

Evaluatie cameratoezicht uitgaanspleinen Amsterdam: Rembrandt- en Leidseplein

Proces- en effectevaluatie

Paul van Egmond
Sander Flight
Paul Hulshof



Evaluatie cameratoezicht uitgaanspleinen Amsterdam: Rembrandt- en Leidseplein

Proces- en effectevaluatie

Amsterdam, 25 november 2011

Paul van Egmond
Sander Flight
Paul Hulshof

Met medewerking van:
Willem Bosveld en Rogier van der Groep / O+S (dataverzameling en analyse)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Conclusies	10
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding cameratoezicht	14
1.2 Beleidscontext	14
1.3 Onderzoeksopzet	14
2 Beschrijving cameraproject	17
2.1 Aanleiding cameratoezicht en aantal camera's	17
2.2 Doelstellingen	19
2.3 Breed pakket aan maatregelen	20
2.4 Projectorganisatie	21
2.5 Kosten	22
Deel I Effectevaluatie	23
3 Ontwikkeling objectieve veiligheid	24
3.1 Objectieve veiligheid volgens politiecijfers	24
3.2 Geen aanwijzingen verplaatsingseffect	26
3.3 Objectieve veiligheid volgens enquête	27
3.4 Objectieve veiligheid: moeilijk meetbaar	27
4 Veiligheidsgevoel en opinies	29
4.1 Gevoel van veiligheid	29
4.2 Bekendheid met cameratoezicht	30
4.3 Opinies over cameratoezicht	30
Deel II Procesevaluatie	32
5 Procesevaluatie - Hoe werkt het?	33
5.1 Techniek	33
5.2 Live toezicht	34
5.3 Output van het live toezicht	35
5.4 Opsporing achteraf	37
Bijlagen	
Bijlage 1 Geïnterviewde personen	39
Bijlage 2 Enquête bewoners en bezoekers: slachtofferschap	40
Bijlage 3 Politiecijfers	41
Bijlage 4 Scientific Methods Scale	45
Bijlage 5 Verplaatsingseffecten volgens wetenschappelijke literatuur	46

Managementsamenvatting

Het uitgaansgebied in de binnenstad van Amsterdam bestaat voornamelijk uit het Rembrandtplein, Thorbeckeplein en het Leidseplein en de directe omgeving van deze pleinen. De pleinen hebben door de aanwezigheid van een groot aantal horeca- en verschillende uitgaansgelegenheden een aantrekkingskracht op een groot publiek. Vooral in de nachten van donderdag, vrijdag en zaterdag is het aantal bezoekers groot. Dan is er in de openbare ruimte regelmatig sprake van geweld, overlast en andere incidenten tussen personen en/of groepen. De veiligheidssituatie vraagt om een adequate inzet van voornamelijk politiepersoneel om de openbare orde te handhaven c.q. de objectieve en subjectieve veiligheid op een acceptabel niveau te houden.

In 2008 is een veiligheidsanalyse van de pleinen gemaakt door het COT. In het rapport *Wat kan hier?* werd gesteld dat op grond van de aard en omvang van de geweldsproblematiek cameratoezicht in de betreffende gebieden gerechtvaardigd is. Wel moest het aanvullend zijn op de bestaande maatregelen voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

Op 26 juni 2008 heeft de gemeenteraad van Amsterdam een motie aangenomen waarin het college van burgemeester en wethouders is verzocht om cameratoezicht in te voeren op de uitgaanspleinen Rembrandtplein/ Thorbeckeplein en Leidseplein. Op 9 december 2009 heeft het college van burgemeester en wethouders ingestemd met de uitvoering van deze motie door het realiseren van een cameraproject op de uitgaanspleinen dat volledig onder stedelijke regie staat en dat door de centrale stad wordt betaald uit de middelen voor het Veiligheidsplan Amsterdam 2008. De totale kosten van het cameraproject bedragen tot en met 2011 ruim € 500.000, exclusief de personeelskosten van centrale stad en stadsdeel (projectleiding, evaluatie en begeleiding van de toezichthouders) en de politie (dagelijks toezicht, opsporing achteraf).

De burgemeester heeft toestemming gegeven voor dit cameraproject tot 31 december 2011. Daarna besluit hij of het project verlengd wordt of niet. Dit doet hij op basis van deze evaluatie en op basis van een afweging, in overleg met de subdriehoek, van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van cameratoezicht in het gebied. Deze effect- en procesevaluatie dient als basis voor deze discussie.

Evaluatie 2011

Voor het eerst worden in 2011 elf cameraprojecten in vijf stadsdelen (Oost, West, Zuidoost, Noord en Centrum) gelijktijdig en volgens dezelfde methode geëvalueerd. Voor alle projecten zijn enquêtes gehouden onder bewoners, bezoekers en ondernemers, politiecijfers geanalyseerd en is de gemeentelijke veiligheidsindex onderzocht. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van stadsdeel, politie en openbaar ministerie. Voor het bepalen van de opbrengsten van het cameratoezicht, zijn rapportages bij de toezichtcentrale en politie opgevraagd en is het gebied bezocht.

Om inzicht te kunnen geven in de werking van het cameratoezicht is naast de effectevaluatie een procesevaluatie uitgevoerd. In de procesevaluatie nemen we een kijkje achter de (beeld)schermen: hoe verloopt het *live* toezicht, hoeveel incidenten worden er waargenomen en wat gebeurt daar vervolgens mee?

Deel I – Effectevaluatie: Werkt cameratoezicht?

Objectieve veiligheid

Over de jaren 2006¹ t/m juni 2011 zijn **politiecijfers** opgevraagd voor de straten mét camera's en voor de straten zónder camera's in de directe omgeving. Op basis daarvan kunnen drie conclusies worden getrokken.

1 *Geregistreerde criminaliteit Leidseplein is stabiel*

In vergelijking met de zes maanden vóórdát cameratoezicht op het Leidseplein werd ingevoerd – de tweede helft van 2010 – is de geregistreerde criminaliteit in de eerste helft van 2011 stabiel. Datzelfde geldt voor de omliggende straten. Het kan zo zijn dat de werkelijke criminaliteit verminderd is maar dat mensen meer aangifte deden of dat de politie zelf meer aandacht had voor het gebied, maar zeker is dit niet. Het is in elk geval niet zo dat de geregistreerde criminaliteit is gedaald sinds invoering van de camera's.

2 *Geregistreerde criminaliteit Rembrandtplein is gestegen*

Het aantal geregistreerde aangiften en incidenten op het Rembrandtplein is na de start van het cameraproject gestegen. Betekent dit dat cameratoezicht leidt tot meer criminaliteit? Dat is onwaarschijnlijk. Ten eerste zien we dat er vaker sprake is van fluctuaties in het aantal incidenten, zonder dat dit een duidelijk aanwijsbare oorzaak had. Net als op het Leidseplein kan de aangiftebereidheid zijn gestegen evenals de aandacht van de politie. Dat leidt tot meer aangiften en registraties, zonder dat de werkelijke hoeveelheid criminaliteit hoeft te stijgen: een registratie-effect dus.

De politie ziet in elk geval geen toename van de criminaliteit en overlast in de twee cameragebieden. Geweld onder invloed van drank en/of drugs blijft een groot probleem op beide pleinen: dat was het al vóór de camera's er kwamen en dat is het nog steeds. Het enige wat ze wel opmerken is dat diefstal van scooters en fietsen op het Leidseplein sinds de plaatsing van de camera's is afgenomen.

3 *Geen aanwijzingen verplaatsingseffect voor beide gebieden*

Een derde conclusie die kan worden getrokken is dat er geen aanwijzingen zijn voor verplaatsing van problemen naar de straten zonder camera's. Dit geldt voor beide gebieden: de cijfers variëren wel, maar het is zeker niet zo dat problemen uit het cameragebied direct doorschuiven naar de straten *rond* het cameragebied. De politie heeft ook geen signalen van verplaatsing opgevangen.

Noot 1 In 2006 is de politie overgegaan op een nieuw registratiesysteem. Hierdoor zijn cijfers van voor 2006 niet vergelijkbaar. We hebben deze periode genomen om mogelijke fluctuaties voor de invoering van het cameratoezicht te tonen.

Uit de **enquêtes** blijkt dat op het Leidseplein 39 procent van de bewoners en 10 procent van de bezoekers *de afgelopen twaalf maanden* slachtoffer is geworden van overlast of criminaliteit. Voor het Rembrandtplein zijn de percentages een stuk lager: zes procent van de bewoners en twee procent van de bezoekers. Bij de meting in 2007², die begin 2012 herhaald zal worden³ is gevraagd hoe vaak mensen *ooit* slachtoffer zijn geworden. Bijna een derde van de respondenten was dat overkomen. We kunnen hier geen ontwikkeling weergeven aangezien hier niet dezelfde vraagstelling is gebruikt.

Subjectieve veiligheid

Uit de **enquêtes** in de straten waar de camera's hangen blijkt dat een kleine minderheid van de bewoners (gemiddeld 13%) en de bezoekers (gemiddeld 11%) zich wel eens onveilig voelt in de twee cameragebieden. In 2007 voelde 6% van de ondervraagden zich *overdag* wel eens onveilig, 's avonds was dit 30%. Ook hier kunnen we geen ontwikkeling weergeven omdat de vraagstelling verschilt.

Desgevraagd geeft ruim een derde van zowel de bewoners als de bezoekers aan zich veiliger te voelen door de aanwezigheid van camera's.

Bekendheid van cameratoezicht

Van de bewoners van beide cameragebieden weet gemiddeld 50 procent dat er cameratoezicht in hun buurt is. Onder de bezoekers van de gebieden ligt dat percentage een stuk lager: gemiddeld 38 procent van de bezoekers weet dat er camera's hangen. Er is veel draagvlak bij bewoners, bezoekers en ondernemers voor cameratoezicht.

Een minderheid van de bewoners (30% op het Leidseplein en 13% op het Rembrandtplein) en van de bezoekers (respectievelijk 16 en 22%) beschouwt cameratoezicht als een aantasting van de privacy. Er zijn echter ook mensen die aangeven camera's een aantasting van de privacy te vinden, maar het desondanks een goed instrument vinden. Iets minder dan de helft van de ondervraagden denkt dat cameratoezicht leidt tot een daling van de criminaliteit.

De helft van de bewoners (48%) en tweederde van de bezoekers (68%) denkt dat cameratoezicht zorgt voor een verplaatsing van problemen.

Deel II – Procesevaluatie: Hoe werkt cameratoezicht?

Preventie, pro-actie en repressie

De geregistreerde criminaliteit is, sinds de invoering van het cameratoezicht, in het cameragebied van het Leidseplein constant gebleven en in het gebied van het Rembrandtplein gestegen. De vraag is welk effect de camera's heb-

Noot 2 'Wat kan hier?', COT (2008).

Noot 3 De resultaten van deze herhaalde meting zullen begin 2012 worden toegevoegd aan dit rapport.

ben gehad op de veiligheidssituatie. Dit effect van camera's hangt voor een groot deel af van de werking achter de schermen en daar gaat het tweede deel van dit rapport over.

Afgaand op wetenschappelijk onderzoek én op ervaringen van professionals, blijkt dat cameratoezicht alleen een preventief effect kan hebben op *calculerende* daders. Dat zijn daders die vooraf rekening houden met de consequenties en risico's van hun handelen. Maar op de twee pleinen gaat het vrijwel altijd om impulsieve daders; personen onder invloed van drank, drugs of heftige emoties. Zij laten zich leiden door hun impulsen en de camera's hebben dan ook geen, of hooguit een zeer gering, preventief effect op hen. De impulsieve dader houdt geen rekening met de consequenties van zijn handelen en verandert zijn gedrag dus ook niet door de aanwezigheid van camera's. Veel incidenten vinden dan ook plaats onder het oog van de camera.

De grootste meerwaarde van camera's is echter niet de preventieve waarde. Met camerabeelden kan je immers ook proactief werken door *live* incidenten waar te nemen en daar meteen op te reageren. Dat is het belangrijkste doel bij de uitgaanspleinen: de camera's zijn 'extra ogen' van de politie op straat en maken het mogelijk de politiemensen op straat efficiënter in te zetten. Daarnaast kan je cameratoezicht als repressief middel inzetten door achteraf daders op te sporen met behulp van opgenomen beelden. Het succes van een cameraproject wordt voor het grootste deel bepaald door dit soort activiteiten achter de schermen. Daarom is voor deze evaluatie de dagelijkse praktijk in de toezichtcentrale en bij de politie grondig onderzocht.

Techniek

Sinds de start van het cameratoezicht half november 2010 werkt het systeem redelijk goed. De beelden haperen wel eens. Dit lijkt te wijten aan de draadloze verbindingen. Als er storingen zijn worden deze snel weer hersteld. Er kan goed met het systeem gewerkt worden. De kwaliteit van de beelden 's nachts is minder dan overdag door factoren als verblindende koplampen van auto's en plekken met weinig openbare verlichting. Vaak kennen cameraprojecten een lange technische opstartfase, bij dit project valt op dat de techniek binnen korte tijd en in een ingewikkeld gebied (druk centrum grote stad) redelijk op orde is.

Live toezicht

Er is donderdag (17.45 tot 04.45 uur) en vrijdag en zaterdag (21.45 tot 07.15 uur) *live* toezicht door gecertificeerde toezichthouders van dienst Stadstoezicht vanuit de uitkijkruijmt op het politiebureau aan de Lijnbaansgracht. De politie op de plot van dat wijkbureau kan de beelden ook 24 uur per dag bekijken en ook de camera's bedienen. Hoe vaak dat gebeurt wordt nergens systematisch bijgehouden, maar desgevraagd geeft de politie aan dat dit 'vaak' gebeurt. Bij meldingen wordt er standaard meegekeken en gedurende de dag wordt er ook met regelmaat naar de beelden gekeken. Ook op het hoofdbureau van de politie kan meegekeken worden; dit gebeurt echter alleen bij grote evenementen of bijzondere gebeurtenissen. De politie van het wijkbureau Prinsengracht (waar het Rembrandtplein onder valt)

heeft geen mogelijkheid om met de beelden mee te kijken.

