm van cameratoezicht tijdelijk is;
- 2 dat de beelden in elk geval een deel van de tijd rechtstreeks moeten worden bekeken;
- 3 dat de opgenomen beelden vallen onder het regime van de Wet politiegegevens;
- 4 dat de beelden maximaal vier weken mogen worden bewaard. Beelden die door de politie worden gebruikt voor opsporing en vervolging mogen langer worden bewaard;
- 5 dat de aanwezigheid van de camera's voor iedereen kenbaar moet zijn.

#### *Amsterdams Beleidskader Cameratoezicht*

Hierin is onder andere geregeld:

- dat de burgemeester als enige bevoegd is om plaatsen aan te wijzen waar cameratoezicht in de openbare ruimte is toegestaan;
- dat cameraprojecten in nauwe samenwerking tussen stadsdeel, politie, OM en de vertegenwoordiger van de burgemeester worden ontwikkeld;
- dat elk project geëvalueerd dient te worden;
- dat de plannen ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de burgemeester;
- de operationele regie in handen van de politie ligt;
- het privacyreglement cameratoezicht Amsterdam van toepassing is,

*Programmakkoord Stadsdeel Centrum*

Een ander kader is het Programmakkoord 2010-2014 van Stadsdeel Centrum. Hierin wordt over cameratoezicht het volgende geschreven:

- Als aanvulling en onderdeel van een breder pakket van maatregelen, waarbij het accent ligt op het voorkomen van misdrijven en handhaving, kunnen er als ultimum remedium camera's worden ingezet. Bij gelijkblijvende of grotere bijdragen van de centrale stad worden uitgaven hieraan gehouden op het niveau van 2009.
- In de komende vier jaar worden nut en noodzaak van cameratoezicht met regelmaat geëvalueerd.

## Bijlage 11 Relevante APV artikelen

### **Artikel 2.7 Openlijk gebruik en handel**

- 1 Het is verboden op of aan de weg of in een voor publiek toegankelijk gebouw of vaartuig harddrugs openlijk voorhanden te hebben, deze te gebruiken of voor dat gebruik één of meer voorwerpen of stoffen openlijk voorhanden te hebben.
- 2 Het is verboden zich op of aan de weg op te houden als aannemelijk is dat dit gebeurt om middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar, dan wel slaapmiddelen, kalmeringsmiddelen of stimulerende middelen of daarop gelijkende waar, te kopen of te koop aan te bieden.
- 3 De verboden gelden niet voor middelen of activiteiten die van overheidswege worden bevorderd of zijn goedgekeurd in het belang van de volksgezondheid, in het bijzonder de preventie of de bestrijding van drugsverslaving, of de hulpverlening aan verslaafden.

### **Artikel 2.9A Verblijfsverbod dealers**

- 1 Diegene die in een op grond van artikel 2.8, eerste lid, aangewezen overlastgebied zich op of aan de weg ophoudt waarbij aannemelijk is dat dit gebeurt om middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet en/of daarop gelijkende waar te verkopen of te koop aan te bieden en antecedenten heeft op het gebied van het verkopen of te koop aanbieden van drugs en/of daarop gelijkende waar is verplicht zich onmiddellijk uit dat overlastgebied te verwijderen en zich daar voor de duur van drie maanden niet meer te bevinden, wanneer de burgemeester hem een daartoe strekkend bevel heeft gegeven.
- 2 De burgemeester kan aan diegene aan wie eerder een verbod als genoemd in het eerste lid is gegeven en die binnen een periode van een jaar opnieuw de in dat lid genoemde bepaling overtreedt, een verbod opleggen om zich gedurende een tijdvak van maximaal zes maanden in dat overlastgebied te bevinden.
- 3 Diegene aan wie een verbod is opgelegd als bedoeld in tweede lid, is verplicht zich onmiddellijk uit het aangewezen overlastgebied te verwijderen en zich daar voor de duur van het verbod niet meer te bevinden