Instructies voor het uitkijken door de toezichthouders zijn opgenomen in een protocol. Daarin staat dat zij moeten letten op *High-Impact-delicten* als geweld en straatroof. De projectleider van de politie geeft de toezichthouders de opdracht vooral te letten op 'haantjesgedrag'. Dit kan namelijk ontaarden in agressie of geweld. Op vrijdag en zaterdag wonen de toezichthouders, voorafgaand aan het uitkijken, de reguliere briefing van het wijkteam aan de Lijnbaansgracht bij. De cameratoezichthouders ontvangen geen specifieke informatie over de veiligheidssituatie op en rond het Rembrandtplein.

Output

Omdat de beelden zowel op bureau Lijnbaansgracht (uitkijkrimte en plot) als op het hoofdbureau van de politie kunnen worden bekeken, moet de output van het *live* toezicht op deze drie plekken worden gemeten. Bij de politie bleek dit zoals gezegd onmogelijk omdat er geen registratie wordt bijgehouden van de inzet en opbrengsten van het *live* uitkijken.

De toezichthouders van dienst Stadstoezicht houden wel een registratie bij van hun werkzaamheden. Bij de start van het project werd ervan uitgegaan dat het live uitkijken slechts tijdelijk plaats zou vinden op de Lijnbaansgracht omdat dit al snel over zou gaan naar de stedelijke centrale cameratoezicht-ruimte (CCTR). Daarom is er niet geïnvesteerd in een digitaal registratiesysteem. De realisatie van centrale duurt langer dan verwacht, de eerste gemeentelijke cameraprojecten zullen eind 2012 pas overgaan naar de centrale.

Het registreren door dienst Stadstoezicht gebeurt dus niet digitaal maar met de hand. Later worden de registraties door een administratief medewerker van de politie digitaal ingevoerd. Uit de registratie blijkt dat per plein gemiddeld een kleine 50 incidenten per maand worden waargenomen. Dat betekent drie à vier incidenten per gebied per avond.

De registratie biedt de mogelijkheid om meer informatie in te voeren, zoals het type incident en de camera waarmee het incident is waargenomen. Maar het systeem maakt het niet mogelijk die informatie te aggregeren, bijvoorbeeld per maand of per camera:

- De registratie wordt niet altijd volledig ingevuld en er wordt niet gewerkt met een beperkt aantal standaardcategorieën. Daardoor is het onmogelijk een maandelijks of halfjaarlijkse analyse naar type incidenten te maken. Alleen voor afzonderlijke incidenten is dit systeem interessant.
- Per waargenomen incident wordt wel aangegeven welke camera('s) het incident hebben gefilmd, maar het is – zonder omzetting van de registratie naar een database - niet mogelijk een overzicht te maken van het aantal incidenten per camera per maand:

Inhoudelijk komen twee dingen naar voren uit de rapportages:

- De toezichthouders doen weinig 'eigen waarnemingen': de camera's worden vooral gebruikt om mee te kijken naar incidenten waar de politie zelf al een melding over had gedaan;
- Als er geregistreerd is hoeveel tijd de opvolging duurde, betrof dit maximaal enkele minuten.

De politie bevestigt de eerste bevinding: 'De toezichthouders kijken voornamelijk mee als ze via de politieportofoon horen dat er iets aan de hand is.'

Dat geldt volgens de projectleider van de politie bij 80% van de door de toezichthouders geregistreerde incidenten.

De politie wil graag dat de toezichthouders de 'oren en ogen' van de politie op straat worden. Daardoor kan (escalatie van) geweld voorkomen worden. Op dit moment werkt dit (nog) niet optimaal. Volgens de projectleider van de politie heeft het live toezicht op dit moment daarom nog een geringe meerwaarde.

De dagrapportages worden bekeken door de projectleider politie. Deze gebruikt de rapportages om achteraf te kijken of er tijdens een incident live toezicht was. Dan weet hij of de kans groot is dat het incident gefilmd is en of het zin heeft terug te zoeken in de opgeslagen beelden. In de praktijk blijkt dat trouwens niets uit te maken: als er een incident is geweest worden er altijd beelden van teruggekeken – of er nou live toezicht was of niet. De politie gebruikt de rapportages nergens anders voor en ze leveren tot nu toe dus ook zeer weinig op.

De projectgroep (centrale stad, politie, toezichthouders) die het project begeleidt heeft per augustus 2011 maatregelen genomen om het live toezicht te verbeteren door genoemde knelpunten aan te pakken. Zo gaan de cameratoezichthouders van dienst Stadtoezicht digitaal registreren. Dit was een wens van de politie en de centrale stad. Daarbij wordt de eis gesteld dat de toezichthouders per gebied per dienst minimaal een bepaald aantal incidenten moeten waarnemen en registreren. De politie zal daarnaast specifieke uitkijkopdrachten geven aan de cameratoezichthouders. Met deze maatregelen worden de toezichthouders gestimuleerd actiever uit te kijken en meer zelfstandig waar te nemen. Ook worden dezelfde toezichthouders in een hogere frequentie ingezet. De politie zal vanaf augustus ook maandrapportages gaan maken, waarmee het live toezicht en het project als geheel beter gemonitord en aangestuurd kan worden.

Reactie

Voor het realiseren van de mogelijke meerwaarde van cameratoezicht is het essentieel dat er een reactie op straat volgt als zich een incident voordoet onder het oog van de camera. Daarom is in het protocol vastgelegd dat dringende zaken direct moeten worden doorgegeven vanuit de uitkijkrimte aan de Chef van Dienst van het betreffende wijkteam. Deze bepaalt of inzet van personeel noodzakelijk is.

Als de reactie van de politie op straat geregistreerd is dan is de reactietijd zeer kort: maximaal enkele minuten. Uit de registratie is niet op te maken wat de reactie op straat was. Zoals gezegd wordt bij 80% van de geregistreerde incidenten gereageerd op melding van de politie op straat. Deze is dan dus al ter plekke aanwezig om in te grijpen.

De conclusie luidt dan ook dat het niet duidelijk is wat het *live* toezicht tot nu toe heeft opgeleverd. In de meeste gevallen wordt er meegekeken na een melding van de politie en de opbrengst daarvan is moeilijk te bepalen. Duidelijk is wel dat de opbrengsten op het gebied van een verbetering van de informatiepositie van de politie gering is omdat er weinig 'nieuwe' incidenten worden waargenomen.

Opsporing

De camerabeelden worden opgenomen en gedurende zeven dagen opgeslagen op een server in het politiebureau aan de Lijnbaansgracht. Na deze zeven dagen worden de beelden automatisch overschreven met nieuwe opnames. De beelden worden opgeslagen omdat deze van nut kunnen zijn voor de opsporing achteraf. Als er op een bepaald moment iets heeft plaatsgevonden en de politie is daarover geïnformeerd (bijvoorbeeld door een aangifte, of doordat ze er naartoe gingen na een melding), dan heeft de politie de mogelijkheid om de beelden terug te kijken en te zien of er bruikbare informatie over het voorval te vinden is.

Volgens de projectleider van politie wordt er dagelijks teruggezocht in opgenomen beelden. In het weekend gebeurt dit vaker: gemiddeld twee à drie keer per dag. Dat zou betekenen dat er sinds het begin van het project meer dan 400 keer is teruggezocht in de beelden.

Er wordt niet goed bijgehouden hoe vaak de beelden bruikbaar bleken voor opsporing en wat deze beelden uiteindelijk opleveren. Volgens de projectleider van de politie zijn de beelden in 60% van de gevallen bruikbaar en bieden ze vaak een goede ondersteuning in het onderzoek of kunnen ze dienen als ondersteunend bewijs. De kwaliteit van de nachtelijke beelden komt de bruikbaarheid niet ten goede. Kortom, de camera's lijken een belangrijke bijdrage te leveren aan opsporing en vervolging.

Conclusies

Voorafgaand aan het cameraproject is het *Plan van aanpak cameratoezicht Leidseplein/Rembrandtplein* opgesteld. In dit plan staat een hoofddoelstelling, vijf subdoelstellingen en elf outputdoelstellingen.

Hoofddoelstelling

Het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid op het Leidseplein en Rembrandtplein en directe omgeving.

Van deze doelstelling is een deel niet behaald. De geregistreerde criminaliteit is volgens de politiecijfers in beide gebieden niet gedaald. De ontwikkeling van de subjectieve veiligheid kan niet weergegeven worden omdat voor de meting in 2007⁴ niet dezelfde methode en vraagstelling is gebruikt.

Subdoelstellingen

- Camera's voorkomen criminaliteit en overlast - ze hebben door hun aanwezigheid een positief effect op het gedrag van plegers van criminaliteit en veroorzakers van overlast (preventief cameratoezicht).
> De camera's werken alleen preventief voor calculerende daders. In het gebied gaat het voornamelijk om impulsieve daders.
- Met behulp van live cameratoezicht, kan de inzet van politie en andere handhavers en toezichthouders effectiever en efficiënter worden (actief cameratoezicht).
> Dit kan, maar gebeurt in de praktijk nog te weinig omdat de toezichthouders weinig 'nieuwe' incidenten waarnemen. Hier wordt aan gewerkt door de projectgroep.
- Opgenomen beelden worden achteraf door de politie gebruikt als bewijsmateriaal in het kader van opsporingsonderzoeken (reactief cameratoezicht).
> Van deze mogelijkheid wordt veelvuldig gebruik gemaakt.
- Informatie van cameratoezicht leidt tot een betere informatiepositie voor gemeente en politie waardoor problemen beter kunnen worden aangepakt (proactief cameratoezicht).
> Dit is zo, maar de verbetering is gering omdat de toezichthouders weinig 'nieuwe' incidenten waarnemen. Zoals gezegd wordt hieraan gewerkt.
- Het verhogen van het gevoel van veiligheid door cameratoezicht (subjectief cameratoezicht).
> Onduidelijk, de meting uit 2007 en de huidige meting zijn niet vergelijkbaar.

Noot 4 'Wat kan hier?' (COT, 2008)

Interne doelen (output)

Techniek

1 Storingen worden verholpen binnen de met de leverancier overeengekomen hersteltijd.

> Behaald.

Toezicht

2 Live toezicht vindt plaats volgens de met de toezichthouders gemaakte afspraken.

> De gemaakte afspraken worden grotendeels nagekomen. Er wordt alleen niet volledig geregistreerd.

3 Tijdens live toezicht worden alle geweldsincidenten die worden waargenomen door de observanten geregistreerd en doorgegeven aan de politie.

> Deze worden doorgegeven en geregistreerd.

4 Van alle aan de politie gemelde incidenten, waarvan vooraf is bepaald dat de politie in actie moet komen, wordt in 80% ook daadwerkelijk opvolging door de politie ter plaatse gegeven.

> Deze doelstelling is behaald.

5 Van alle inzetten die politie doet naar aanleiding van meldingen van live cameratoezicht, is de politie in 75 % van de gevallen binnen maximaal 5 minuten ter plaatse. In de nacht van donderdag op vrijdag is het 10 minuten in verband met een lagere bezetting van de surveillance op straat.

> Deze doelstelling is behaald.

Opsporing

6 Het aantal sepots bij gebrek aan bewijs (sepots02) in de cameratoezichtgebieden daalt met 10% (op wijkniveau).

> Niet in dit onderzoek opgenomen. Looptijd van het project is nog te kort om dit te kunnen onderzoeken.

7 Bij incidenten die a) zijn waargenomen en geregistreerd door cameratoezicht en b) die leiden tot een strafzaak wordt in 50% van de gevallen beeldmateriaal bij ingezonden strafdossiers gevoegd.

> Onduidelijk: er wordt vaak beeldmateriaal ingezonden, maar door een gebrekkige registratie is er geen percentage te noemen.

8 De beelden van incidenten die live door de toezichthouders worden waargenomen zijn voor 75% bruikbaar voor opsporingsdoeleinden.

> Onduidelijk, de beelden blijken vaak nuttig voor de opsporing maar hier wordt geen registratie van bijgehouden.

9 Bij incidenten binnen het bereik van de camera's die niet live zijn waargenomen, maar waarvan een aangifte achteraf (binnen zeven dagen na het incident) wordt gedaan, vraagt de politie in 75% van de gevallen beelden op ten behoeve van opsporing.

> Hier wordt geen registratie van bijgehouden, maar de projectleider van de politie geeft aan dat bij aangiftes standaard wordt teruggezocht in de beelden.

10 Van het uitgaanspubliek in de twee cameragebieden weet 75% dat er cameratoezicht is.

> Onbekend: de specifieke groep uitgaanspubliek is niet bevraagd in dit onderzoek, wel zijn er 100 passanten in de cameragebieden ondervraagd, van hen was gemiddeld 38% bekend met het cameratoezicht.

11 Het uitgaanspubliek voelt zich veiliger dan in 2008.

> Onbekend: de meetmethode is anders dan in 2008 waardoor er geen vergelijking kan worden gemaakt.

Vooraf is bepaald dat indien acht van de elf bovenstaande doelen worden behaald, het cameraproject als succesvol kan worden beschouwd. Uitkomst van dit onderzoek is dat zes doelstellingen behaald (lijken), bij vijf doelstellingen is het onduidelijk.

Aanbevelingen

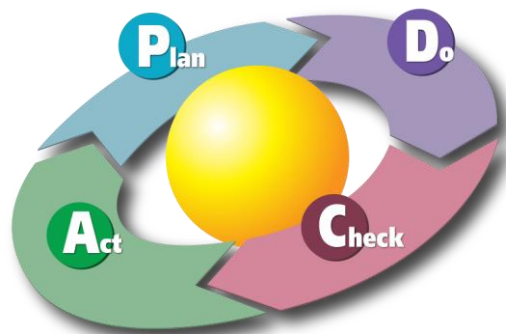
De ervaring leert dat cameraprojecten een lange opstartperiode kennen op technisch en organisatorisch vlak. Technisch functioneert het project op de uitgaanspleinen vanaf de start vrij goed, organisatorisch loopt het zeker niet slecht, maar er is ruimte voor verbeteringen.

In de twee uitgaansgebieden kan cameratoezicht met name meerwaarde hebben op het gebied van snelle interventie (voorkomen van escalatie) en opsporing achteraf. Preventie is niet echt realistisch, omdat verreweg de meeste daders zeer impulsief zijn. De opsporing achteraf lijkt vrij goed te lopen, de mogelijkheid van snel interveniëren moet beter benut worden.

1 Werk meer volgens de kwaliteitscyclus

Het blijkt dat de camera's op het Leidseplein en Rembrandtplein actief worden gebruikt door de politie en, zij het in iets mindere mate, door de live toezichthouders. Hun insteek is vooral praktisch en incidentgestuurd. Sinds de start van het project wordt door alle partijen, onder aansturing van de eigenaar van het systeem, de centrale stad, gewerkt aan het verbeteren van de dagelijkse gang van zaken.

De centrale stad is de partij die verantwoording moet afleggen over de opbrengsten. Het is nu niet goed mogelijk deze opbrengsten te bepalen en daar zou steviger op moeten worden gestuurd. Om ervoor te zorgen dat het cameratoezicht op de twee uitgaanspleinen structureel gaat voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau, moet beter worden gewerkt volgens een cyclus:



De eerste stap van deze cyclus bestaat uit het formuleren van concrete en meetbare (output)doelstellingen per gebied. Dit is voorafgaand aan het project gebeurd. Vervolgens moet bijvoorbeeld maandelijks een overzicht gemaakt worden van de opbrengsten, waarmee de voortgang kan worden gemonitord. Zowel politie als toezichthouders leveren hiervoor informatie aan. De derde stap bestaat uit een evaluatie van de doelstellingen, die bijvoorbeeld eens per kwartaal wordt uitgevoerd. Tot slot wordt op basis van de evaluatie bepaald of de doelstellingen zijn behaald en in hoeverre het cameraproject moet worden bijgesteld of aangepast. Daarna begint het proces weer van voren af aan.

2 *Scherp het live toezicht aan*

Vanuit de projectgroep zijn gedurende het project al verschillende verbeteringen op het gebied van het live toezicht doorgevoerd. De kwaliteit van de instructie, het werk achter de beeldschermen en de kwaliteit van de registratie kan verder omhoog. De volgende doelen moeten hierbij worden nagestreefd: het aandeel eigen waarnemingen moet omhoog en de opbrengsten van het cameratoezicht moeten helder worden. Concreet komt dit op de volgende punten neer:

- Zorg dat de cameratoezichthouders ook specifieke informatie van bureau Prinsengracht krijgen over de veiligheidssituatie op het Rembrandtplein en omgeving.
- Zorg voor specifieke(re) uitkijkopdrachten voor de cameratoezichthouders.
- Zorg dat de registratie volledig ingevuld wordt en registreer op incidentcode. Stel vervolgens maand-, kwartaal- en jaarrapportages op. Dit alles is nodig als input voor de monitoring volgens de kwaliteitscyclus.

3 *Losse concrete verbeterpunten*

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

- Laat de politie het gebruik van *live* beelden registreren. Uit ons gesprek met de projectleider van de politie blijkt dat de politie vaak gebruik maakt van de mogelijkheid *live* mee te kijken op de plot van het politiebureau aan de Lijnbaansgracht. Hier wordt echter geen volledige registratie van bijgehouden waardoor het onmogelijk is de opbrengsten te bepalen. Wellicht dat de politie, net als bijvoorbeeld het politiekorps Utrecht, een aparte incidentcode kan aanmaken in het registratiesysteem.
- Het percentage bewoners en bezoekers dat op de hoogte is van het cameratoezicht is niet hoog. Communiceer daarom meer dat de camera's er zijn en wat zij opleveren. Dit vergroot het mogelijke preventieve effect doordat mensen merken dat er echt iets met de camera's wordt gedaan.
- Het gebruik van opgenomen beelden moet beter inzichtelijk worden gemaakt. Als de politie beelden terugkijkt en deze gebruikt voor opsporing, zouden zij in ieder geval de volgende informatie moeten registreren: *datum, tijd en locatie | omschrijving opsporing | resultaat/opbrengst*

1 Inleiding

1.1 Aanleiding cameratoezicht

De kern van het uitgaansgebied in de binnenstad van Amsterdam bestaat uit het Rembrandtplein, Thorbeckeplein en het Leidseplein en de directe omgeving van de pleinen⁵. De pleinen hebben door de aanwezigheid van een groot aantal horeca- en uitgaansgelegenheden een aantrekkingskracht op een groot publiek. Vooral in de nachten van donderdag, vrijdag en zaterdag is het aantal bezoekers groot. Dan is er in de openbare ruimte regelmatig sprake van geweld, overlast en andere incidenten tussen personen en/of groepen. De veiligheidssituatie vraagt om een adequate inzet van voornamelijk politiepersoneel om de openbare orde te handhaven c.q. de objectieve en subjectieve veiligheid op een acceptabel niveau te houden.

In 2008 is een veiligheidsanalyse van de pleinen gemaakt door het COT. In het rapport *Wat kan hier?* werd gesteld dat op grond van de aard en omvang van de geweldsproblematiek cameratoezicht in de betreffende gebieden gerechtvaardigd is. Wel moest het aanvullend zijn op de bestaande maatregelen voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

1.2 Beleidscontext

Op 26 juni 2008 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college van burgemeester en wethouders is verzocht om cameratoezicht in te voeren op de uitgaanspleinen Rembrandtplein/Thorbeckeplein en Leidseplein. Op 9 december 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders ingestemd met de uitvoering van deze motie door het realiseren van een cameraproject op de uitgaanspleinen dat volledig onder stedelijke regie staat en dat door de centrale stad wordt betaald (uit middelen Veiligheidsplan Amsterdam 2008).

Bij de start van het project werd ervan uitgegaan dat de geplande centrale cameratoezichtruimte (CCTR) binnen afzienbare tijd gerealiseerd zou worden. Hierdoor zou het live toezicht van alle gemeentelijke cameraprojecten op één plaats gebeuren en zou ook de kennis over cameratoezicht in de stad geborgd worden. Het opzetten van de CCTR duurt langer dan verwacht: zoals het er nu uit ziet zullen de eerste projecten eind 2012 overgaan naar de CCTR.

1.3 Onderzoeksopzet

Evaluatie in vijf stadsdelen tegelijk

In 2011 worden alle cameraprojecten in vijf stadsdelen voor het eerst gelijk-

Noot 5 In de directe omgeving ligt o.a. de Reguliersdwarsstraat. Naar aanleiding van een motie van de centrale gemeenteraad is besloten ook in deze straat cameratoezicht toe te passen. Het doel op deze plek was het tegengaan van hardnekkig anti-homogeweld.

tijdig en volgens één methodiek geëvalueerd. DSP-groep heeft opdracht gekregen van de centrale stad en de vijf stadsdelen Noord, Centrum, Oost, West en Zuidoost om in totaal elf cameraprojecten te evalueren. Dat maakt het mogelijk een vergelijking tussen de cameragebieden te maken en alle projecten volgens één set van criteria te beoordelen. Dit zal gebeuren in een separaat onderzoeksrapport dat in de tweede helft van 2011 zal verschijnen als alle deelrapporten per stadsdeel zijn vastgesteld.

Onderzoeksvragen

Met deze evaluatie moeten de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

- 1 Zijn de doelstellingen van de cameraprojecten gehaald?
- 2 Wat zijn de effecten op subjectieve en objectieve veiligheid?
- 3 Wordt er gereageerd op waargenomen incidenten en zo ja, hoe?
- 4 Wat is de waarde van cameratoezicht voor opsporing?
- 5 Wat zijn de ervaringen van professionals?
- 6 Wat zijn de ervaringen van bewoners, bezoekers en ondernemers?
- 7 Welke knelpunten zijn er en hoe kan het cameratoezicht beter?
- 8 Wat zijn aandachtspunten voor de regionale cameratoezichtruimte?

Om een causale uitspraak te kunnen doen over het effect van cameratoezicht ten opzichte van andere maatregelen, moet in het cameragebied zelf onderzoek worden gedaan en in een controlegebied. Ook moeten er vooraf en achteraf metingen worden verricht om de eventuele veranderingen na de invoering van het cameratoezicht te kunnen vaststellen. Een dergelijke quasi-experimenteel onderzoek⁶ is voor de uitgaanspleinen niet uitgevoerd. Er is geen controlegebied onderzocht en er is – voor wat betreft de enquêtes – geen vergelijkbare 0-meting gehouden. In 2007 is een meting gehouden op de twee pleinen⁷. Bij deze meting werden andere vragen gebruikt en daarom is deze niet vergelijkbaar met de huidige meting. We zullen de resultaten van de meting uit 2007, die de centrale stad beschouwt als 0-meting voor het cameratoezicht, wel noemen. Begin 2012 zal eenzelfde meting als die van 2007 gehouden worden. De resultaten van deze meting worden toegevoegd aan dit rapport. Dit alles betekent dat er in dit rapport geen antwoord kan worden gegeven op de vraag in hoeverre veranderingen in de objectieve en subjectieve veiligheid aan de camera's of aan andere maatregelen te danken zijn.

Procesevaluatie – Hoe werkt het?

Om het cameraproject te beoordelen kijken we niet alleen naar de ontwikkeling van de objectieve en subjectieve veiligheid na invoering van de camera's (hoofdstuk 3 en 4), maar ook naar het *proces* achter de schermen (hoofdstuk 5). Als de camera's effect hebben gehad op de veiligheid op straat, dan zou dit moeten blijken uit het feit dat er goed *live* toezicht in de toezichtcentrale en bij de politie wordt gehouden en dat er een adequate reactie volgt als zich een incident voordoet. Als er veel strafbare feiten worden geconstateerd, veel daders worden herkend en veel bewijsmateriaal of andere nuttige informatie wordt verzameld, dan is dat een aanwijzing dat het cameratoezicht goed werkt.

Als zou blijken dat er in de toezichtcentrale weinig resultaten worden ge-

Noot 6 Een dergelijke onderzoeksopzet staat bekend als SMS-niveau 3. Zie: bijlage 4 over de Scientific Maryland Scale (SMS).

Noot 7 'Wat kan hier?' (COT, 2008)

boek, bijvoorbeeld omdat er veel technische storingen zijn, of omdat de opvolging bij incidenten niet goed is geregeld of omdat de beelden nauwelijks voor opsporing worden gebruikt, dan is het niet waarschijnlijk dat eventuele positieve ontwikkelingen in de objectieve en subjectieve veiligheid aan de camera's te danken zijn.

Er zijn dus twee onderzoeksmethoden naast elkaar ingezet: een effectevaluatie (*Werkt het?*) en een procesevaluatie (*Hoe werkt het?*). Hieronder staan de informatiebronnen die voor elk van beiden zijn geraadpleegd:

Deel I – Effectevaluatie <i>Werkt het?</i>	Deel II – Procesevaluatie <i>Hoe werkt het?</i>
Enquêtes	Diepte-interviews professionals
Veiligheidsindex	Rapportages toezichtcentrale
Politiecijfers	Bezoek ter plaatse

Deel I – Effectevaluatie

- *Enquêtes bewoners, bezoekers*
Er zijn in de zomer van 2011 op straat enquêtes ingevuld door 106 bewoners (54 Leidseplein en 52 Rembrandtplein) en 102 bezoekers (beide gebieden 51) van het cameragebied.
- *Veiligheidsindex*
O+S heeft gegevens voor de objectieve en subjectieve veiligheidsindex aangeleverd van 2003 t/m 2011. Daarbij wordt ingezoomd tot op het laagst mogelijk niveau.
- *Politiecijfers*
De politie heeft informatie aangeleverd over aangiften, meldingen, incidenten en misdrijven van 2006 t/m medio 2011.

Deel II – Procesevaluatie

- *Interviews professionals*
We hebben vier professionals die bij het cameratoezicht betrokken zijn gesproken: een beleidsambtenaar van de centrale stad, de projectleider cameratoezicht van het wijkteam Lijnbaansgracht, de teamleider van de cameratoezichthouders van dienst Stadtoezicht en een beleidsambtenaar van het openbaar ministerie.
- *Rapportages toezichtcentrale*
De beelden van de het cameraproject worden uitgekeken in een toezicht-ruimte op het bureau op de Lijnbaansgracht. We hebben de registraties van het *live* toezicht opgevraagd.
- *Bezoek ter plaatse*
We hebben een korte schouw gehouden van het cameragebied en de omgeving en de cameraposities bekeken. Bij dit bezoek hebben we per plein vijf ondernemers kort geïnterviewd.
Door de combinatie van deze onderzoeksmethoden wordt alle relevante informatie over het cameraproject verzameld.

2 Beschrijving cameraproject

Na de instemming van het college van burgemeester en wethouders in december 2008 met het realiseren van een cameraproject op de uitgaanspleinen volgde een aanbestedingsprocedure voor het camerasysteem. Uiteindelijk waren de camera's vanaf half november 2010 operationeel.

2.1 Aanleiding cameratoezicht en aantal camera's

Zoals gezegd hebben de twee pleinen door de aanwezigheid van een groot aantal horeca- en verschillende uitgaansgelegenheden een grote aantrekkingskracht voor een groot publiek. Met name in de nachten van donderdag op vrijdag en de twee daaropvolgende nachten is de druk van bezoekers op deze pleinen en de omliggende straten hoog. Dit resulteert in uitgaansgeweld. Onder de term uitgaansgeweld valt een groot aantal delicten: van straatroof, bedreiging, vechtpartijen tot openlijke geweldpleging⁸, vormen van mishandeling en (poging tot) doodslag/moord. Maar daarnaast komt ook overlast in het rapport aan de orde in de vorm van overlastgevende groepen, dronken mensen, vandalisme, wildplassen, vuil op straat en zelfs verkeer.

In 2008 is een veiligheidsanalyse van de pleinen gemaakt door het COT. In het rapport 'Wat kan hier?' werd gesteld dat op grond van de aard en omvang van de geweldsproblematiek cameratoezicht in de betreffende gebieden gerechtvaardigd is aanvullend op de bestaande maatregelen voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

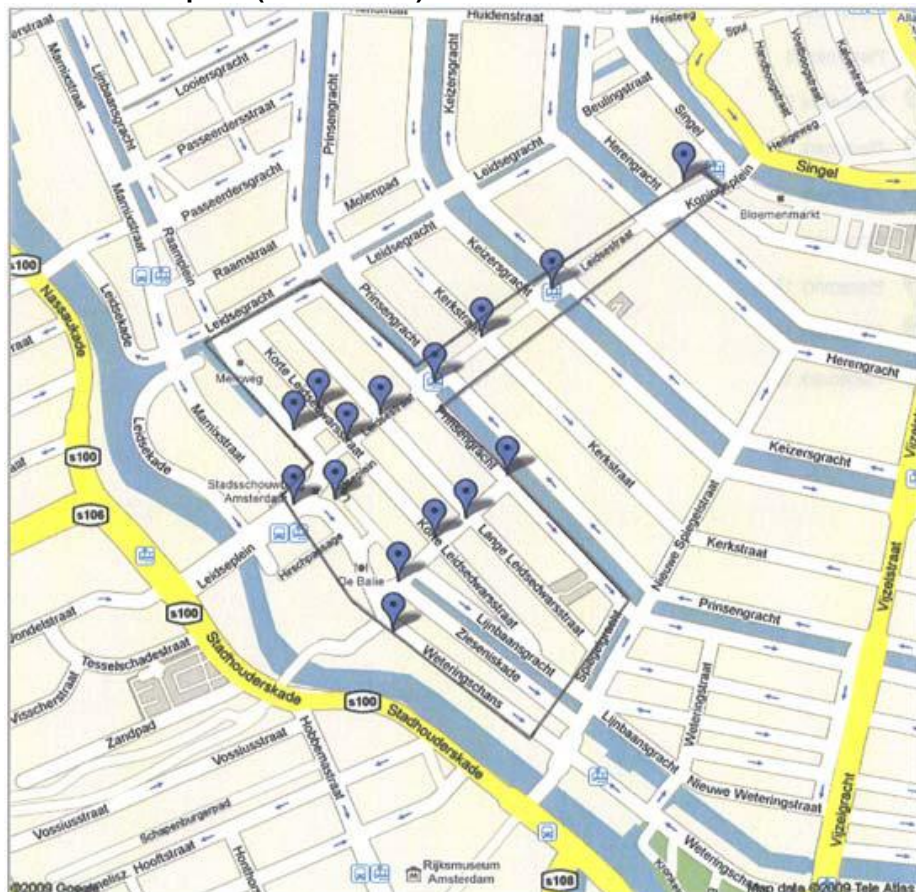
Een project, twee cameratoezichtgebieden

Op grond van het veiligheidsbeeld zijn de twee cameratoezichtgebieden, die binnen dit cameraproject vallen, vastgesteld. De volgende uitgangspunten zijn hierbij gehanteerd:

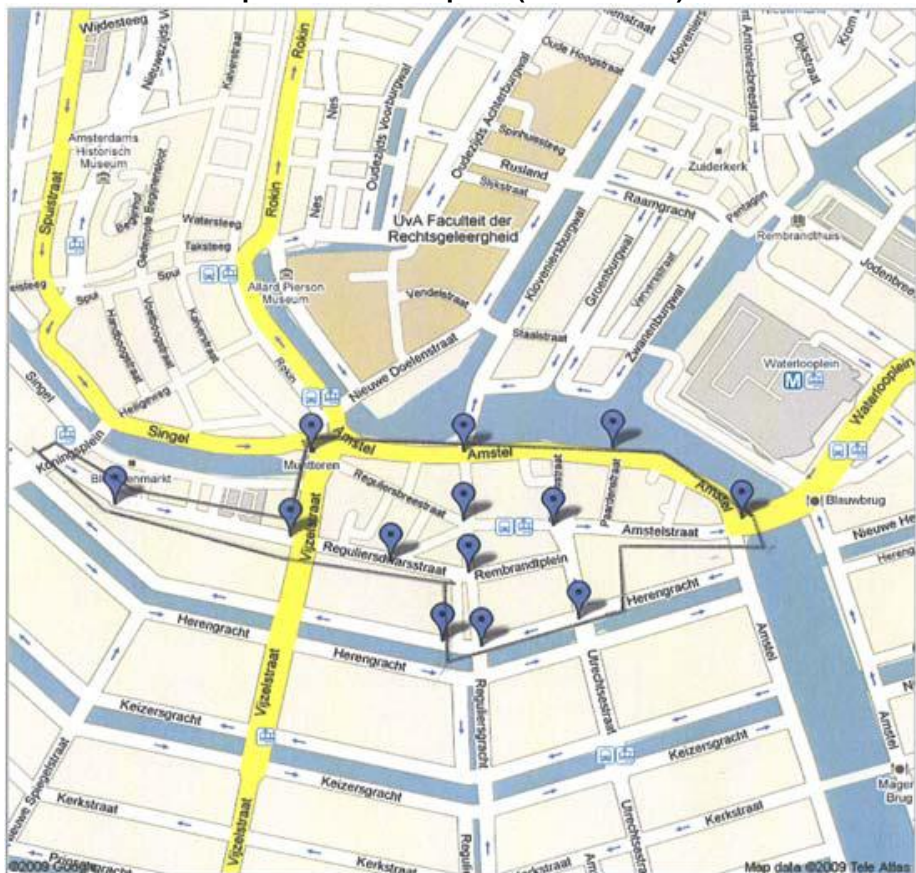
- Vanwege het veiligheidsbeeld zijn de Reguliersdwarsstraat (deel ten westen van de Vijzelstraat) en de Leidsestraat als overloopgebied betrokken bij het cameratoezicht van de Uitgaanspleinen;
- De (dome)camera's zijn op strategische posities geplaatst waarbij een zo groot mogelijk overzicht in het gebied wordt behaald met inachtneming van het kostenaspect. Niet elk object c.q. elke hoek/steeg wordt bestreken door camerabeelden;
- De camera's zijn deels op de gevel, deels in bestaande masten/palen en deels op nieuwe speciale cameramasten aangebracht voor een optimaal zicht.

Noot 8 In de Reguliersdwarsstraat is het geweld met name gericht tegen homo's.

Gebied Leidseplein (15 camera's)



Gebied Rembrandtplein/Thorbeckeplein (13 camera's)



Techniek

Er zijn in totaal 28 camera's geïnstalleerd. Dit zijn domecamera's die vanuit de uitkijkcentrale bestuurd kunnen worden (draaien en inzoomen). De camera's zijn draadloos met elkaar verbonden via een lokaal netwerk. De beelden worden doorgezonden naar het politiebureau aan de Lijnbaansgracht. De beelden worden op een server op het bureau 24 uur per dag opgeslagen in de hoogste kwaliteit en 7 dagen bewaard. Op het bureau staat een computer waarop de beelden kunnen worden teruggekeken en veilig gesteld.

Sinds 2009 is de gemeente Amsterdam bezig met het centraliseren van het uitkijken van al het gemeentelijk cameratoezicht in de stad. Het proces van centralisering loopt nog steeds; de verwachting is dat de eerste projecten eind 2012 op de nieuwe, centrale toezichtruimte worden aangesloten. Ten tijde van het opstarten van het cameraproject op de uitgaanspleinen was de verwachting dat het centralisatieproces sneller zou lopen en dat er slechts tijdelijk ('enkele maanden') zou worden uitgekeken op de Lijnbaansgracht. Daarom is de keuze gemaakt niet te investeren in een (duur) registratieprogramma als CoppWeb (zie verder paragraaf 5.3).

2.2 Doelstellingen

Voorafgaand aan het cameraproject is het *Plan van aanpak cameratoezicht Leidseplein/Rembrandtplein* opgesteld. In dit plan staat een hoofddoelstelling, vijf subdoelstellingen en elf outputdoelstellingen.

Hoofddoelstelling

Het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid op het Leidseplein en Rembrandtplein en directe omgeving.

Subdoelstellingen

- Camera's voorkomen criminaliteit en overlast - ze hebben door hun aanwezigheid een positief effect op het gedrag van plegers van criminaliteit en veroorzakers van overlast (preventief cameratoezicht);
- Met behulp van live cameratoezicht, kan de inzet van politie en andere handhavers en toezichthouders effectiever en efficiënter worden (actief cameratoezicht);
- Opgenomen beelden worden achteraf door de politie gebruikt als bewijsmateriaal in het kader van opsporingsonderzoeken (reactief cameratoezicht);
- Informatie van cameratoezicht leidt tot een betere informatiepositie voor gemeente en politie waardoor problemen beter kunnen worden aangepakt (proactief cameratoezicht);
- Het verhogen van het gevoel van veiligheid door cameratoezicht (subjectief cameratoezicht).

Interne doelen (output)

Techniek

- 1 Storingen worden verholpen binnen de met de leverancier overeengekomen hersteltijd.

Toezicht

- 2 Live toezicht vindt plaats volgens de met de toezichthouders gemaakte afspraken.

- 3 Tijdens live toezicht worden alle geweldsincidenten die worden waargenomen door de observanten geregistreerd en doorgegeven aan de politie;
- 4 Van alle aan de politie gemelde incidenten, waarvan vooraf is bepaald dat de politie in actie moet komen, wordt in 80% ook daadwerkelijk opvolging door de politie ter plaatse gegeven;
- 5 Van alle inzetten die politie doet naar aanleiding van meldingen van live cameratoezicht, is de politie in 75 % van de gevallen binnen maximaal 5 minuten ter plaatse. In de nacht van donderdag op vrijdag is het 10 minuten in verband met een lagere bezetting van de surveillance op straat;

Opsporing

- 6 Het aantal sepot's bij gebrek aan bewijs (sepot's02) in de cameratoezichtgebieden daalt met 10% (op wijkniveau);
- 7 Bij incidenten die a) zijn waargenomen en geregistreerd door cameratoezicht en b) die leiden tot een strafzaak wordt in 50% van de gevallen beeldmateriaal bij ingezonden strafdossiers gevoegd;
- 8 De beelden van incidenten die live door de toezichthouders worden waargenomen zijn voor 75% bruikbaar voor opsporingsdoeleinden;
- 9 Bij incidenten binnen het bereik van de camera's die niet live zijn waargenomen, maar waarvan een aangifte achteraf (binnen zeven dagen na het incident) wordt gedaan, vraagt de politie in 75% van de gevallen beelden op ten behoeve van opsporing;
- 10 Van het uitgaanspubliek in de twee cameragebieden weet 75% dat er cameratoezicht is;
- 11 Het uitgaanspubliek voelt zich veiliger dan in 2008.

Indien acht van de elf bovenstaande doelen worden behaald, kan het camera-project als succesvol worden beschouwd.

2.3 Breed pakket aan maatregelen

Cameratoezicht mag alleen worden ingezet als andere minder ingrijpende maatregelen onvoldoende effect hebben gehad. Dat betekent dat cameratoezicht altijd als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen wordt ingezet. Zijn naast cameratoezicht de volgende maatregelen getroffen:

De volgende maatregelen zijn op en rond het Rembrandtplein en het Leidseplein genomen, mede op basis van het actieplan Veilig Uitgaan:

- preventief fouilleren;
- aanpak kleine ergernissen;
- alcoholmatigingsbeleid;
- alcoholverbod Leidseplein en omgeving;
- controle horeca- en coffeeshopvergunningen;
- toepassing Wet BIBOB;
- straatmanagers voor Rembrandtplein en Leidseplein;

- extra toezicht weekendnachten door politie;
- panel deurbeleid;
- wijziging van de taxistandplaats op Rembrandtplein (gerealiseerd) en Leidseplein (in plan herinrichting opgenomen);
- aanpassing van de openbare verlichting;
- project *Kappen met klappen*;
- maatregelen tegen vervuiling;
- horecakluizen;
- werkafspraken en overleg met portiers;
- verbeteren van urinoirs;
- samenwerking over veilig uitgaan tussen betrokken partijen (politie, horeca, stadsdeel, OM, gemeente) via KVVU (Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan) op beide pleinen;
- horecatelefoon van politie voor horecaportiers in geval van calamiteiten.
- uitbreiding APV met artikel om personen te verwijderen in geval van overlast gerelateerd aan uitgaan (zoals dreigen met geweld, openbare dronkenschap, etc);
- straatcoaches (tegen jeugdoverlast);
- inzet toezicht & handhaving van stadsdeel op geluidsoverlast horeca;
- inzet toezicht op taxistandplaats Leidseplein;
- trainingen barpersoneel en horecabeveiligers (zoals verantwoord schenken van alcohol, conflict- en agressiehantering, eerste hulp bij drugs- en drankincidenten, etc).

2.4 Projectorganisatie

Het cameraproject staat onder stedelijke regie. Een beleidsmedewerker van de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) treedt op als projectleider van het project. Hierin wordt nauw samengewerkt met de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland.

De gemeente Amsterdam is opdrachtgever van de partij die het camera-systeem onderhoudt (ZIUT) en van de cameratoezichthouders van dienst Stadstoezicht (DST).

De politie heeft de operationele regie over het cameraproject. Dat betekent dat de politie bepaalt waarnaar, door wie naar welke camerabeelden wordt gekeken. Deze taak is ondergebracht bij de projectleider cameratoezicht van het wijkteam Lijnbaansgracht. De leverancier is verantwoordelijk voor het afhandelen van storingen. Storingen worden door de cameratoezichthouders of de politie aan ZIUT doorgegeven.

Voor het project is een projectgroep opgericht onder voorzitterschap van OOV. Deze groep komt eens per kwartaal bij elkaar en bestaat uit: OOV, stadsdeel centrum⁹, de projectleider van de politie, vertegenwoordigers van DST en een vertegenwoordiger van ZIUT. Er wordt dan gesproken over technische mankementen, het live toezicht en de samenwerking tussen de verschillende partijen. Ook is er sinds begin 2011 een apart overleg (eens per zes tot acht weken) tussen OOV, politie en DST. Dit overleg werd ge-

Noot 9 Deze partij beheert het project en verzorgt onder andere de contacten met bewoners en ondernemers.

bruikt om tot afspraken te komen om de kwaliteit van het uitkijken te verbeteren.

2.5 Kosten

De kosten van het cameratoezicht vallen uiteen in incidentele en structurele posten:

Incidentele kosten

Aanschaf systeem ¹⁰	293.500,00
--------------------------------	------------

Structurele kosten

Live toezicht 2010 ¹¹	27.500,00
Live toezicht 2011	156.000,00
Onderhoud, beheer, elektra	32.000,00
Totaal	215.500,00

Totaal besteed in 2010 en 2011 € 509.000,00

In dit bedrag zijn de personeelskosten van OOV (projectleiding, evaluatie en begeleiding van de toezichthouders) en de politie (dagelijks toezicht, opsporing achteraf) niet meegeteld.

Noot 10 Inclusief kosten voor stroomvoorzieningen, verbindingen, bebording.

Noot 11 Vanaf half november.

Deel I Effectevaluatie



3 Ontwikkeling objectieve veiligheid

De hoofddoelstelling van het project is het verbeteren van de objectieve en de subjectieve veiligheid op het Leidseplein en Rembrandtplein en directe omgeving.

In dit hoofdstuk kijken we naar de ontwikkeling van de objectieve veiligheid. De gemeentelijke objectieve veiligheidsindex is hiervoor niet bruikbaar omdat deze veel grotere gebieden gaat dan de twee gebieden waar de camera's hangen. Er kan met de objectieve veiligheidsindex niet ingezoomd worden op de combinatie van straten die de camera's in beeld brengen. Daarom baseren we ons onderzoek naar de objectieve veiligheid in de twee gebieden op twee andere informatiebronnen die wel precies over de straten met camera's gaan: politieregistraties en een slachtofferenquête onder bewoners en bezoekers.

3.1 Objectieve veiligheid volgens politiecijfers

Een bron van informatie over de objectieve veiligheid zijn de door de politie geregistreerde criminaliteitscijfers. De politie heeft voor alle straten met camera's het aantal aangiften, incidenten, meldingen en misdrijven voor een aantal incidenttypen aangeleverd. Omdat niet verwacht mag worden dat cameratoezicht effect heeft op *alle* vormen van criminaliteit (denk aan huise-lijk geweld en burenruzies) is een selectie gemaakt van een aantal incidenttypen waarvan redelijkerwijs wél verwacht mag worden dat cameratoezicht daar effect op kan hebben:

- Zakkenrollerij
- Straatroof
- Diefstal van fiets, bromfiets, snorfiets
- Diefstal (ook braak) uit/vanaf personenauto
- Inbraak woning, bedrijf, kantoor (met of zonder braak)
- Vernielingen van/aan auto's, gebouwen, overige objecten
- Vandalisme, baldadigheid
- Openlijke geweldpleging tegen goederen of personen
- Mishandeling
- Vechtpartij
- Steekpartij
- Jeugdoverlast
- Drank- en drugsgebruik openlijk en/of hinderlijk
- Verkoop van nepdope

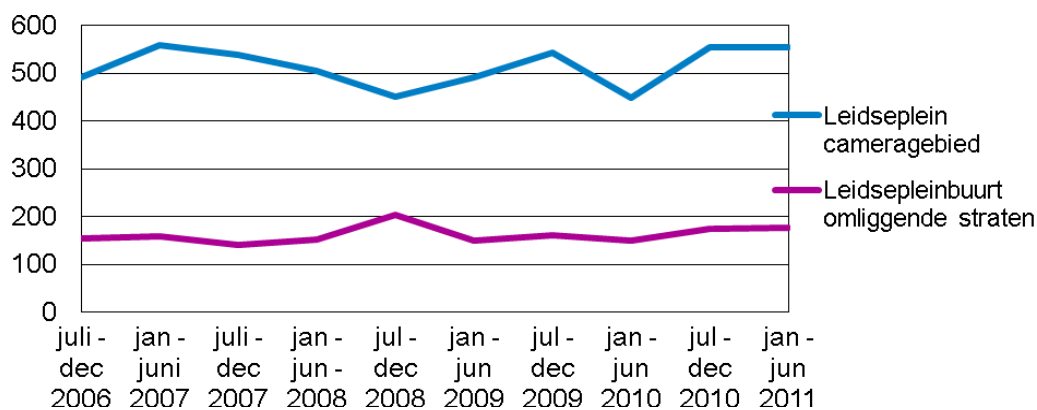
Deze lijst is niet uitputtend, maar geeft wel een goede indicatie van de ontwikkelingen in de objectieve criminaliteit voor zover die iets te maken kan hebben met cameratoezicht.

Het aantal meldingen van jeugdoverlast in de straten met cameratoezicht blijkt vergeleken met het aantal aangiften en incidenten zeer klein te zijn: zo'n tien tot vijftien overlastmeldingen per jaar. Ook het aantal APV-overtredingen (openlijk gebruik, hinderlijk drankgebruik en verkopen nepdope) is relatief laag. De geregistreerde meldingen jeugdoverlast en APV-

overtredingen beïnvloeden de totale hoeveelheid geregistreerde incidenten daardoor nauwelijks en zijn om die reden niet in onderstaande grafiek meegenomen. In de bijlage worden wel alle gedetailleerde grafieken gepresenteerd.

Cameragebied op en rond het Leidseplein

Figuur 3.1 Leidseplein: politieregistraties voor geselecteerde incidenttypen (aantal aangiften en incidenten¹²) in de straten met camera's en omliggende straten, 2006 - 2011



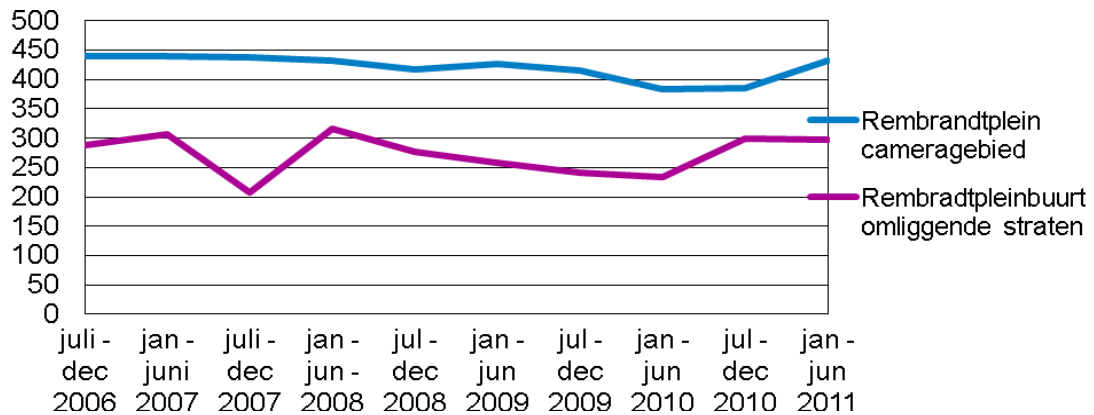
Geregistreeerde criminaliteit is niet gedaald

De grafiek laat zien dat het aantal aangiften en incidenten in de straten met camera's in de eerste helft van 2010 – voordat er camera's waren – lager ligt dan bij de laatste twee meetmomenten. Tijdens het laatste half jaar van 2010 werden de camera's geplaatst. In vergelijking met die periode is de geregistreeerde criminaliteit stabiel gebleven. Datzelfde geldt voor de omliggende straten.

Noot 12 Bij het aantal aangiften en incidenten moeten twee kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste wordt niet van alle incidenten die in werkelijkheid gebeuren een registratie of aangifte gedaan. Het is dus een onderschatting van de werkelijke hoeveelheid criminaliteit. De tweede kanttekening gaat over het optellen van beide aantallen. De categorieën kennen namelijk een overlap: van de incidenten die de politie registreert kan (later) ook aangifte worden gedaan. Deze overlap is er echter elk jaar in ongeveer gelijke mate en daarom kan de figuur wel goed gebruikt worden om het verloop van het totaal aan aangiften en incidenten in beeld te brengen. Deze figuur is uitdrukkelijk niet bedoeld als overzicht van de absolute hoeveelheid criminaliteit.

Cameragebied op en rond het Rembrandtplein

Figuur 3.2 Rembrandtplein: politieregistraties voor geselecteerde incidenttypen (aantal aangiften en incidenten¹³) in de straten met camera's en omliggende straten¹⁴, 2006 - 2011



Uit figuur 3.2 staan de aantallen geregistreerde incidenten en aangiften in de straten *met* cameratoezicht op en rond het Rembrandtplein en de omliggende straten *zonder* cameratoezicht. Het aantal aangiften en incidenten *in* het cameragebied is sinds de start van het cameratoezicht gestegen en in de straten eromheen is dit aantal stabiel gebleven.

Geregistreerde criminaliteit is gestegen

De grafiek laat zien dat het aantal aangiften en incidenten in de straten met camera's in de eerste helft van 2011 is toegenomen ten opzichte van het laatste half jaar van 2010.

3.2 Geen aanwijzingen verplaatsingseffect

Velen denken dat cameratoezicht tot verplaatsing van problemen leidt, omdat daders eenvoudig een straat verder kunnen lopen om buiten beeld hun slag te slaan. Dit fenomeen zien we niet in de geregistreerde criminaliteit rondom beide cameragebieden. Sterker nog: het aantal aangiften en incidenten in het cameragebied van het Rembrandtplein stijgt terwijl dit aantal in de omliggende straten stabiel blijft. Er zijn dus geen aanwijzingen dat de problemen zich hebben verplaatst.

Deze uitkomst wordt bevestigd door ander onderzoek naar cameratoezicht (zie bijlage 5).

De politie ziet geen verandering in de hoeveelheid criminaliteit en overlast in het cameragebied. Geweld onder invloed van drank en/of drugs blijft een groot probleem op beide pleinen. Het enige wat opvalt, is een sterke afname van diefstal van scooters en fietsen op het Leidseplein sinds de plaatsing van de camera's. De politie heeft geen signalen van verplaatsing van problemen opgevangen. Volgens ondernemers komen overdag veel toeristen en 's avonds veel uitgaanspubliek op de pleinen. Dit gaat gepaard met alco-

Noot 13 Zie noot 11.

Noot 14 Zie kaartje op pagina 19.

holgebruik en daardoor komen openbaar dronkenschap, baldadigheid, opstootjes of vechtpartijtjes voor. De politie en beveiligers zijn volgens hen snel aanwezig, als dat nodig is.

3.3 Objectieve veiligheid volgens enquête

De tweede informatiebron voor de objectieve veiligheid in de cameragebieden zijn enquêtes die zijn gehouden onder bewoners en bezoekers. In totaal zijn, over beide gebieden, 106 bewoners en 102 bezoekers geënquêteerd op straat. Daarin is gevraagd of men zelf *de afgelopen twaalf maanden* het slachtoffer is geworden van criminaliteit of overlast.

Van de bewoners van het Rembrandtplein gaf zes procent aan de afgelopen 12 maanden slachtoffer te zijn geworden van criminaliteit of overlast. Het ging dan met name om 'dreigende sfeer' en diefstal uit auto. Twee procent van de bezoekers is slachtoffer geworden. Bij de meting in 2007 gaf bijna een derde van de respondenten aan *ooit* slachtoffer te zijn geworden van criminaliteit of overlast. We kunnen geen ontwikkeling van het slachtoffer-schap weergeven omdat de twee metingen op dit vlak niet te vergelijken zijn.

Van de vijf ondernemers was er een slachtoffer geworden van jeugdoverlast en bij een ondernemer was een poging tot inbraak gedaan.

Op het Leidseplein gaf 39 procent van de bewoners en tien procent van de bezoekers aan het afgelopen jaar slachtoffer te zijn geworden. Bij bewoners ging het vooral om dreigende sfeer en verbale agressie, bij de bezoekers om zakkenrollen en diefstal van fiets of brommer.

In 2007¹⁵ gaven de respondenten aan met name slachtoffer te zijn geworden van zakkenrollen, diefstal en bedreiging/intimidatie.

De ondernemers die wij gesproken hebben op beide pleinen geven aan dat zij geen slachtoffer zijn geworden de afgelopen twaalf maanden.

3.4 Objectieve veiligheid: moeilijk meetbaar

In dit hoofdstuk zijn drie verschillende informatiebronnen voor de objectieve veiligheid gepresenteerd.

Politie-statistieken hebben als voordeel dat ze wel per straat kunnen worden opgevraagd, waardoor het mogelijk wordt om alleen het gebied dat 'in beeld' is te onderzoeken. Politiecijfers hebben een groot nadeel: ze gaan alleen over incidenten die geregistreerd worden. Uit het meest recente landelijk onderzoek blijkt dat 35 procent van alle delicten wordt gemeld bij de politie. Politie-statistieken geven dus een onderschatting van de werkelijke criminaliteit en alleen delicten die de moeite waard zijn om te melden of aan te geven worden geregistreerd. Politiecijfers kunnen dan ook stijgen of dalen zonder dat dit hoeft te betekenen dat de veiligheid verandert: het kan ook

Noot 15 'Wat kan hier?', COT (2008).

een registratie-effect zijn.

Enquêtes onder bewoners en bezoekers, ten slotte, geven wel een goed beeld van *alle* aspecten van veiligheid, inclusief overlast en onveiligheidsgevoelens en zijn ook alleen afkomstig uit de straten met cameratoezicht, maar hebben eigen nadelen. Ten eerste zijn ze gebaseerd op zelfrapportage, waardoor ze gevoelig zijn voor geheugeneffecten en kunnen worden beïnvloed door de opvattingen van de ondervraagde. Daarnaast zijn ze gebaseerd op een steekproef uit de hele populatie waardoor ze onbetrouwbaarheidsmarges kennen. Bovendien is er in dit geval geen vergelijkbare 0-meting gehouden waardoor er geen ontwikkeling weergegeven kan worden.

Tot slot hebben we het professionele inzicht van politiemensen en toezichthouders die in de gebieden werken (diepte-interviews). Zij kunnen op basis van hun kennis en ervaring een goed beeld schetsen van de huidige situatie in de gebieden. Met deze inzichten kunnen de harde cijfers worden ingekleurd. Niet alle geïnterviewden beschikken over een gedetailleerd beeld van de situatie zoals deze was voor invoering van het cameratoezicht. Dit komt enerzijds door personele wisselingen en anderzijds spelen geheugeneffecten een rol.

Kortom: geen enkele informatiebron is perfect. In hoofdstuk vijf zullen we nader inzoomen op de resultaten die achter de (beeld)schermen zijn behaald, om te onderzoeken in hoeverre het aannemelijk is dat de camera's een effect hebben gehad op de objectieve veiligheid in het cameragebied.

4 Veiligheidsgevoel en opinies

Een tweede belangrijk doel van cameratoezicht is een verbetering van de subjectieve veiligheid of het veiligheidsgevoel. De informatiebronnen die hier iets over kunnen zeggen zijn de gemeentelijke index voor de *subjectieve* veiligheid en enquêtes op straat. Ook hier geldt dat er met de veiligheidsindex onvoldoende ingezoomd kan worden om iets te kunnen zeggen over het veiligheidsgevoel in de cameragebieden. In dit hoofdstuk worden verder enkele opinies over cameratoezicht besproken waarover in de enquêtes vragen zijn gesteld.

4.1 Gevoel van veiligheid

*Enquêtes*¹⁶

Uit de enquête blijkt dat een kleine minderheid van de bewoners en de bezoekers zich zelden 'soms' of 'vaak' onveilig voelen in de twee cameragebieden.¹⁷

Tabel 4.1 Onveiligheidsgevoelens: percentage bewoners en bezoekers dat zich vaak of soms onveilig voelt

	Bewoners	Bezoekers
Leidseplein	15%	14%
Rembrandtplein	12%	8%
Uitgaanspleinen	13%	11%

Het COT hield in 2007 een meting in beide cameragebieden¹⁸. Er werd daarbij aan passanten gevraagd of men zich overdag of 's avonds onveilig voelde op of rond de pleinen. Daaruit bleek dat een zeer kleine minderheid van alle ondervraagde respondenten zich overdag soms of vaak onveilig voelde: op het Leidseplein lag dit percentage op 7% en op het Rembrandtplein op 5%. Op de vraag of men zich 's avonds in de buurt wel eens onveilig voelt, antwoordde 30% soms of vaak. Deze cijfers zijn door de andere vraagstelling niet vergelijkbaar met de huidige meting.

Uit onze gesprekken met de ondernemers blijkt dat geen van hen zich onveilig voelt.

In de enquêtes is ook letterlijk gevraagd of men denkt zich veiliger te zullen voelen als er ergens camera's hangen. Ruim een derde van zowel bewoners als bezoekers zegt zich veiliger te voelen *omdat er camera's hangen*.

Noot 16 Zie paragraaf 1.3 voor een beschrijving van de onderzoeksopzet.

Noot 17 Uit de subjectieve veiligheidsindex van de gemeente Amsterdam blijkt dat het percentage bewoners dat 'zich wel eens onveilig voelt in de eigen buurt' voor geheel stadsdeel Centrum en de gemeente Amsterdam in 2010 respectievelijk 25% en 30% is. In 2009 was dit 25% en 30%, ze blijven dus constant. Deze cijfers zijn echter, door verschillende meetmethoden, niet vergelijkbaar met de uitkomsten van de enquête onder bewoners in het cameragebied.

Noot 18 'Wat kan hier?', COT (2008).

Tabel 4.2 Percentage bewoners en bezoekers dat aangeeft zich veiliger te voelen omdat er camera's hangen

	Bewoners	Bezoekers
Leidseplein	31%	39%
Rembrandtplein	48%	33%
Uitgaanspleinen	40%	36%

4.2 Bekendheid met cameratoezicht

Bekendheid met cameratoezicht lijkt op het eerste gezicht wellicht een wat vreemde indicator voor het succes van cameratoezicht. Waarom zouden burgers op de hoogte moeten zijn van de camera's? Ze kunnen toch ook bewijsmateriaal opleveren zonder dat mensen zich daar bewust van zijn? Dat klopt, maar opsporing is niet het enige doel van cameratoezicht. Een ander doel is preventie: door de camera's moeten mensen zich minder vaak schuldig maken aan criminaliteit of overlast. Ook is een van de doelstellingen van het cameraproject dat mensen zich veiliger gaan voelen door camera's. Beide doelen kunnen alleen worden bereikt als zoveel mogelijk mensen weten dat er camera's hangen. Daarom is bekendheid met cameratoezicht een voorwaarde voor succes.

Tabel 4.3 Bekendheid met cameratoezicht (in procenten)

	Bewoners	Bezoekers
Leidseplein	48%	47%
Rembrandtplein	52%	29%
Uitgaanspleinen	50%	38%

De helft van de bewoners in beide gebieden is bekend met het cameratoezicht. Bij bezoekers ligt het percentage iets lager. Alle ondernemers die wij spraken zijn bekend met de camera's.

4.3 Opinies over cameratoezicht

Om de opinies over cameratoezicht te peilen, kregen de geënquêteerden een aantal stellingen over cameratoezicht voorgelegd.

Het blijkt dat een grote meerderheid van de bewoners (gemiddeld 81%) en bezoekers (75%) cameratoezicht een goed idee vindt. Bij de meting in 2007¹⁹ stond 66% van de respondenten (zeer) positief ten opzichte van het cameratoezicht. De ondernemers zijn allemaal positief over het cameratoezicht.

Als mensen kunnen kiezen tussen meer politie op straat of meer cameratoezicht geeft iets meer dan de helft de voorkeur aan meer politie: 58% van de bewoners en 52% van de bezoekers. De helft van de ondernemers ziet graag meer politie in plaats van meer cameratoezicht. Een ondernemer: 'het is vooral belangrijk dat er veel mensen op straat zijn zodat er minder gebeurt en er altijd getuigen zijn.'

Noot 19 'Wat kan hier?', COT (2008).

Een minderheid van de bewoners (30% op het Leidseplein en 13% op het Rembrandtplein) en van de bezoekers (respectievelijk 16 en 22%) beschouwt cameratoezicht als een aantasting van de privacy. Ondernemers vinden in meerderheid niet dat cameratoezicht de privacy aantast. Overigens zijn er ook mensen die camera's een aantasting van de privacy vinden en het desondanks een goed middel vinden.

Iets minder dan de helft van de bewoners en de bezoekers (respectievelijk 42 en 43%) denkt dat cameratoezicht leidt tot minder criminaliteit. Zeven van de tien ondernemers is het hiermee eens.

De helft van de bewoners (48%) en tweederde van de bezoekers (68%) denkt dat cameratoezicht zorgt voor een verplaatsing van problemen. Ondernemers denken in meerderheid dat dit niet zo werkt omdat de mensen die problemen veroorzaken onder invloed zijn van drank en/of drugs waardoor zij zich niets aantrekken van de camera's.

Kortom: de meningen over het effect van cameratoezicht zijn verdeeld maar er is een groot draagvlak voor de camera's.

Deel II Procesevaluatie



5 Procesevaluatie - Hoe werkt het?

In dit hoofdstuk nemen we een kijkje achter de (beeld)schermen. Uit diverse evaluaties van cameratoezicht blijkt dat de mens achter de lens doorslaggevend is voor het succes van cameratoezicht. Alleen door goed *live* toezicht, snel reageren op incidenten en het gebruiken van opgenomen beelden voor opsporingsonderzoeken, kan cameratoezicht bijdragen aan meer veiligheid. Dat proces achter de schermen is het onderwerp van dit hoofdstuk. Voor een goed gebruik van het systeem is het uiteraard ook nodig dat het systeem technisch goed werkt en daar beginnen we dit hoofdstuk dan ook mee.

5.1 Techniek

Het draadloze camerasysteem is operationeel sinds half november 2010. De beelden komen sindsdien binnen bij het bureau van het wijkteam aan de Lijnbaansgracht en bij het hoofdbureau van de politie aan de Elandsgracht. Het cameragebied van het Leidseplein valt onder het wijkteam Lijnbaansgracht; het gebied van het Rembrandtplein valt onder het wijkteam Prinsengracht. Op bureau Prinsengracht kan niet live uitgekeken worden. Door 'privacyblokken' worden ramen en deuren van woonhuizen afgeschermd. Het komt echter voor dat de privacyblokken verschuiven²⁰. Een aantal camera's hangt aan palen waar ook de bovenleiding van trams aan vast zit. Hierdoor kunnen de camera's wel eens bewegen. Dat is vooral een probleem als er ingezoomd moet worden: dat vergroot het effect van het beweging.

Storingen

De beelden haperen wel eens, waarschijnlijk doordat de draadloze verbinding wegvalt. Daar het zich altijd weer snel herstelt, worden de haperingen niet als storing gemeld. Inmiddels heeft dit probleem de aandacht: er gaat bijgehouden worden wanneer het systeem hapert en er wordt gekeken hoe dit opgelost kan worden. Storingen worden door de cameratoezichthouders direct gemeld bij het bedrijf ZIUT dat het systeem onderhoudt. De storingsafhandeling loopt naar tevredenheid.

Bediening werkt goed

Volgens de projectleider van de politie en de teamleider van de cameratoezichthouders werkt de bediening van de camera's goed. Het sturen en in- en uitzoomen werkt goed en snel.

Goede kwaliteit beelden

De beeldkwaliteit van de beelden is overdag heel goed, ook met inzoomen blijven de beelden scherp. In het bestek voor het camerasysteem staat dat de camera's geschikt moeten zijn voor de toegepaste omgeving en doelstelling om toezicht mogelijk te maken in de openbare ruimte. Verder staat er dat de camera's overdag, 's avonds en 's nachts een optimaal kleurenbeeld dienen te geven. Eind 2010 is het systeem na een test conform deze eisen

Noot 20 Hier wordt op gelet door de politie en deze worden dan ook snel hersteld.

opgeleverd. Op het moment dat er onvoldoende openbare verlichting is schakelen de camera's automatisch over naar zwart/wit. Als de beelden zwart/wit zijn is de resolutie nog zeer hoog, maar herkenning en identificatie wordt moeilijk. Externe factoren als koplampen van auto's kunnen het beeld tijdelijk vervagen. Een signalement opmaken kan alleen globaal.

Kortom: het systeem werkt sinds de oplevering redelijk goed. Er zijn storingen die te wijten lijken aan de draadloze verbindingen. Er kan dag en nacht goed met het systeem gewerkt worden, al is de kwaliteit van de beelden 's nachts minder dan overdag.

5.2 Live toezicht

De beelden van beide gebieden kunnen op drie plekken live worden uitgekeken: op het hoofdbureau van de politie, in de uitkijkrimte van bureau Lijnbaansgracht en achter de plot van datzelfde bureau.

In de uitkijkrimte op de Lijnbaansgracht wordt *live* toezicht gehouden door twee gecertificeerde cameratoezichthouders van dienst Stadstoezicht. Dit doen zij drie avonden/nachten per week:

- donderdag van 17.45 uur tot vrijdagochtend 04.15 uur
- vrijdagavond van 21.45 uur tot zaterdagochtend 07.15 uur
- zaterdagavond van 21.45 uur tot zondagochtend 07.15 uur

De camerabeelden worden in totaal 29,5 uur per week live uitgekeken door een koppel medewerkers van dienst Stadstoezicht. De uitkijkers zitten in een pool bij dienst Stadstoezicht. De meesten van hen worden ook ingezet als cameratoezichthouder in stadsdeel Zuidoost of in de uitkijkrimte op de Beursstraat. Daarnaast surveilleren zij in het winkelkerengebied van stadsdeel centrum. Deze pool was vrij groot waardoor de personen slechts een keer per twaalf weken een lang weekend (drie nachten) de beelden voor dit project uitkeken. De betrokken partijen hebben in overleg de rolatiesnelheid verkleind tot een keer per acht weken.

Instructies toezichthouders

De toezichthouders moeten zich volgens het *Protocol Cameratoezicht Uitgaanspleinen Rembrandtplein e.o. en Leidseplein e.o.*, opgesteld door de wijkteams Lijnbaansgracht en Prinsengracht, bij het live uitkijken voornamelijk richten op high impactdelicten, waaronder geweld, straatroof en aanverwante incidenten. Volgens de projectleider van de politie moet er vooral gelet worden op 'haantjesgedrag', dit kan namelijk ontaarden in geweld. Op donderdag krijgen de toezichthouders geen specifieke informatie en op vrijdag en zaterdag nemen de toezichthouders deel aan de reguliere briefing van het wijkteam Lijnbaansgracht. Hier wordt onder andere gesproken over *hotspots* (panden/plekken), gesignaleerden, nepdope verkopers en bijzondere sluitingstijden. Volgens de projectleider van de gemeente is deze briefing vrij algemeen en niet toegespitst op het cameratoezicht. De cameratoezichthouders krijgen geen specifieke informatie over de veiligheidssituatie op en rond het Rembrandtplein. Politie en gemeente zijn ten tijde van dit onderzoek aan onderzoeken hoe er specifiekere uitkijkopdrachten gegeven kunnen worden. De cameraobservanten zijn rondgeleid in beide gebieden. Zij hebben ook de opdracht om tijdens hun surveillance door het winkelgebied af en toe het cameragebied op en rond het Rembrandtplein te bezoeken.

ken om het gebied beter te leren kennen. Dit doen zij niet voor het andere cameragebied omdat dit te ver uit de route ligt. De projectleider cameratoezicht sluit een keer per maand aan bij het werkoverleg van de toezichthouders om de kwaliteit van het uitkijken onder de aandacht te brengen.

Live toezicht politie

Op het hoofdbureau van de politie wordt niet structureel live uitgekeken. Alleen bij grote evenementen als Koninginnedag wordt daar meegekeken. Hier wordt geen registratie van bijgehouden. Ook kan de politie achter de plot van het wijkteam Lijnbaansgracht 24 uur per dag live meekijken. Bij meldingen gebeurt dit vrijwel altijd en gedurende de dag wordt er vaak naar de beelden gekeken. Omdat dit niet wordt geregistreerd is het niet duidelijk hoeveel uur per week de politie meekijkt.

5.3 Output van het live toezicht

Omdat de beelden zowel door de cameratoezichthouders als door de politie worden bekeken, moet de output van het *live* toezicht eigenlijk op beide plekken worden gemeten. Bij de politie bleek dit helaas onmogelijk, omdat er geen registratie wordt bijgehouden van de opbrengsten van het *live* uitkijken.

Rapportages

Wat direct opvalt bij de registraties is dat deze met de hand worden ingevuld door de cameratoezichthouders. Volgens de betrokken partijen is hiervoor gekozen omdat er in eerste instantie vanuit werd gegaan dat het live toezicht 'binnen enkele maanden' zou plaatsvinden in de centrale cameratoezichtruimte (zie paragraaf 2.1).

De ingevulde lijsten worden later (1 keer per 1 à 2 weken) door een administratief medewerker van de politie ingevoerd in een *Excel sheet*. Bij een incident kunnen de toezichthouders de volgende zaken registreren:

- het tijdstip
- de camera
- de locatie
- eigen waarnemen/ meegekeken na een melding van de politie
- of de melding is doorgegeven aan de politie
- tijdstip van het doorgeven
- of de opvolging op beeld is gezien
- tijd die de politie had om ter plaatse te komen
- bijzonderheden (hier staat een gedetailleerde omschrijving van het incident)

Deze velden worden niet altijd allemaal ingevuld. Daardoor is het niet mogelijk een goede analyse van de registratie te maken. Er wordt niet geregistreerd op incidentcode waardoor er geen overzicht te maken is van het type incidenten dat wordt waargenomen. Twee zaken komen duidelijk naar voren:

- er wordt veel vaker meegekeken naar aanleiding van een melding door de politie dan dat er 'eigen waarnemingen' worden gedaan;
- als er geregistreerd is hoeveel tijd de opvolging duurde betrof dit maximaal enkele minuten.

Er worden geen maandrapportages opgesteld. De dagrapportages worden bekeken door de projectleider politie. Deze gebruikt de rapportages om te

kijken of er tijdens een incident live toezicht was. Dan weet hij of het zin heeft de beelden terug te kijken in het kader van opsporing. In de principe levert dat weinig op aangezien er bij een incident altijd beelden worden teruggekeken. De politie gebruikt de rapportages niet inhoudelijk. De rapportages leveren tot nu toe dus zeer weinig op.

Aantal geregistreerde incidenten

Per plein worden gemiddeld een kleine 50 incidenten per maand waargenomen. Dat betekent 3 à 4 incidenten per gebied per avond.

Tabel 5.1 Op camera geregistreerde incidenten uitgaanspleinen, Nov.'10–Jul.'11

	Nov'10	Dec'10	Jan'11	Feb'11	Mrt'11	Apr'10	Mei'10	Jun'10	Jul'10	totaal
Rembrandtplein	39	27	40	46	36	55	45	43	36	367
Leidseplein	17	22	76	64	41	72	49	46	41	428
Totaal	56	49	116	110	77	127	94	89	77	795

Volgens de politie kijken de toezichthouders voornamelijk mee als ze via de politieportofoon horen dat er iets aan de hand is. Dit gebeurt volgens de projectleider bij 80% van de door de toezichthouders geregistreerde incidenten. Dit is belangrijk omdat er op deze manier extra zicht is op de situatie op straat rond het incident en de politie op straat geïnformeerd kan worden over wat er buiten hun zicht gebeurt. Ook zijn de beelden door het meekijken beter bruikbaar voor opsporingsdoeleinden.

De politie wil graag dat de toezichthouders de 'oren en ogen' van de politie op straat worden. Daardoor kan (escalatie van) geweld voorkomen worden. Op dit moment werkt het niet zo. Volgens de projectleider van de politie heeft het live toezicht op dit moment daarom slechts een geringe meerwaarde.

De projectgroep (centrale stad, politie, toezichthouders) die het project begeleidt heeft per augustus 2011 maatregelen genomen om het live toezicht te verbeteren door genoemde knelpunten aan te pakken. Zo gaan de cameratoezichthouders van dienst Stadstoezicht digitaal registreren. Dit was een wens van de politie en de centrale stad. Daarbij wordt de eis gesteld dat de toezichthouders per gebied per dienst minimaal een bepaald aantal incidenten moeten waarnemen en registreren. Hiermee worden de toezichthouders gestimuleerd actiever uit te kijken en meer zelfstandig waar te nemen. De politie zal vanaf augustus ook maandrapportages gaan maken, waarmee het live toezicht en het project als geheel beter gemonitord en aangestuurd kan worden.

Reactie op straat

Indien een waargenomen incident daartoe aanleiding geeft, dan wordt de Chef van Dienst van het betreffende wijkteam hiervan op de hoogte gebracht. Deze bepaalt of inzet van personeel noodzakelijk is.

Uit de registratie is niet op te maken wat de reactie op straat was. Zoals gezegd wordt bij 80% van de geregistreerde incidenten gereageerd op melding van de politie op straat. Deze is dan dus al ter plekke aanwezig om in

te grijpen.

De conclusie luidt dan ook dat het niet duidelijk is wat het *live* toezicht tot nu toe heeft opgeleverd. In de meeste gevallen wordt er meegekeken na een melding van de politie en de opbrengst daarvan is moeilijk te bepalen. Duidelijk is wel dat de opbrengsten op het gebied van een verbetering van de informatiepositie van de politie gering is omdat er weinig 'nieuwe' incidenten worden waargenomen.

5.4 Opsporing achteraf

De camerabeelden worden opgenomen en gedurende zeven dagen opgeslagen op een server in het politiebureau. Na deze zeven dagen worden de beelden automatisch overschreven met nieuwe opnames. De beelden worden opgeslagen omdat deze van nut kunnen zijn voor de opsporing achteraf. Als er op een bepaald moment iets heeft plaatsgevonden en de politie is daarover geïnformeerd (bijvoorbeeld door een aangifte), dan heeft de politie de mogelijkheid om de beelden terug te kijken en te zien of er bruikbare informatie over het voorval te vinden is.

Volgens de projectleider van politie wordt er dagelijks teruggezocht in opgenomen beelden. In het weekend gebeurt dit vaker: gemiddeld twee à drie keer per dag. Dat zou betekenen dat er sinds het begin van het project meer dan 400 keer is teruggezocht in de beelden. Er wordt niet goed bijgehouden hoe vaak de beelden bruikbaar zijn voor opsporing en wat deze beelden uiteindelijk opleveren. Volgens de projectleider van de politie zijn de beelden in 60% van de gevallen bruikbaar en bieden deze vaak een goede ondersteuning in het onderzoek of kunnen ze dienen als ondersteunend bewijs. De kwaliteit van de nachtelijke beelden komt de bruikbaarheid niet ten goede.

Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Trudy Bibbe	Beleidsadviseur cameratoezicht Directie Openbare Orde en Veiligheid
Kees Jansen	Wijkteamrechercheur Wijkteam bureau Lijnbaansgracht
Sophie Laarman	Beleidsmedewerker Arrondissementsparket Amsterdam
Karel Watkin	Teamleider cameratoezicht Dienst Stadstoezicht
Jacco Sikkema	Projectleider cameratoezicht Wijkteam bureau Lijnbaansgracht

Bijlage 2 Enquête bewoners en bezoekers: slachtofferschap

Tabel B2.1 Cameragebied op en rond het Leidseplein: aantal keren dat bewoners en bezoekers tijdens de afgelopen 12 maanden slachtoffer zijn geworden van incidenten (enquête)

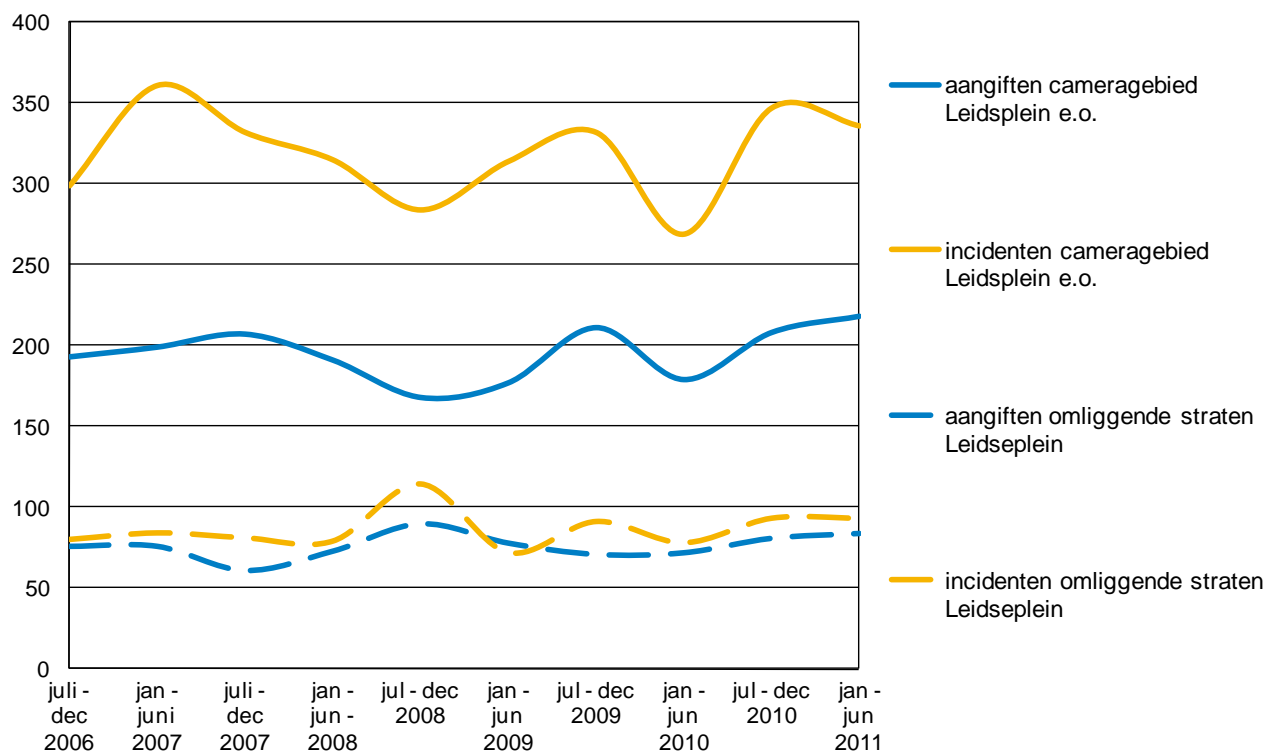
Type incident	Bewoner	Bezoeker
Zakkenrollen	1	3
Dreigende sfeer (groepjes jongeren)	7	1
Verbale agressie	6	0
Lichamelijk geweld	4	1
Straatroof	1	1
Diefstal fiets, brommer of scooter	5	2
Inbraak in woning	1	0
Drugsgebruik/ drugshandel	2	0
Anders	12	3
Totaal	39	11

Tabel B2.2 Cameragebied op en rond het Rembrandtplein: aantal keren dat bewoners en bezoekers tijdens de afgelopen 12 maanden slachtoffer zijn geworden van incidenten (enquête)

Type incident	Bewoner	Bezoeker
Dreigende sfeer (groepjes jongeren)	4	0
Verbale agressie	2	1
Lichamelijk geweld	2	0
Straatroof	2	0
Diefstal fiets, brommer of scooter	1	0
Diefstal uit auto	3	0
Anders	12	0
Totaal	26	1

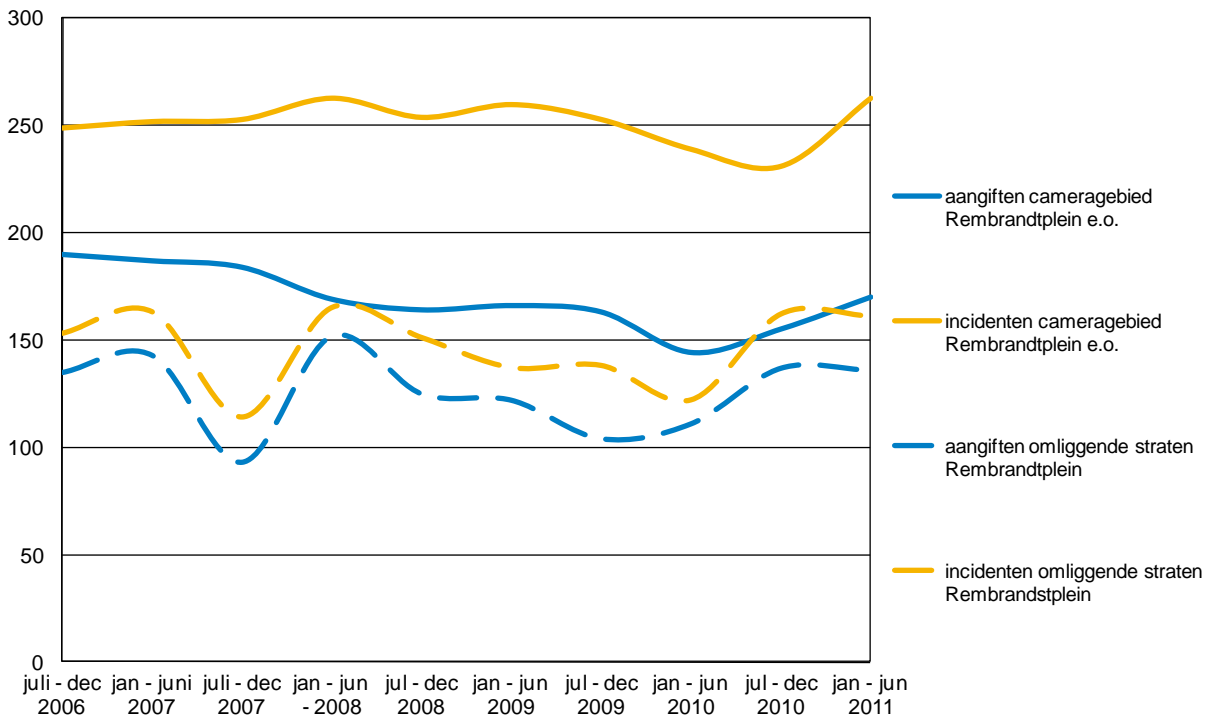
Bijlage 3 Politiecijfers

Tabel B3.1 Aangiften en incidenten Leidseplein en omgeving: straten met cameratoezicht en straten rondom het cameragebied (zonder cameratoezicht)²¹



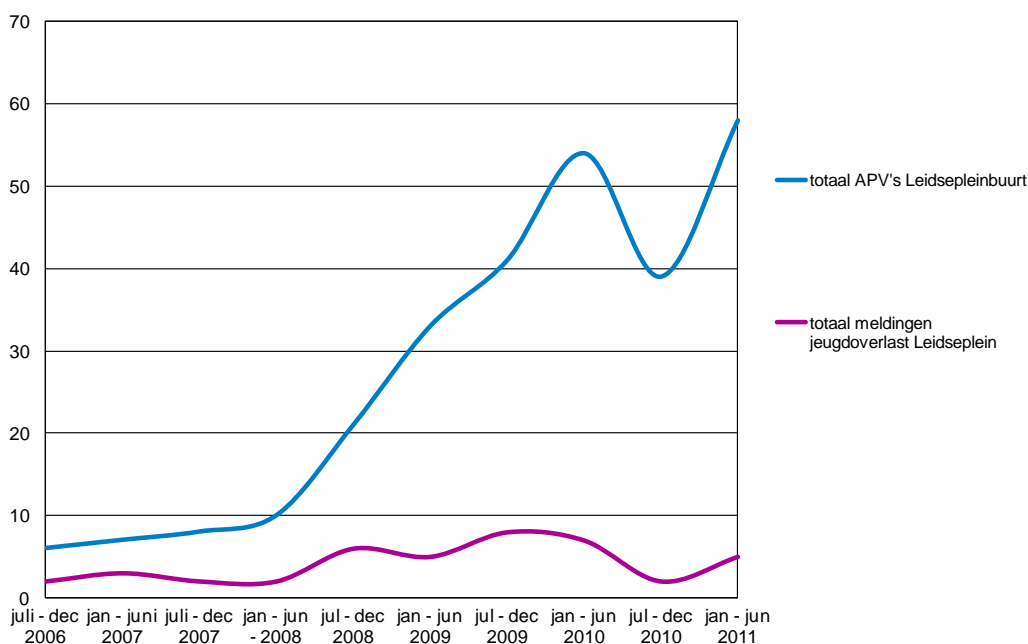
Noot 21 Zie paragraaf 3.1 voor een overzicht van de onderzochte incidenttypen.

Tabel B3.2 Aangiften en incidenten Rembrandtplein en omgeving: straten met cameratoezicht en straten rondom het cameragebied (zonder cameratoezicht)²²

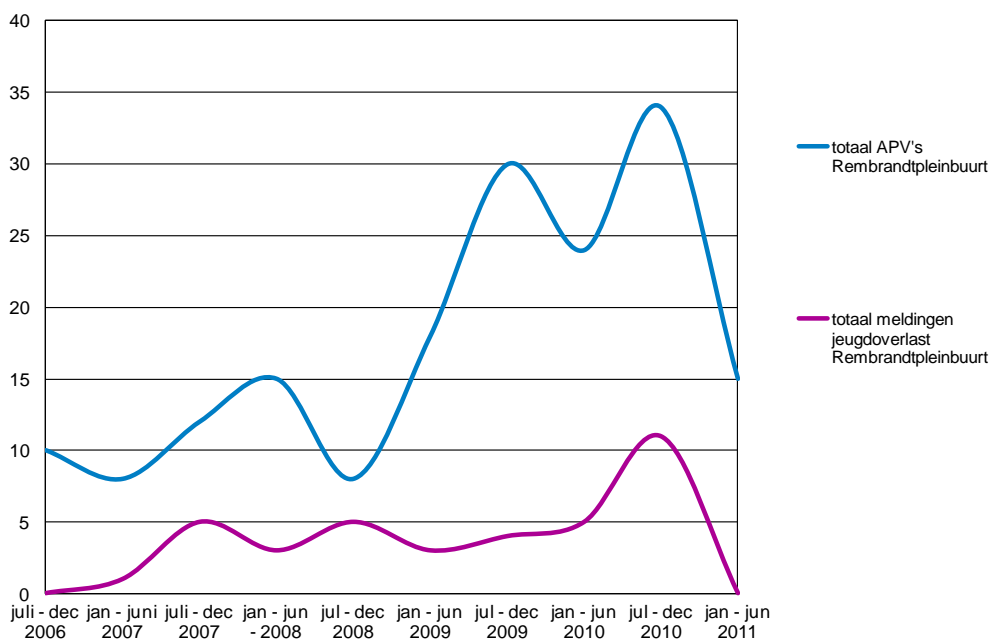


Noot 22 Zie paragraaf 3.1 voor een overzicht van de onderzochte incidenttypen.

Tabel B3.3 Totaal aantal APV-overtredingen²³ en meldingen jeugdoverlast Leidsepleinbuurt²⁴



Tabel B3.4 Totaal aantal APV-overtredingen²⁵ en meldingen jeugdoverlast Rembrandtpleinbuurt

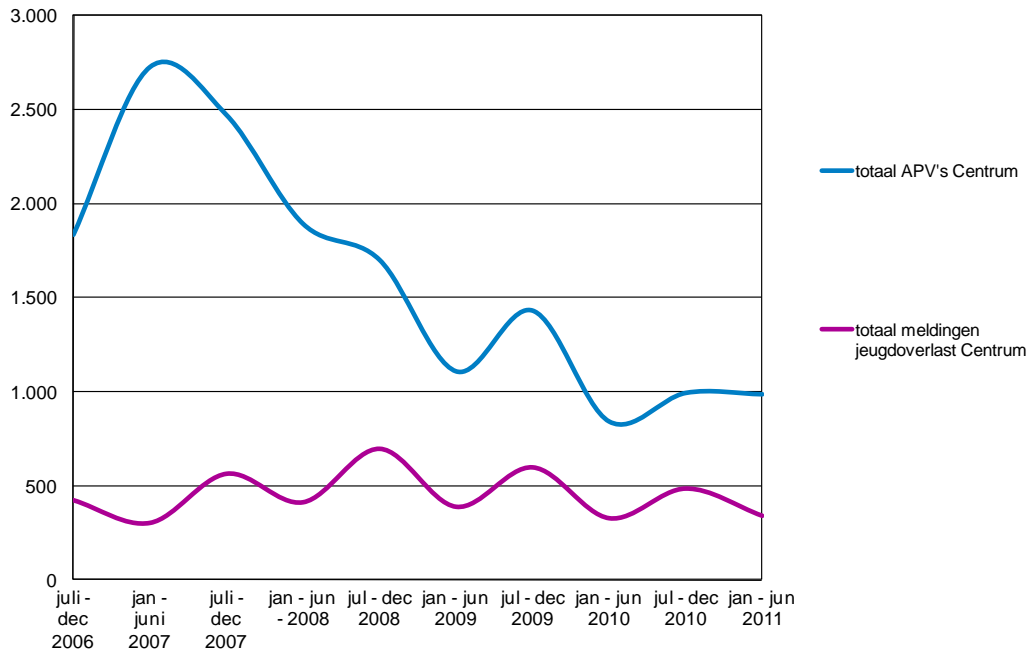


Noot 23 Openlijk gebruik (R1113), hinderlijk drankgebruik (R1116) en nepdope (R1114).

Noot 24 De lijnen in grafieken 3.3 t/m 3.5 schommelen sterk. Dat komt omdat zowel APV-overtredingen als meldingen jeugdoverlast seizoensgebonden zijn. Toch is ervoor gekozen dit per half jaar weer te geven zodat de ontwikkeling in de tijd dat er camera's hangen weergegeven kan worden.

Noot 25 Idem.

Tabel B3.5 Totaal aantal APV-overtredingen²⁶ en meldingen jeugdoverlast stadsdeel Centrum



Noot 26 Idem.

Bijlage 4 Scientific Methods Scale

Het ideale evaluatiemodel voor maatregelen zoals cameratoezicht is een evaluatie die voldoet aan de eisen van de Scientific Methods Scale (SMS)²⁷. Dit is een beschrijving van vijf niveaus van evaluatieonderzoek. De indeling maakt het mogelijk de methodologische kwaliteit van evaluaties te beoordelen: hoe hoger een evaluatie scoort op deze schaal, hoe groter de zekerheid waarmee kan worden gesteld dat een eventueel positief resultaat het gevolg is van cameratoezicht.

- Niveau 1** Meting achteraf in het cameragebied
- Niveau 2** Niveau 1 + een 0-meting vóóraf in het cameragebied
- Niveau 3** Niveau 2 + metingen in een controlegebied (quasi-experimentele opzet)
- Niveau 4** Niveau 3 + rekening houden met specifieke andere factoren die de resultaten van de effectmeting mogelijk beïnvloeden
- Niveau 5** Niveau 4 + willekeurige toewijzing van het cameragebied (experimentele opzet). Op deze manier worden automatisch alle mogelijke externe invloeden uitgeschakeld, inclusief factoren die bij de onderzoeker niet bekend zijn.

Niveau 3 (quasi-experimenteel design) is de minimale onderzoeksopzet die nodig is om verantwoorde conclusies te trekken over de effectiviteit van cameratoezicht.

De gemeente beschouwt het COT-rapport (2008) als 0-meting. Deze meting is uitgevoerd in 2007 en hierbij werden bewoners en bezoekers op de pleinen geënquêteerd. De meting is echter niet bruikbaar als 0-meting voor het huidige onderzoek aangezien deze drie jaar voor de invoering van het cameratoezicht is gehouden én omdat er een andere methode van onderzoek is gebruikt. Dat betekent dat voor de resultaten van de enquête niveau 1 wordt gehaald. Voor politiecijfers en de veiligheidsindex kunnen we wel een vergelijking maken met de situatie vóór het cameratoezicht. Deze cijfers vergelijken we ook met een controlegebied en we houden in het onderzoek ook rekening met specifieke andere factoren die de resultaten van de effectmeting mogelijk beïnvloeden. Dat betekent dat we voor deze cijfers uitkomen op niveau 4 van de SMS.

Noot 27 Farrington et al. (2002), 'The Maryland Scientific Methods Scale', in: Sherman et al. (eds.) *Evidence-based crime prevention*, Londen: Routledge.

Bijlage 5 Verplaatsingseffecten volgens wetenschappelijke literatuur

De meeste vormen van criminaliteit en overlast blijken zich niet of nauwelijks naar andere plekken te verplaatsen als gevolg van cameratoezicht. Dat heeft te maken met het feit dat een groot deel van de – met name uitgaansgerelateerde - criminaliteit en overlast niet wordt veroorzaakt door rationele daders die vooraf rekening houden met risico's en dus ook niet met cameratoezicht. Veel criminaliteit en overlast wordt gepleegd door impulsieve daders, bijvoorbeeld onder invloed van drank, drugs of hevige emoties. Deze daders zullen zich niet verplaatsen als gevolg van cameratoezicht. Maar ook rationele daders verplaatsen zich niet altijd. Zij hebben vaak een voorkeur voor een gebied dat ze goed kennen, omdat verandering van locatie nieuwe risico's met zich meebrengt. Daarom is verplaatsing, zelfs als deze zich al voordoet, bijna nooit volledig en is het nettoresultaat vrijwel altijd positief. Het is zelfs mogelijk dat camera's niet leiden tot verplaatsing, maar tot het tegenovergestelde: een positieve uitstraling in een gebied dat groter is dan het gebied dat 'in beeld' is. De reden hiervoor is dat daders vaak niet precies weten waar het cameratoezicht precies ophoudt. Internationaal onderzoek laat in elk geval zien dat cameratoezicht eerder zal leiden tot positieve uitstraling dan tot verplaatsing van problemen²⁸.

Dat wil overigens niet zeggen dat cameratoezicht *altijd* tot positieve uitstraling leidt. Ten eerste hebben camera's zoals gezegd alleen maar een preventief effect op rationele of calculerende daders, terwijl er ook veel impulsieve daders zijn. Impulsieve daders houden geen rekening met de risico's en dus ook niet met cameratoezicht. Zij zullen zich niet verplaatsen. Ten tweede zullen camera's, indien er sprake is van calculerende daders, alleen effect hebben als zij weten dat er camera's hangen *en* als ze geloven dat de camera's effectief zijn. Als aan één van beide voorwaarden niet is voldaan, zal cameratoezicht geen effect op hun gedrag hebben. In dat geval leidt cameratoezicht niet tot een daling van de criminaliteit, maar ook niet tot verplaatsing naar andere straten.

Noot 28 M. Gill (2003), *CCTV*, Leicester: University Press.